



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

KdK
Cdc

KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

Rapport intermédiaire sur le projet « Désenchevêtrement 27 »

État des lieux et proposition de marche à suivre pour la deuxième phase du projet

Résumé

Le fédéralisme suisse a connu de profonds changements à la suite du lancement, en 2008, de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). La nouvelle péréquation financière et le désenchevêtrement de 17 groupes de tâches ont permis de préciser les rôles de la Confédération et des cantons. Dans le même temps, les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ont été inscrits dans la Constitution fédérale. Malgré ces efforts, les tendances à la centralisation et aux enchevêtrements perdurent. La centralisation restreint la marge de manœuvre des cantons, tandis que les enchevêtrements opacifient les responsabilités, créent des incitations inopportunes, entravent le pilotage et favorisent des transferts de charge au détriment de l'autre échelon institutionnel. Il est indispensable d'examiner la répartition des tâches à intervalles réguliers pour que l'État puisse accomplir ses tâches correctement et ainsi assurer la pérennité du système fédéral suisse. Aussi bien la Confédération que les cantons ont formulé des demandes en ce sens ces quinze dernières années. C'est pourquoi le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ont décidé en juin 2024 d'effectuer conjointement un examen général de la répartition des tâches dans le cadre du projet « Désenchevêtrement 27 », afin de renforcer le fédéralisme. Le mandat qu'ils ont adopté à cet effet englobe 21 groupes de tâches. Il repose sur la volonté de proposer un projet sans incidence sur les finances de la Confédération et des cantons. Ainsi, tout transfert de tâches d'un échelon institutionnel à l'autre doit s'accompagner du transfert des ressources budgétaires correspondantes.

L'année dernière, des groupes de travail composés de représentants des secteurs et des finances publiques à l'échelon de la Confédération et des cantons ont établi un état des lieux et ébauché des variantes permettant de réorganiser les compétences dans les 21 groupes de tâches sélectionnés. Le présent rapport intermédiaire résume les résultats obtenus et les recommandations formulées. Les représentants des différents secteurs à l'échelon de la Confédération et des cantons estiment que la répartition actuelle des tâches est opportune dans une grande partie des groupes étudiés. Les optimisations possibles consistent plus en des modifications ponctuelles qu'en une refonte générale des compétences ou des responsabilités de financement. Dans la perspective d'un désenchevêtrement, il est néanmoins bel et bien possible d'atténuer les rapports de dépendance entre les échelons institutionnels et d'accroître leur marge de manœuvre en clarifiant la répartition des tâches.

Les résultats obtenus par les groupes de travail forment une bonne base de travail pour la deuxième phase du projet. Par analogie avec les préparatifs réalisés en vue de la RPT, la direction du projet « Désenchevêtrement 27 » recommande de n'exclure a priori aucun groupe de tâches d'un examen approfondi. C'est pourquoi elle propose d'étudier toutes les variantes qu'au moins un membre des groupes de travail juge prometteuse. Le projet se présente ainsi sous la forme d'un ensemble de variantes de désenchevêtrement de 14 groupes de tâches soit 17 sous-domaines. Des tâches seraient ainsi transférées, dans environ un tiers des cas, vers la Confédération et, dans les quelque deux tiers restants, vers les cantons.

Le présent rapport intermédiaire et la proposition de marche à suivre qu'il comporte seront mis en consultation auprès des autorités fédérales et cantonales compétentes avant que le Conseil fédéral et la CdC ne décident, au deuxième semestre 2026, quelles variantes seront approfondies dans la deuxième phase du projet et décrites, avec les recommandations pratiques correspondantes, dans le rapport final du projet. La deuxième phase du projet « Désenchevêtrement 27 » poursuivra deux objectifs, à savoir préciser les incidences budgétaires des variantes de désenchevêtrement et mettre en évidence les mesures de compensation qui permettront d'aboutir à un bilan global équilibré entre les échelons institutionnels et de prévenir les distorsions entre les cantons. Les conclusions du rapport final ne préjugeront en rien des résultats du processus législatif qui se déroulera le cas échéant à un stade ultérieur. Il incombera au Conseil fédéral et aux gouvernements cantonaux de décider, à l'issue de la deuxième phase, quelles variantes de désenchevêtrement il convient de mettre en œuvre.

Sintesi

Con l'introduzione della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) nel 2008, il federalismo svizzero è stato oggetto di una profonda riforma. Oltre alla nuova perequazione finanziaria, anche un'ampia dissociazione dei compiti in 17 settori ha rafforzato il ruolo di Confederazione e Cantoni. Allo stesso tempo, i principi di sussidiarietà e di equivalenza fiscale sono stati sanciti nella Costituzione federale. Nonostante questi sforzi, le tendenze alla centralizzazione e all'interdipendenza persistono. Se le prime limitano il margine di manovra dei Cantoni, le seconde nascondono diversi rischi concernenti, ad esempio, responsabilità poco chiare, falsi incentivi, gestione carente e lo spostamento di oneri a discapito di altri livelli statali. È quindi indispensabile esaminare a cadenza regolare la ripartizione dei compiti al fine di garantire un adempimento responsabile dei compiti statali e la protezione del sistema federale svizzero. Negli ultimi 15 anni i Cantoni e la Confederazione hanno avanzato a più riprese richieste al riguardo. Pertanto, nel 2024 il Consiglio federale e la Conferenza dei governi cantonali (CdC) hanno deciso di avviare il progetto «Dissociazione 27» volto a verificare la ripartizione dei compiti per rafforzare il federalismo svizzero. A tal fine, hanno approvato un mandato che prevede l'esame di 21 settori di compiti. La premessa alla base è che il progetto non deve incidere sul bilancio della Confederazione e dei Cantoni: se alcuni compiti vengono trasferiti da un livello statale all'altro, occorre spostare anche i corrispondenti mezzi finanziari.

Nel corso dell'anno precedente, gruppi di lavoro composti da rappresentanti settoriali e finanziari della Confederazione e dei Cantoni hanno elaborato una panoramica con diverse opzioni di ripartizione dei compiti compresi nei 21 settori. Le raccomandazioni e i risultati emersi sono riassunti nel presente rapporto intermedio. Secondo le valutazioni dei rappresentanti di settore della Confederazione e dei Cantoni, l'attuale ripartizione risulta efficace in molti dei settori esaminati. Le possibilità di ottimizzazione vengono individuate in adeguamenti puntuali piuttosto che in modifiche sostanziali delle competenze o delle responsabilità di finanziamento. Tuttavia, in una prospettiva di dissociazione, vi è potenziale per ridurre le dipendenze strutturali tra i diversi livelli statali e per rafforzarne la capacità di agire attraverso una chiara attribuzione dei compiti.

I risultati dei gruppi di lavoro costituiscono una base solida per la seconda fase del progetto. In linea con i lavori preparatori relativi alla riforma NPC, anche nell'ambito del progetto «Dissociazione 27» non si intende escludere prematuramente alcun settore di compiti da un'analisi approfondita. La direzione del progetto propone dunque di esaminare tutte le opzioni per le quali almeno un rappresentante dei gruppi di lavoro abbia ravvisato un potenziale di dissociazione. Ne emerge un pacchetto che prevede opzioni di dissociazione per 14 settori di compiti o 17 sotto-settori, di cui circa un terzo a livello federale e due terzi a livello cantonale.

Il presente rapporto intermedio e la proposta per il modo di procedere saranno posti in consultazione presso la Confederazione e i Cantoni. In seguito, nel secondo semestre del 2026, il Consiglio federale e la CdC decideranno quali opzioni dovranno essere oggetto di un esame dettagliato nella fase successiva del progetto e presentate nel rapporto finale, corredate da raccomandazioni d'intervento. Nella prossima fase sarà inoltre necessario precisare le ripercussioni finanziarie delle opzioni di dissociazione e individuare eventuali misure compensative, al fine di garantire un bilancio globale equilibrato tra Confederazione e Cantoni nonché di evitare disparità tra i Cantoni stessi. Il rapporto finale non produrrà effetti pregiudiziali sull'eventuale procedura legislativa successiva. Spetterà al Consiglio federale e ai Governi cantonali, al termine della seconda fase, decidere quali opzioni di dissociazione proporre per l'attuazione.

Zusammenfassung

Mit der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 wurde der Föderalismus in der Schweiz grundlegend reformiert. Neben einem neuen Finanzausgleich führte auch eine weitreichende Aufgabenentflechtung in 17 Aufgabenbereichen dazu, dass Bund und Kantone in ihren jeweiligen Rollen gestärkt wurden. Gleichzeitig wurden die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz in der Bundesverfassung verankert. Trotz dieser Bemühungen halten die Zentralisierungs- und Verflechtungstendenzen ungebrochen an. Während ersteres die Handlungsspielräume der Kantone einschränkt, birgt zweiteres das Risiko von unklaren Verantwortlichkeiten, Fehlanreizen, mangelnder Steuerbarkeit sowie Lastenverschiebungen auf Kosten der anderen Staatsebene. Regelmässige Überprüfungen der Aufgabenteilung sind daher für eine verantwortungsvolle staatliche Aufgabenerfüllung und die Aufrechterhaltung des schweizerischen föderalen Systems unerlässlich. Entsprechende Forderungen wurden in den letzten 15 Jahren sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene wiederholt geäussert. Der Bundesrat und die Konferenz der Kantonsregierungen haben deshalb im Juni 2024 beschlossen, mit dem Projekt «Entflechtung 27» gemeinsam eine breit angelegte Überprüfung der Aufgabenteilung zur Stärkung des Föderalismus vorzunehmen. Zu diesem Zweck haben sie ein Mandat mit 21 Aufgabengebieten verabschiedet. Dabei gilt die klare Prämisse, dass das Projekt für Bund und Kantone haushaltsneutral sein soll: werden Aufgaben zwischen den Staatsebenen verschoben, so gehen die finanziellen Mittel mit.

Im vergangenen Jahr haben Arbeitsgruppen bestehend aus Vertretungen der Sektoren und Finanzen von Bund und Kantonen eine Auslegeordnung mit möglichen Varianten für eine Neuordnung der Aufgabenteilung in den 21 Aufgabengebieten entwickelt. Ihre Ergebnisse und Empfehlungen werden im vorliegenden Zwischenbericht zusammengefasst. Gemäss den Einschätzungen der Sektoralvertretungen von Bund und Kantonen funktioniert die aktuelle Aufgabenteilung in vielen der geprüften Aufgabengebieten gut. Optimierungsmöglichkeiten werden eher in punktuellen Anpassungen als in grundsätzlichen Änderungen der Zuständigkeiten oder der Finanzierungsverantwortung verortet. Aus einer Entflechtungsperspektive besteht aber durchaus Potenzial, um strukturelle Abhängigkeiten zwischen den Staatsebenen zu verringern und die Handlungsfähigkeit beider Staatsebenen durch die klare Zuordnung von Aufgaben zu stärken.

Die Resultate aus den Arbeitsgruppen bilden eine gute Grundlage für die zweite Phase des Projekts. In Anlehnung an die Vorarbeiten zur NFA-Reform sollen auch bei der Entflechtung 27 keine Aufgabenbereiche vorzeitig von einer Vertiefung ausgeklammert werden. Die Projektleitung schlägt deshalb vor, alle Varianten weiterzuverfolgen, bei denen mindestens ein Akteur aus den Arbeitsgruppen ein Potenzial zur Entflechtung sieht. Daraus ergibt sich ein Paket von Entflechtungsvarianten in 14 Aufgabengebieten bzw. 17 Teilbereichen. Dabei handelt es sich bei etwa einem Drittel um Entflechtungen in Richtung Bund und bei zwei Dritteln um Entflechtungen in Richtung Kantone.

Der vorliegende Zwischenbericht und Vorgehensvorschlag wird auf Bundes- und Kantonsebene in die Konsultation gegeben, bevor der Bundesrat und die KdK im zweiten Halbjahr 2026 beschliessen werden, welche Varianten in der zweiten Projektphase vertieft analysiert und im Schlussbericht inklusive Handlungsempfehlungen dargestellt werden sollen. In Rahmen der zweiten Projektphase werden auch die finanziellen Auswirkungen der Entflechtungsvarianten zu konkretisieren und mögliche Kompensationsmassnahmen zur Erreichung einer ausgeglichenen Globalbilanz zwischen Bund und Kantonen sowie zur Vermeidung interkantonalen Verwerfungen aufzuzeigen sein. Der Schlussbericht entfaltet dabei keine präjudizielle Wirkung auf den gegebenenfalls daran anschliessenden Rechtsetzungsprozess. Es obliegt dem Bundesrat und den Kantonsregierungen nach Abschluss der zweiten Phase zu entscheiden, welche Entflechtungsvarianten zur Umsetzung vorgeschlagen werden sollen.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Résumé | 1 |
| Sintesi | 2 |
| Zusammenfassung | 3 |
| 1 Introduction | 6 |
| 1.1 Mandat | 6 |
| 1.2 Organisation et procédure..... | 6 |
| 2 Contexte et nécessité d’agir | 7 |
| 2.1 Historique : du désenchevêtrement induit par la RPT à aujourd’hui..... | 7 |
| 2.2 Vue d’ensemble des financements conjoints de la Confédération et des cantons..... | 9 |
| 2.2.1 Groupes de tâches | 9 |
| 2.2.2 Flux financiers | 10 |
| 3 Bases des examens | 15 |
| 3.1 Bases théoriques..... | 15 |
| 3.2 Bases et critères constitutionnels..... | 16 |
| 3.2.1 Tâches de la Confédération et des cantons | 16 |
| 3.2.2 Financement des tâches | 18 |
| 3.2.3 Collaboration entre la Confédération et des cantons..... | 19 |
| 4 Résultats de l’examen | 20 |
| 4.1 Analyse de la situation actuelle..... | 20 |
| 4.2 Variantes étudiées et recommandations par groupe de tâches | 20 |
| 4.2.1 Réduction individuelle de primes | 21 |
| 4.2.2 Prestations complémentaires | 22 |
| 4.2.3 Subventions aux organisations privées d’aide à la vieillesse et aux invalides | 22 |
| 4.2.4 Santé en général..... | 23 |
| 4.2.5 Transport régional de voyageurs | 23 |
| 4.2.6 Infrastructure ferroviaire | 24 |
| 4.2.7 Routes | 24 |
| 4.2.8 Trafic d’agglomération..... | 25 |
| 4.2.9 Hautes écoles..... | 26 |
| 4.2.10 Formation professionnelle | 26 |
| 4.2.11 Aides à la formation..... | 27 |
| 4.2.12 Encouragement du sport..... | 27 |
| 4.2.13 Formation musicale | 28 |
| 4.2.14 Protection du paysage et conservation des monuments historiques..... | 28 |
| 4.2.15 Exécution des peines et des mesures | 29 |
| 4.2.16 Protection de la population..... | 30 |
| 4.2.17 Tâches de police et protection des ambassades..... | 31 |
| 4.2.18 Encouragement à la construction de logements | 33 |
| 4.2.19 Géodonnées de base : sous-sol géologique..... | 33 |
| 4.2.20 Améliorations structurelles dans l’agriculture..... | 34 |
| 4.2.21 Énergie | 34 |
| 5 Appréciation | 35 |
| 5.1 Bilan intermédiaire..... | 35 |
| 5.2 Marche à suivre proposée..... | 36 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5.2.1 | Variantes de désenchevêtrement recommandées par consensus en vue de leur approfondissement lors de la deuxième phase du projet | 36 |
| 5.2.2 | Variantes de désenchevêtrement recommandées sans consensus en vue de leur approfondissement lors de la deuxième phase du projet | 37 |
| 5.2.3 | Variantes d'enchevêtrement recommandées sans consensus en vue de leur approfondissement lors de la deuxième phase du projet | 39 |
| 5.2.4 | Exclusion de groupes de tâches recommandée par consensus | 39 |
| 5.3 | Bilan global : perspectives | 39 |
| 6 | Annexe | 41 |

Liste des abréviations

| | |
|-------|--|
| AFF | Administration fédérale des finances |
| AI | Assurance-invalidité |
| AVS | Assurance-vieillesse et survivants |
| CdC | Conférence des gouvernements cantonaux |
| CDF | Contrôle fédéral des finances |
| Cst. | Constitution fédérale |
| DETEC | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication |
| FIF | Fonds d'infrastructure ferroviaire |
| FORTA | Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération |
| HEFP | Haute école fédérale en formation professionnelle |
| LEHE | Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles |
| LFiEI | Loi fédérale sur des aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique |
| MPC | Ministère public de la Confédération |
| PTA | Programme en faveur du trafic d'agglomération |
| RIP | Réduction individuelle de primes |
| RPT | Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons |
| SG | Secrétariat général |

1 Introduction

1.1 Mandat

Le 21 juin 2024, le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ont adopté le mandat¹ du projet « Désenchevêtrement 27 », dont le but est de renforcer le fédéralisme en attribuant clairement la responsabilité de l'accomplissement et du financement des tâches publiques, dans le respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale inscrits dans la Constitution fédérale (Cst.)². Il s'agit d'accroître la marge de manœuvre des échelons de l'État afin que ceux-ci puissent fixer librement leurs priorités et de permettre aux cantons d'exécuter leurs tâches de façon aussi autonome que possible. Le Conseil fédéral et la CdC ont défini 21 groupes de tâches dans lesquels ils jugent nécessaire d'étudier les possibilités de désenchevêtrement dans le cadre du projet. Les éventuels transferts de charges qu'une modification des compétences peut induire entre la Confédération et les cantons devront être compensés dans le bilan global pour éviter toute incidence sur les finances (voir le chapitre 5.3). En d'autres termes, aucun échelon institutionnel ne doit faire des économies au détriment de l'autre.

Le projet est divisé en deux phases. Consacrée à des travaux d'ordre stratégique et conceptuel, la première phase a abouti au présent rapport intermédiaire. La seconde vise l'établissement d'un rapport final contenant des recommandations de mise en œuvre concrètes et, le cas échéant, des mesures permettant de compenser les transferts financiers afin d'obtenir un bilan global équilibré. C'est sur la base du rapport final que le Conseil fédéral et la CdC décideront s'il faut élaborer un projet destiné à la consultation et quelles variantes de désenchevêtrement il conviendra d'y inclure.

1.2 Organisation et procédure

Le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux ont mis en place une organisation de projet commune, composée paritairement et disposant d'une assise solide. Cette organisation comprend quatre échelons : un organe de décision politique constitué de représentants de tous les départements fédéraux, des conférences des directeurs cantonaux, des villes et des communes ; un organe de pilotage stratégique, qui regroupe la cheffe du Département fédéral des finances ainsi que les présidents de la CdC et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances ; une direction de projet assurée conjointement par l'Administration fédérale des finances (AFF) et le secrétariat général (SG) de la CdC ; des groupes de travail thématiques composés de représentants des secteurs concernés et des finances à l'échelon de la Confédération et des cantons³ (voir l'annexe 01). Les travaux opérationnels ont été lancés au début de l'année 2025. À la demande des cantons, le délai convenu dans le mandat pour la première phase du projet a été prolongé de trois mois pour que les groupes de travail puissent tenir compte du message relatif au programme d'allègement budgétaire 2027.

Les activités des groupes de travail ont été réparties en trois étapes :

- définition des thèmes à examiner, point de situation et analyse des défis liés à la répartition actuelle des tâches dans les divers domaines ;
- développement et discussion des variantes permettant de réorganiser la répartition des tâches et les responsabilités de financement dans les divers groupes de tâches ;
- évaluation des variantes, comparaison avec la situation actuelle et recommandation en vue des prochaines étapes.

Les groupes de travail ont présenté leurs résultats à la direction de projet à la fin de 2025. Dans le présent rapport, la direction de projet (AFF et SG-CdC) résume les résultats obtenus par les groupes de travail ainsi que leurs recommandations en vue des prochaines étapes. Sur cette base, elle propose une marche à suivre pour la phase d'approfondissement. L'organe de pilotage stratégique a approuvé le présent rapport à la fin du mois de février. Fin avril, une première discussion politique a eu lieu, au cours

¹ Voir le communiqué de presse du Conseil fédéral et de la CdC du 21 juin 2024, *Nouveau départ pour le projet de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*. Le mandat est accessible à l'adresse suivante : <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/88348.pdf>.

² RS 101

³ Les villes et les communes participeront aux groupes de travail pour les domaines de tâches les concernant dans la deuxième phase du projet. Bien que le présent rapport ne mentionne pas spécifiquement les communes, celles-ci sont incluses implicitement lorsqu'il est question des compétences des cantons en matière d'exécution et de financement.

de laquelle des représentantes et représentants de la Confédération, des cantons ainsi que du niveau communal ont apporté leurs appréciations sous les angles sectoriel, financier et de politique institutionnelle. Cette discussion a constitué le point de départ de la consultation écrite du rapport intermédiaire et de la proposition de démarche auprès des trois niveaux de l'État. Le Conseil fédéral et la CdC décideront de la suite du projet à l'automne 2026.

2 Contexte et nécessité d'agir

2.1 Historique : du désenchevêtrement induit par la RPT à aujourd'hui

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), adoptée à une nette majorité du peuple et des cantons le 28 novembre 2004⁴, est entrée en vigueur en janvier 2008. Ce projet de réforme, le plus ambitieux mené en Suisse dans le passé récent, a abouti à la modification de 27 articles constitutionnels. Les arguments en faveur de la RPT étaient la réduction solidaire des disparités économiques entre les cantons, l'instauration d'un nouveau système de péréquation des ressources et de compensation des charges et la garantie d'une activité de l'État moins onéreuse, plus efficiente et plus proche des citoyens grâce au désenchevêtrement de 17 groupes de tâches.

Dans le cadre de la RPT, le désenchevêtrement s'est certes traduit par quelques centralisations (partielles), mais il a surtout consisté en diverses décentralisations (partielles), et les incidences budgétaires des transferts de tâches entre la Confédération et les cantons ont été compensées dans le bilan global équilibré. En outre, on a créé l'instrument des conventions-programmes afin d'optimiser les tâches communes restantes. La RPT a aussi donné lieu à la création de nouveaux instruments de promotion de la coopération entre les cantons, dont la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges visée aux art. 10 à 17 de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges⁵. Cet instrument sert de base à la couverture des coûts liés aux prestations que les cantons se fournissent mutuellement. En outre, les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ont été inscrits dans la Constitution fédérale.

Le désenchevêtrement induit par la RPT a suscité quelques craintes. Certains redoutaient qu'en obtenant davantage d'autonomie, les cantons diminuent leurs prestations, adoptent des normes disparates, soient surchargés ou concluent des concordats problématiques sur le plan démocratique. Or, les enquêtes réalisées auprès des cantons⁶ et les évaluations effectuées dans le cadre des rapports sur l'efficacité de la péréquation financière de 2008 à 2011 et de 2012 à 2015⁷ dressent un bilan positif de la réforme. Plusieurs avantages ont été identifiés, dont le transfert aux cantons de la responsabilité des établissements pour personnes handicapées et de l'enseignement spécialisé. Les pertes de qualité redoutées ne se sont pas produites ; au contraire, les cantons ont noté avec satisfaction l'orientation des offres vers les besoins et l'optimisation du contrôle des coûts. Les gains d'efficacité et d'efficacités liés à la centralisation des routes nationales ont également permis d'économiser plusieurs centaines de millions de francs. La coopération intercantonale s'est intensifiée et améliorée en permanence, confirmant la capacité des cantons à agir même sans prescriptions de la Confédération.

Le principe de neutralité budgétaire a été respecté lors de la RPT⁸. Les examens réalisés a posteriori et l'accroissement des paiements compensatoires ont garanti que l'attribution de responsabilités supplémentaires aux cantons soit entièrement compensée par des contributions non affectées dans le cadre de la péréquation des ressources et de la compensation des charges. Une compensation des cas de rigueur a en outre permis d'éviter que le changement de système ne pèjore la dotation financière des cantons à faible potentiel de ressources. La réforme, notamment la diminution des transferts affectés au profit de transferts non affectés, a nettement renforcé l'autonomie financière des cantons.

⁴ Voir www.chf.admin.ch > Droits politiques > Votations populaires > Répertoire chronologique > Votation populaire du 28.11.2004.

⁵ RS 613.2

⁶ Voir le [rapport de monitoring 2009](#) de la Fondation pour la collaboration confédérale, accessible à l'adresse suivante : www.chstiftung.ch > Thèmes > Fédéralisme > Monitoring du fédéralisme.

⁷ Voir les [rapports de l'AFF sur l'efficacité](#), accessibles à l'adresse suivante : www.efv.admin.ch > Thèmes > Péréquation financière.

⁸ Voir le rapport de l'AFF sur le contrôle de la neutralité budgétaire de la RPT 2008, accessible à l'adresse suivante : www.efv.admin.ch > Thèmes > Péréquation financière.

Cependant, même la RPT n'a pas pu freiner les tendances à la centralisation et aux enchevêtrements. Ces vingt dernières années, de nombreuses modifications juridiques ont donné lieu à de nouveaux financements conjoints ou nouvelles centralisations. En revanche, il n'y a eu aucune décentralisation notable en dehors de la RPT⁹. Les raisons de cette évolution sont multiples¹⁰. Elles tiennent notamment dans les évolutions sociétales et technologiques, la progression de la mobilité, l'internationalisation et la nationalisation croissante des médias, des partis et des groupes d'intérêt. Des mesures centralisatrices peuvent provenir du Parlement fédéral, qui étend ses compétences dans des domaines relevant de la responsabilité des cantons, ou encore d'initiatives populaires et d'obligations internationales. Enfin, les cantons cèdent parfois spontanément des compétences lorsqu'ils attendent un pilotage et des ressources financières de la Confédération.

Que ce soit à l'échelon cantonal ou à l'échelon fédéral, les tendances aux enchevêtrements suscitent régulièrement des critiques dans les milieux politiques¹¹. Bien qu'un partage des compétences entre la Confédération et les cantons puisse s'avérer tout à fait judicieux, il risque aussi de créer des processus opaques, des redondances et des incitations inopportunes. De plus, les tendances centralisatrices se traduisent dans les cantons par un étiolement constant des compétences. Il est indispensable d'examiner régulièrement la répartition des tâches pour permettre à l'État d'accomplir ses tâches correctement et garantir la pérennité du système fédéral suisse. Peu après l'entrée en vigueur de la RPT, les cantons ont exigé une « RPT 2 »¹². La procédure de consultation relative au rapport sur l'efficacité 2012-2015¹³ a révélé que la CdC, les cantons à faible potentiel de ressources, la Conférence gouvernementale des cantons alpins et de nombreux gouvernements cantonaux souhaitaient aller plus loin dans le désenchevêtrement des tâches. Pour sa part, le Conseil fédéral avait déjà noté en 2014, dans son rapport en réponse au postulat 12.3412¹⁴ sur le respect des principes de la RPT, qu'il faudrait « le moment venu et dans le cadre d'un paquet global, revoir la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ». Dans son rapport de 2018 en réponse à la motion 13.3363¹⁵ sur la séparation des tâches entre la Confédération et les cantons, il a déterminé, en coopération avec les cantons, qu'un désenchevêtrement était nécessaire dans plusieurs groupes de tâches. Parallèlement aux travaux menés en réponse à cette motion, les cantons ont demandé à l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg d'établir un avis de droit afin de clarifier la typologie des tâches et compétences de la Confédération et des cantons¹⁶. Prenant position sur ce sujet dès 2016, ils ont exigé un réexamen complet de la répartition des tâches¹⁷. Des mesures ont également été prises pour prévenir de nouveaux enchevêtrements et centralisations. Depuis l'adoption de la motion 14.3858¹⁸, les rapports sur les résultats des consultations et les messages comportent systématiquement un examen du respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale.

⁹ Voir MUELLER, Sean et DARDANELLI, Paolo (2025) : *Die Föderale Aufgabenteilung der Schweiz im Wandel der Zeit*, in : STÖCKLI, Andreas et MAIORINI, Luis A (éd.), *Kompetenz- und Aufgabenteilung im Bundesstaat*, Stämpfli, Berne, pp. 41 à 55. OU SCHALTEGGER, Christoph A., WINISTÖRFER, Marc M. et FÄSSLER, Lucas (2017) : *L'enchevêtrement des tâches, une menace pour le fédéralisme*, in : *La Vie économique*, 25 septembre 2017.

¹⁰ Voir les rapports de monitoring [2011-2013](#) et [2014-2016](#) de la Fondation pour la collaboration confédérale, accessibles à l'adresse suivante : www.chstiftung.ch > Thèmes > Fédéralisme > Monitoring du fédéralisme.

¹¹ Voir l'entretien réalisé avec Benedikt WÜRTH, président de la CdC, dans *La Vie économique* du 22 mai 2018, accessible à l'adresse suivante : <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2018/05/interview-wuerth06-18/> OU l'exposé de la conseillère fédérale Karin KELLER-SUTTER du 3 novembre 2023 à l'Université de Lucerne, accessible uniquement en allemand à l'adresse suivante : <https://www.efd.admin.ch/fr/discours-brkks-uni-luzern-03112023>.

¹² Voir les rapports de monitoring [2011-2013](#), [2014-2016](#) et [2017-2021](#) de la Fondation pour la collaboration confédérale, accessibles à l'adresse suivante : www.chstiftung.ch > Thèmes > Fédéralisme > Monitoring du fédéralisme.

¹³ Voir les [rapports de l'AFF sur l'efficacité](#), accessibles à l'adresse suivante : www.efv.admin.ch > Thèmes > Péréquation financière.

¹⁴ Rapport du Conseil fédéral du 12 septembre 2014 en réponse au postulat [12.3412](#) (STADLER Markus) du 29 mai 2012 « Respect des principes de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) », accessible à l'adresse suivante : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista

¹⁵ Rapport du Conseil fédéral du 28 septembre 2018 en réponse à la motion [13.3363](#) (Commission des finances du Conseil national) du 12 avril 2013 « Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons », accessible à l'adresse suivante : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista

¹⁶ Voir WALDMANN, Bernhard et SPIESS, Angelika (2015) : *Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat, Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen*, Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg.

¹⁷ Voir la prise de position de la CdC du 24 juin 2016 « Réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons », accessible à l'adresse suivante : www.kdk.ch > Actualité > Prises de position.

¹⁸ Voir la motion [14.3858](#) (SCHNEEBERGER) du 25 septembre 2014 « Respect des principes RPT dans les rapports sur les projets envoyés en consultation et dans les messages. Fixer des critères de contrôle clairs », accessible à l'adresse suivante : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista.

En 2019, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux ont fini par adopter un mandat¹⁹ visant le réexamen de la répartition des tâches et de la responsabilité financière entre la Confédération et les cantons. Le projet était certes limité à quatre groupes de tâches (prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, réduction individuelle de primes, fonds d'infrastructure ferroviaire et transport régional de voyageurs), mais ce sont des domaines qui ont une incidence considérable sur les finances. Le projet a été suspendu en 2021 en raison de la crise consécutive à la pandémie de COVID-19²⁰. Le monitoring prévu dans le mandat, qui devait permettre de suivre l'évolution des coûts aux divers échelons de l'État, a été réalisé séparément.

Le Parlement a toutefois exigé de reprendre rapidement les travaux liés au désenchevêtrement²¹. C'est pourquoi le projet « Désenchevêtrement 27 – Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons » a débuté seulement quelques années après la suspension du projet « Répartition des tâches II ». Adopté en juin 2024, le mandat sur lequel il repose reprend le contenu du rapport rédigé en réponse à la motion 13.3363 et du mandat de projet précédent. Incluant 21 groupes de tâches, le projet « Désenchevêtrement 27 » a toutefois une portée nettement plus large que le précédent et donne l'occasion de concevoir un ensemble équilibré afin de renforcer le fédéralisme.

2.2 Vue d'ensemble des financements conjoints de la Confédération et des cantons

2.2.1 Groupes de tâches

La notion de « tâche commune » est étroitement liée à la RPT. Au moment de la réforme, elle désignait des tâches dont la Confédération et les cantons assument conjointement la responsabilité financière en vue de garantir leur exécution²². Les financements conjoints peuvent concerner des groupes de tâches relevant soit de la Confédération soit des cantons. Ils ne correspondent donc pas à la répartition des compétences prévue dans la Constitution fédérale, et la notion de « tâche commune » ne désigne pas un type de tâche particulier. Elle est utilisée dans divers cas de figure pour lesquels un partage des compétences est légalement prévu²³ :

- tâches fédérales dont l'exécution est déléguée aux cantons (art. 46 Cst.) ;
- tâches fédérales pour lesquelles la Confédération n'a qu'une compétence restreinte ou n'a pas entièrement épuisé sa compétence ;
- tâches cantonales (art. 43 Cst.) auxquelles la Confédération participe financièrement (sa compétence se limite dans ce cas à un encouragement).

La plupart des financements conjoints concernent des tâches relevant de la Confédération, dont le financement est lié à l'exécution du droit fédéral.

Comme pour le rapport en réponse à la motion 13.3363, les tâches à analyser ont été sélectionnées à partir de la banque de données des subventions fédérales²⁴. Les groupes choisis pour les besoins de l'analyse sont ceux dans lesquels la Confédération verse des subventions aux cantons ou à des tiers en vue de l'accomplissement de prestations cofinancées par la Confédération et les cantons (financements conjoints). Les subventions de faible importance (dont la part fédérale est inférieure à 10 millions de francs par an) n'ont pas été prises en compte, à moins qu'elles ne puissent être intégrées dans un groupe de tâches apparentées. Le catalogue inclut aussi des tâches dont l'exécution ne repose pas sur un

¹⁹ Le mandat est accessible à l'adresse suivante : <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/57615.pdf>.

²⁰ Le communiqué de presse est accessible à l'adresse suivante : <https://www.news.admin.ch/fr/nsb?id=82751>.

²¹ Voir l'interpellation [21.3507](#) (EGGER) du 4 mai 2021 « Le Conseil fédéral tempore-t-il pour ce qui concerne le désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons ? » OU la motion [22.3964](#) (SCHWANDER) du 21 septembre 2022 « Reprise du projet "Répartition des tâches II" » OU le postulat [23.3971](#) (GIACOMETTI) du 7 septembre 2023 « Pour une meilleure répartition des tâches entre la Confédération et les cantons », accessibles à l'adresse suivante : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista.

²² Voir le rapport du Conseil fédéral du 28 septembre 2018 en réponse à la motion [13.3363](#) (Commission des finances du Conseil national) du 12 avril 2013 « Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons », p. 10 s., accessible à l'adresse suivante : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista.

²³ Voir WALDMANN, Bernhard et SPIESS, Angelika (2015) : *Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat, Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen*, Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg, p. 27.

²⁴ Voir www.efv.admin.ch > Thèmes > Politique budgétaire, Bases > Subventions, Examen des subventions > [Banque de données des subventions fédérales](#).

financement conjoint, mais pour lesquelles au moins un des deux échelons de l'État souhaitait examiner le respect du principe de subsidiarité ou d'équivalence fiscale (par ex. encouragement du sport, formation musicale, encouragement à la construction de logements). À l'inverse, des groupes de tâches concernant notamment l'environnement²⁵ et le domaine de l'asile ont été exclus de l'analyse malgré l'importance des financements conjoints qu'ils comportent. Au moment de l'élaboration du mandat, la Confédération et les cantons estimaient qu'il n'était pas nécessaire d'intervenir dans ces groupes, car ceux-ci relèvent de la compétence de la Confédération et que les tâches qu'ils comportent sont exécutées par les cantons et financées en grande partie sur la base de conventions-programmes.

2.2.2 Flux financiers

Environ 30 % des ressources budgétaires fédérales sont allouées aux cantons. Plus de la moitié, soit 15 milliards de francs, est versée sous la forme de contributions à affectation obligatoire dans le cadre de financements conjoints, et le reste, en tant que contributions non affectées (péréquation financière : 4 milliards de francs ; part des recettes de la Confédération revenant aux cantons : 7,5 milliards de francs). Dans l'ensemble, les contributions fédérales représentent près d'un quart des recettes des cantons. Suivant le canton, cette proportion varie entre 15 et un peu moins de 40 %.

Les contributions fédérales à affectation obligatoire qui sont examinées dans le cadre du projet « Désenchevêtrement 27 » dépassent 9 milliards de francs. S'y ajoute un montant d'environ 6,5 milliards de francs provenant d'un fonds ou de tiers en faveur du financement de tâches communes (infrastructure ferroviaire, transport régional de voyageurs, trafic d'agglomération).

Le système des financements conjoints est complexe. Il inclut un grand nombre de paiements de transfert poursuivant des buts différents et reposant sur des clés ou mécanismes de répartition spécifiques. Bien que les suppléments péréquatifs alloués aux cantons aient été biffés des subventions fédérales lors de la RPT, des facteurs structurels continuent à influencer sur le calcul de nombreuses contributions fédérales à affectation obligatoire et à donner parfois lieu à des taux de subventionnement très différents d'un canton à l'autre. Des éléments compensatoires de ce genre existent dans le domaine des transports, notamment dans le transport régional de voyageurs (où la participation de la Confédération aux coûts non couverts varie entre 25 et 80 % selon les cantons) ou les routes. Les facteurs structurels font donc l'objet d'une double compensation, à savoir la compensation des charges prévue dans le système de péréquation financière et la compensation par secteur, qui bénéficie de contributions fédérales pondérées en fonction de critères spécifiques.

Le tableau qui suit présente l'ordre de grandeur des montants alloués aux différents groupes de tâches examinés dans le cadre du projet « Désenchevêtrement 27 ». Il distingue entre la participation financière de la Confédération et celle des cantons et explique les mécanismes de calcul des contributions fédérales. Les dépenses sont indiquées en chiffres nets. En d'autres termes, les contributions de la Confédération sont déduites des dépenses cantonales, et inversement. Les chiffres proviennent pour l'essentiel de la statistique financière 2023²⁶. D'autres sources²⁷ ont été utilisées dans les cas où le groupe de tâches y était plus détaillé que dans la statistique financière. Les chiffres de cette statistique manquant parfois de précision²⁸, ils sont surtout cités à titre indicatif dans le présent rapport. Des données plus précises seront collectées auprès des cantons à un stade ultérieur, en fonction des groupes de tâches et des variantes dont l'examen sera poursuivi durant la deuxième phase du projet.

²⁵ Protection contre les crues, protection des eaux, revitalisation, protection contre le bruit, protection de la nature et des paysages, protection contre les dangers naturels, assainissement des sites contaminés, forêts et animaux sauvages, chasse et pêche

²⁶ Voir www.efv.admin.ch > Thèmes > Statistique financière > Données > [Données détaillées SF](#).

²⁷ Par exemple compte d'État de la Confédération, compte du FORTA, compte du fonds de compensation AVS et AI, statistiques de l'Office fédéral de la statistique relatives aux groupes de tâches et publications spécialisées des offices fédéraux ou des conférences de directeurs cantonaux

²⁸ Le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes est une recommandation qui offre le choix entre plusieurs possibilités. Les cantons réglementent eux-mêmes leurs rapports financiers.

Tableau 1 : Dépenses de la Confédération et des cantons par groupe de tâches, selon le projet « Désenchevêtrement 27 » (2023 ; en milliards de francs ; montants arrondis)

| Groupe de tâches | Dépenses de la Confédération (dont contributions aux cantons) | Dépenses des cantons et des communes | Commentaire des financements conjoints |
|---|---|--------------------------------------|---|
| Réduction individuelle de primes (RIP) | 3,0 (3,0) | 3,0 | Y compris RIP en faveur des bénéficiaires de prestations complémentaires. La contribution de la Confédération à la RIP s'élève à 7,5 % des coûts bruts de la santé en Suisse. Répartition entre les cantons proportionnelle à la part de la population résidente. |
| Prestations complémentaires (PC) à l'AVS et à l'AI | 1,9 (1,9) | 4,1 | La Confédération prend en charge 5/8 ^e des prestations complémentaires destinées à la couverture des besoins vitaux (hors RIP), tandis que les cantons supportent les 3/8 ^e restants. Les cantons financent seuls les frais de maladie et d'invalidité couverts par les prestations complémentaires et les surcoûts résultant des séjours en institution. |
| Subventions aux organisations privées d'aide à la vieillesse et aux invalides | 0,2 (0) | n. q. | Financées au moyen des fonds de compensation AVS et AI en dehors du budget de la Confédération, les ressources fédérales bénéficient à des tiers. Il n'existe pas de recensement systématique des aides financières allouées par les cantons et les communes. |
| Transport régional de voyageurs | 1,2 (0) | 1,2 | La Confédération et les cantons supportent à parts égales les coûts non couverts des entreprises de transport, la contribution fédérale variant en fonction de la densité de population des cantons. |
| Apport au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) | 5,1 (0) | 0,6 | Les cantons contribuent au FIF par la voie d'un forfait fixe indexé sur le renchérissement. La répartition du paiement entre les cantons est fonction des trains-kilomètres commandés et de la demande en personnes-kilomètres dans le transport régional de voyageurs. |
| Routes principales et routes cantonales | 1,1 (1,1) | 1,5 | La répartition est effectuée en fonction de la longueur des routes, de la charge routière, de l'intensité du trafic, de la topographie et de contributions cantonales spécifiques (AI, AR, cantons alpins). Les contributions sont financées au moyen de recettes à affectation obligatoire. |
| Trafic d'agglomération | 0,1 (0) | 0,2 | Financées en dehors du budget de la Confédération au moyen du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération ([FORTA] ; alimenté par des recettes à affectation obligatoire), les ressources fédérales bénéficient aux organismes responsables. La contribution de la Confédération correspond à une part variant entre 30 et 50 % des coûts des projets. |

| Groupe de tâches | Dépenses de la Confédération (dont contributions aux cantons) | Dépenses des cantons et des communes | Commentaire des financements conjoints |
|---|---|--------------------------------------|---|
| Hautes écoles (sans la recherche et les hautes écoles pédagogiques) | 2,8 (1,5) | 6,0 | La participation financière de la Confédération aux universités cantonales et hautes écoles spécialisées correspond à une part allant de 20 à 30 % des coûts de référence. La répartition des contributions entre les hautes écoles dépend du nombre d'étudiants et des moyens de recherche. Sur demande, la Confédération supporte 30 % des frais de construction pris en compte et verse des contributions liées à des projets. |
| Formation professionnelle | 1,0 (0,7) | 3,3 | La Confédération finance 25 % (valeur indicative) des dépenses publiques en faveur de la formation professionnelle. Une contribution forfaitaire est répartie entre les cantons en fonction du nombre de personnes accomplissant une formation professionnelle de base. |
| Aides à la formation | 0,025 (0,025) | 0,3 | Les cantons bénéficient de la contribution fédérale proportionnellement à leur population résidente. |
| Encouragement du sport | | | Aucun financement conjoint |
| Formation musicale | | | Aucun financement conjoint |
| Protection du paysage et conservation des monuments historiques | 0,04 (0,03) | 0,3 | Les cantons bénéficient de la contribution fédérale en vertu d'une convention-programme. La répartition est définie en fonction de la population, de la surface agricole utile et de la densité d'urbanisation. La Confédération contribue aussi aux coûts des aides individuelles, dont elle prend en charge une part variant entre 30 et 50 %. |
| Exécution des peines et des mesures | 0,1 (0,1) | 1,6 | Sur demande, la Confédération verse des subventions d'exploitation (30 % des frais d'exploitation pris en compte) en faveur des établissements d'éducation. Elle alloue également sur demande des subventions de construction aux établissements d'éducation et aux établissements d'exécution des peines (35 % des frais de construction pris en compte). Ses contributions bénéficient aux cantons et à des tiers. |
| Protection de la population | 0,2 (0,02) | 0,3 | Contributions forfaitaires aux cantons pour les sirènes, les constructions protégées et le matériel. |
| Tâches de police et protection des ambassades | 0,9 (0,09) | 4,0 | Indemnisation des services de renseignement et des autorités de police cantonales : le montant de l'indemnisation dépend du nombre d'employés (parfois avec un seuil) affectés à l'exécution de prestations pour le compte de la Confédération ou en lien avec des événements internationaux. |
| Encouragement à la construction de logements | 0,04 (0) | 0,3 | Versées au moyen de fonds de roulement, les ressources fédérales bénéficient à des tiers. |

| Groupe de tâches | Dépenses de la Confédération (dont contributions aux cantons) | Dépenses des cantons et des communes | Commentaire des financements conjoints |
|--|---|--------------------------------------|---|
| Géodonnées de base | 0,01 (0,01) | n. q. | La Confédération supporte, selon le projet, une part variant entre 15 et 60 % des coûts ; sa participation financière peut atteindre 90 % des coûts dans le cas de projets innovants. |
| Améliorations structurelles dans l'agriculture | 0,1 (0,1) | 0,2 | La Confédération et les cantons participent en moyenne à parts égales au financement des contributions. Cette répartition peut varier selon les projets (mesures individuelles, mesures collectives ou mesures collectives d'envergure). Les ressources fédérales bénéficient aux agriculteurs, qui les reçoivent par l'intermédiaire des cantons. |
| Énergie | 1,8 (0,4) | 1,6 | La contribution de la Confédération au Programme Bâtiments provient des recettes de la taxe sur le CO ₂ . Dans la grande majorité des cas, elle est octroyée sous la forme de contributions globales aux cantons et versée pour autant que les cantons s'acquittent d'une contribution équivalente. Le montant dépend de l'efficacité du programme d'encouragement cantonal et du montant des crédits alloués par le canton. |
| Total | 20 (9) | 29 | |

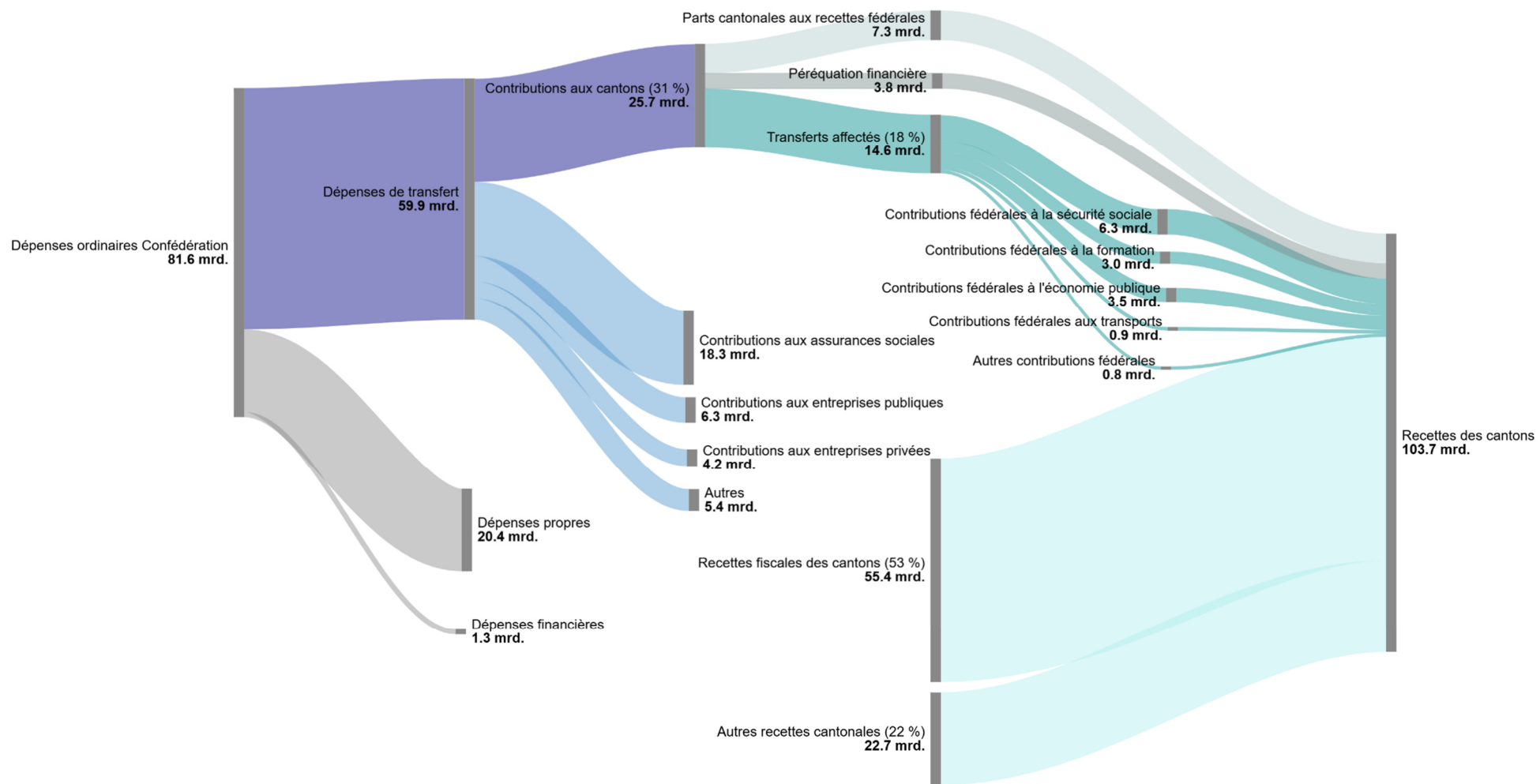


Illustration 1 : Flux financiers entre la Confédération et les cantons (Statistique financière 2023)

3 Bases des examens

La littérature scientifique, notamment celle qui concerne l'économie et les sciences politiques, propose aussi bien des bases théoriques que des connaissances empiriques en lien avec la répartition et le financement des tâches incombant aux États fédéraux. Ces bases et connaissances correspondent en grande partie aux principes constitutionnels qui régissent l'attribution et l'exécution des tâches publiques en Suisse. Les chapitres qui suivent présentent les bases théoriques et constitutionnelles qui forment le cadre conceptuel et méthodologique du projet « Désenchevêtrement 27 » et sur lesquelles les groupes de travail se sont fondés pour leurs analyses ainsi que le développement et l'évaluation des diverses variantes.

3.1 Bases théoriques

Les tâches de l'État doivent être attribuées à l'échelon qui est le mieux à même de les accomplir et où elles déploieront le plus grand effet²⁹. Lorsque des solutions centralisées n'ont pas d'incidences supra-régionales (ou d'effets de débordement [*spillover*]) et qu'elles n'induisent pas d'économies d'échelle ou d'avantages économiques et lorsque les régions n'ont pas toutes les mêmes besoins, la fourniture décentralisée des biens et services publics est considérée comme le modèle le plus efficient. Ce constat explique pourquoi l'accomplissement des tâches publiques est régi par les principes de subsidiarité (attribuer dans la mesure du possible les tâches aux échelons inférieurs de l'État fédéral) et d'équivalence fiscale (les activités déployant leur utilité au niveau local et correspondant aux préférences locales sont pilotées et financées au niveau local, à moins que des incidences supra-régionales et des économies d'échelle ne plaident en faveur d'une solution plus centralisée). Le degré optimal de (dé)centralisation dépend donc de la tâche et ne concorde pas toujours avec le cadre institutionnel prescrit. Il s'agit plutôt de peser les avantages et les inconvénients des différentes formes d'organisation. Des tâches comme la défense nationale, la politique monétaire ou la prévoyance vieillesse, qui concernent des intérêts dépassant les limites d'une région ou qui nécessitent des règles homogènes, se prêtent assez bien à une exécution centralisée. À l'inverse, la décentralisation est préférable dans le cas d'activités comme la formation ou l'aménagement du territoire, car elle permet de mieux prendre en compte les préférences locales.

Une structure fédérale garantit la diversité de l'État tout en maintenant la cohésion nationale et en laissant la place à l'innovation et à la concurrence. Les régions peuvent mener de manière autonome des politiques qui peuvent être comparées à celles des autres régions, ce qui permet non seulement de mettre en place des processus d'apprentissage, mais aussi d'améliorer le contrôle politique³⁰. La centralisation de l'exécution des tâches peut présenter des avantages sur le plan politique, administratif ou encore fiscal³¹. Lorsque la fourniture des biens publics a lieu à proximité de la population, elle favorise la participation active au processus politique et offre une meilleure assise démocratique aux décisions. Sur le plan administratif, des gains d'efficacité et de transparence sont possibles lorsque les tâches et les fonctions sont clairement attribuées à un échelon de l'administration et lorsqu'une décentralisation permet de réduire les coûts de coordination entre les échelons institutionnels tout en accélérant les procédures de décision et d'exécution. D'un point de vue fiscal, l'accomplissement décentralisé des tâches peut en outre optimiser les décisions d'allocation. D'une part, il permet de prendre en compte les préférences régionales, d'autre part, il repose sur le fait que la perception des impôts et l'utilisation des recettes correspondantes (taux et fourchette d'imposition) ainsi que les décisions concernant les dépenses et l'utilité attendue de ces dernières relèvent du même échelon institutionnel.

²⁹ Voir OATES, Wallace E. (1972) : *Fiscal Federalism*, HARCOURT, BRACE and JOVANOVIICH, New York OU OATES, Wallace E. (1999) : *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature 37, pp. 1120 à 1149.

³⁰ Voir BRENNAN, Geoffrey et BUCHANAN, James M. (1980) : *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press; quoted according to Volume 9 of the Collected Works of James M. BUCHANAN, Liberty Fund, Indianapolis 2000.

³¹ Voir Organisation de coopération et de développement économiques (2017) : *Multi-level Governance Reforms*. Overview of OECD Country Experiences. OECD Multi-level-Governance Studies, OECD Publishing, Paris, p. 22, accessible à l'adresse suivante : www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/05/multi-level-governance-reforms_q1q77b03/9789264272866-en.pdf

Des études empiriques réalisées en Suisse montrent également que les structures fédérales déploient des effets positifs sur divers domaines en améliorant la capacité économique des cantons, la qualité des prestations publiques, la capacité d'innovation et l'efficacité technique³².

Le fédéralisme n'est toutefois pas une structure statique. Il consiste plutôt en un système dynamique et consensuel qui doit être adapté en continu aux évolutions sociétales, économiques et techniques. Afin de maintenir l'équilibre entre les demandes d'autonomie des parties constituantes de l'État et la nécessité d'une harmonisation nationale, il est indispensable de réexaminer le partage des compétences à intervalles réguliers. Les systèmes qui fonctionnent bien se caractérisent par des compétences clairement définies, des mécanismes de décision coopératifs et des instruments de compensation transparents qui atténuent les disparités financières entre les régions, tout en garantissant des niveaux de vie équivalents et la capacité d'action des échelons de l'État fédéral³³.

3.2 Bases et critères constitutionnels

La Constitution fédérale fixe le partage des tâches entre la Confédération et les cantons. Elle énonce non seulement les principes généraux régissant l'exécution et le financement des tâches, mais elle attribue aussi des tâches et des compétences spécifiques à la Confédération ou aux cantons dans certains domaines.

3.2.1 Tâches de la Confédération et des cantons

Conformément au **principe de subsidiarité**, les cantons ont compétence pour exécuter les tâches de l'État (art. 3 et 5a Cst.). Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (art. 43 Cst.) en veillant en tout temps à respecter les prescriptions et restrictions prévues par le droit supérieur (droits fondamentaux, principes de l'État de droit). La Constitution fédérale assigne aussi aux cantons quelques objectifs concrets, notamment programmatiques, ou l'exécution de tâches spécifiques.

La Confédération accomplit les tâches que la Constitution fédérale lui attribue expressément (art. 42 Cst.). En raison de la compétence générale des cantons, tout nouveau groupe de tâches relève, sauf indication contraire, de la responsabilité des cantons. En outre, la Confédération peut assumer uniquement les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme (art. 43a, al. 1, Cst.). L'activité de l'État doit non seulement respecter le principe de subsidiarité inscrit à l'art. 43a, al. 1, Cst., mais aussi garantir l'approvisionnement de base au sens de l'art. 43a, al. 4, Cst. ou être conforme au principe de rationalité énoncé à l'art. 43a, al. 5, Cst. Dans le cadre de l'attribution des tâches, l'art. 47 Cst. oblige en outre la Confédération à respecter l'**autonomie des cantons** et à leur laisser suffisamment de tâches propres et des sources de financement suffisantes.

Les tâches incombant à la Confédération consistent en premier lieu en une compétence législative. Conformément à l'art. 46 Cst., la mise en œuvre du droit fédéral relève des cantons dans la mesure où elle n'a pas été déléguée à la Confédération (**fédéralisme d'exécution**). Eu égard au principe de subsidiarité, la Confédération est tenue de n'assumer l'exécution du droit fédéral que dans la mesure où une réglementation uniforme paraît nécessaire à l'application des prescriptions fédérales. La compétence législative de la Confédération peut être concurrente, parallèle ou exclusive. En cas de compétence concurrente, la compétence cantonale devient caduque dans la mesure où la Confédération fait usage de sa compétence. En cas de compétence parallèle, en revanche, la Confédération et les cantons sont compétents indépendamment les uns des autres. Les réglementations cantonales peuvent coexister avec les normes fédérales. En cas de compétences exclusives, la compétence de la Confédération est exhaustive. En cas de compétences concurrentes, la compétence de la Confédération peut être fragmentaire (c'est-à-dire limitée à certains aspects d'un domaine réglementaire) ou se limiter à la définition de principes³⁴. En conséquence, les cantons conservent une marge de manœuvre

³² Voir BURRET, Heiko T., SCHMID, Lukas A., FELD, Lars P. et SCHALTEGGER, Christoph A. (2017) : *Zusammenfassung der Befunde*, in : *Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zurich, pp. 291 s.

³³ Voir TREMBLAY, Jean-François (2023) : *Comparative Perspectives on Fiscal Federalism Systems*, in : *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*, Parlgrave-Macmillan, pp. 449 à 474

³⁴ Voir BIAGGINI, Giovanni (2025): Art. 3, RN 47ff. In: Waldmann, Bernhard, Besler Eva Maria und Epiney Astrid (éd.). *Basler Kommentar Bundesverfassung*. Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel.

réglementaire plus ou moins grande, selon que la Confédération exerce ses compétences partiellement ou pas du tout.

Il découle de ce qui précède que la Constitution fédérale fait la distinction entre les tâches cantonales et les tâches fédérales et qu'elle ne prévoit pas de tâches communes à proprement parler, dont l'accomplissement incombe aux deux échelons de l'État et nécessite une réglementation constitutionnelle des actes juridiques communs³⁵. Il faut distinguer ce régime général des domaines où la Constitution fédérale oblige la Confédération et les cantons à se coordonner pour exécuter par exemple des tâches en parallèle ou des parties de tâches concurrentes. Dans ces cas, chaque échelon est seul responsable dans son domaine de compétence, même si cette forme de coopération peut se rapprocher dans les faits d'une tâche conjointe.

L'aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral³⁶ mentionne les critères applicables à l'attribution des tâches à la Confédération ou aux cantons.

L'attribution aux **cantons** de la pleine et entière responsabilité d'une tâche se justifie dans les cas suivants :

- des tâches apparentées relèvent déjà largement de la compétence des cantons ;
- le bénéfice de la tâche revient aux cantons ;
- une solution décentralisée peut mettre les fournisseurs de prestations en concurrence et, partant, faire baisser les coûts et favoriser l'innovation ;
- les cantons sont particulièrement concernés par la tâche et sont en mesure de la remplir de manière autonome ;
- les cantons connaissent bien les personnes et le territoire ;
- il est souhaitable que les personnes concernées sur place assument leur part de responsabilité ;
- la fourniture décentralisée des prestations est plus efficace et répond mieux aux besoins, car elle est plus proche des citoyens ;
- des prestations sur mesure permettent de mieux tenir compte des besoins spécifiques des différentes régions ;
- la collaboration intercantonale peut remplacer une compétence de la Confédération.

L'attribution à la **Confédération** de la pleine et entière responsabilité d'une tâche se justifie dans les cas suivants :

- il faut créer un bénéfice équivalent sur l'ensemble du territoire ;
- seule une solution uniforme permet de ne pas porter gravement préjudice à l'égalité des chances ;
- il s'agit de renforcer la cohésion nationale ;
- il convient de supprimer les écarts dans la répartition de la prospérité ;
- des raisons techniques commandent d'adopter des règles et normes uniformes sur le plan national (par ex. pour l'exploitation d'infrastructures de réseau) ;
- une solution décentralisée n'est pas efficace, car elle entraîne des redondances coûteuses, occasionne des charges de coordination importantes ou empêche de réaliser des économies d'échelle.

³⁵ Voir WALDMANN, Bernhard (2025) : *Die Kompetenz- und Aufgabenteilung im Schweizerischen Bundesstaat*, in : STÖCKLI, Andreas et MAIORINI, Luis A (éd.), *Kompetenz- und Aufgabenteilung im Bundesstaat*, Stämpfli, Berne, pp. 15 à 40

³⁶ Voir www.chf.admin.ch > Documentation > Langues > Aides à la rédaction et à la traduction > [Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral](#).

3.2.2 Financement des tâches

Conformément au principe de l'**équivalence fiscale** énoncé dans la Constitution fédérale, toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'État doit prendre en charge les coûts de cette prestation et a le pouvoir de décider à son propos (art. 43a, al. 2 et 3, Cst.). L'application de ce principe ne pose pas de problème lorsque les personnes et le territoire géographique bénéficiaires sont clairement identifiables. Dans les autres cas, il faut se demander quelle collectivité est la principale bénéficiaire des tâches exécutées.

L'aide-mémoire relatif aux messages du Conseil fédéral indique qu'il faut se poser les questions générales suivantes pour vérifier si le principe de l'équivalence fiscale est respecté :

- À quel échelon de l'État se situe la collectivité qui bénéficie des biens ou services concernés par l'acte législatif ?

Si c'est au niveau national, le financement des prestations incombe à la Confédération. Si le bénéfice se limite uniquement à certains cantons, le financement est l'affaire des cantons.

- La répartition des coûts des prestations entre la Confédération et les cantons telle qu'elle est établie dans l'acte législatif correspond-elle à la répartition des compétences décisionnelles liées à ces prestations ?

Lorsque les tâches sont réglementées au niveau national, mais exécutées et financées sur le plan local en vertu du **fédéralisme d'exécution**, la compatibilité avec l'équivalence fiscale est compromise (l'autorité qui adopte la réglementation n'est pas celle qui en supporte les coûts). Pour les cantons, l'obligation de mettre en œuvre le droit fédéral visée à l'art. 46 Cst. va de pair avec l'obligation de supporter les coûts³⁷. En l'absence d'une base légale spécifique, les cantons doivent assumer les coûts d'exécution. La Constitution fédérale n'assujettit pas la Confédération à une obligation générale de verser des indemnités. La participation financière de la Confédération résulte indirectement de la participation des cantons à certaines recettes de la Confédération (par ex. art. 128, al. 4, Cst.) et, en partie, de la péréquation financière (art. 135 Cst.). Ce rapport est important du point de vue de l'équivalence fiscale et contribue à préserver l'autonomie des cantons puisqu'il permet à ces derniers de disposer des « moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches » (art. 47, al. 2, Cst.). Si les cantons ne sont pas en mesure de financer seuls l'exécution d'une tâche fédérale dans le cadre du fédéralisme d'exécution ou s'il n'est pas souhaitable de leur attribuer la pleine et entière responsabilité en la matière, la Confédération peut participer aux coûts de mise en œuvre par la voie de conventions-programmes (art. 46, al. 2, Cst.) ou prendre en charge tout ou partie des prestations d'exécution au moyen de paiements compensatoires. La répartition des coûts entre la Confédération et les cantons doit tenir compte de la densité réglementaire (art. 9, al. 2, de la loi sur les subventions³⁸). Par principe, la Confédération doit laisser aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible pour la mise en œuvre du droit fédéral en tenant compte de leurs particularités (art. 46, al. 3, Cst.).

³⁷ Voir TSCHANNEN, Pierre (2013) : *Verfassungsrechtliche Grundlagen*, in : UHLMANN, Felix (éd.), *Die Rolle von Bund und Kantonen beim Erlass und bei der Umsetzung von Bundesrecht*, DIKE, Zurich, p. 25.

³⁸ RS 616.1

L'aide-mémoire relatif aux messages du Conseil fédéral définit les critères suivants en faveur de la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons dans le cadre du fédéralisme d'exécution (sans participation aux coûts) :

- il s'agit purement d'une tâche d'exécution administrative par les cantons, que ces derniers peuvent maîtriser en grande partie au moyen de leur infrastructure (effets de synergie, pas d'administrations parallèles) ;
- la Confédération peut se limiter à une fonction législative ou coordinatrice ;
- les cantons disposent de marges de manœuvre pour la mise en œuvre du droit fédéral ;
- la mise en œuvre de prescriptions matérielles de la Confédération n'entraîne aucune charge financière extraordinaire pour les cantons ;
- la tâche d'exécution ne pèse pas de manière disproportionnée sur certains cantons.

La Confédération peut aussi participer financièrement à l'exécution des tâches spécifiquement cantonales dans le cadre de sa compétence en matière d'encouragement. En contrepartie, elle fixe les conditions et les prescriptions applicables à l'octroi de ses contributions, en tenant compte de l'équivalence fiscale. Le respect de ces conditions et prescriptions est contraignant uniquement pour les cantons qui sollicitent des subventions.

3.2.3 Collaboration entre la Confédération et des cantons

L'art. 44 Cst. énonce le principe selon lequel la Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux. La Constitution fédérale assujettit les échelons de l'État à l'obligation de se coordonner et de travailler ensemble lorsqu'ils assument des compétences en parallèle ou de manière conjointe.

L'art. 45 Cst. dispose la participation des cantons au processus de décision sur le plan fédéral, en particulier à l'élaboration de la législation. La Confédération est tenue d'informer les cantons de ses projets en temps utile et de manière détaillée et de les consulter lorsque leurs intérêts sont touchés. L'art. 55 Cst. précise la participation des cantons aux décisions de politique extérieure en indiquant que l'avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences sont affectées par ce genre de décision. En pareil cas, les cantons doivent être associés de manière appropriée aux négociations internationales (art. 55, al. 3, Cst.).

Aux termes de l'art. 48 Cst., les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional. Les organes intercantonaux peuvent être habilités à édicter des dispositions contenant des règles de droit. La Confédération peut participer aux conventions intercantonaux dans les limites de ses compétences. Ces conventions doivent être portées à la connaissance de la Confédération. La possibilité de conclure de tels concordats est prévue depuis la création de l'État fédéral, mais elle a été réglementée de manière beaucoup plus favorable avec la nouvelle Constitution fédérale de 1999 (art. 48)³⁹. Depuis l'entrée en vigueur de la RPT, la Confédération peut, à la demande des cantons intéressés, donner force obligatoire générale à des conventions intercantonaux ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantonaux (art. 48a Cst.). Cette compétence est limitée à neuf groupes de tâches. La Confédération dispose aussi, par exemple, de compétences subsidiaires en vertu desquelles elle peut légiférer dans le domaine de l'instruction publique si les efforts de coordination des cantons n'aboutissent pas à une harmonisation (art. 62, al. 4, 63a, al. 5, et 67a, al. 2, Cst.). La Confédération n'a jamais fait usage de ces possibilités jusqu'à présent.

Plus de 700 conventions intercantonaux ont été conclues de 1848 à 2003⁴⁰. Il n'y a plus eu de recensement systématique depuis 2003, mais le nombre de conventions n'a cessé de croître après l'entrée en vigueur de l'art. 48a Cst., qui a découlé de l'acceptation de la RPT. Pas moins de

³⁹ Voir SCJARINI, Pascal et BOCHSLER, Daniel (2006) : Concordats et conférences intergouvernementales. Les piliers du fédéralisme horizontal. In LeGes : 17 (2006) 1, p. 23-41.

⁴⁰ Voir MATHYS, Laetitia (2025) : *Les conventions intercantonaux comme objets de l'évaluation ?*, in : LeGes 36 (2025) 3.

90 conventions intercantionales sont en vigueur⁴¹, dont une dizaine s'appliquent à l'échelle nationale. Près de deux tiers de ces conventions sont assorties d'un mécanisme de compensation des charges qui sert de base au financement des prestations que les cantons se fournissent mutuellement.

4 Résultats de l'examen

Des groupes de travail thématiques composés de représentants des secteurs et des finances publiques à l'échelon de la Confédération et des cantons ont examiné les 21 groupes de tâches définis dans le mandat. Ils étaient chargés d'ébaucher les variantes de désenchevêtrement possibles et d'établir un état des lieux à l'intention des décideurs politiques. Le chapitre suivant résume les résultats de leurs travaux. Chaque groupe de travail a rédigé un rapport d'évaluation (voir annexes), dans lequel il fournit une analyse détaillée de la situation actuelle ainsi qu'une description complète et une évaluation des variantes examinées.

4.1 Analyse de la situation actuelle

Les représentants des secteurs à l'échelon de la Confédération et des cantons estiment que la répartition actuelle des tâches est adéquate dans une bonne partie des 21 groupes étudiés. Les procédures sont rodées et la répartition des rôles est claire, tandis que l'accomplissement des tâches et l'atteinte des objectifs sectoriels sont satisfaisants. Les optimisations possibles tiennent plus à une modification partielle des modalités de coopération qu'à une refonte complète des compétences ou des responsabilités de financement. Par conséquent, beaucoup de représentants des secteurs considèrent qu'un désenchevêtrement n'est pas totalement indispensable.

Si cette évaluation positive du secteur est exacte en ce qui concerne l'accomplissement quotidien des tâches, les tâches communes et les financements conjoints qui existent dans plusieurs de ces groupes de tâches sont parfois contraires aux principes constitutionnels de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Ils risquent d'accroître la charge administrative, de causer des redondances de tâches, de créer des incitations inopportunes (surproduction, solutions trop onéreuses) ou de produire des effets d'aubaine. Du point de vue des finances et des institutions politiques, le grand nombre de transferts à affectation obligatoire restreint la marge de manœuvre des échelons institutionnels et leur capacité à fixer leurs priorités de manière autonome. La question de savoir dans quelle mesure les enchevêtrements et les transferts à affectation obligatoire favorisent vraiment l'atteinte des objectifs politiques par rapport à un modèle de financement et d'exécution autonome des tâches reste ouverte. Dans tous les cas, la définition des priorités, la planification et la détermination de l'offre ainsi que l'affectation des ressources relèvent déjà des cantons dans de nombreux groupes de tâches. Pour sa part, le Contrôle fédéral des finances (CDF)⁴² critique, dans divers domaines, le manque de pertinence et l'absence de pilotage des transferts fédéraux, ainsi que l'insuffisance du contrôle de leur efficacité.

4.2 Variantes étudiées et recommandations par groupe de tâches

La plupart des variantes étudiées montrent de réelles possibilités de désenchevêtrement. Les unes vont dans le sens d'une décentralisation ou d'une centralisation complète, tandis que les autres sont axées sur des sous-domaines et prévoient une répartition des compétences par fonction entre la Confédération et les cantons. Plusieurs variantes se limitent aussi à la suppression des financements conjoints et des prescriptions correspondantes.

Dans le système actuel, de nombreux groupes de tâches ne comportent aucun enchevêtrement au sens strict. La Confédération et les cantons y accomplissent plutôt leurs activités en parallèle. Quelques membres des groupes de travail estiment toutefois qu'il est possible de clarifier les compétences ou de les réglementer avec davantage d'à-propos. Par conséquent, les différents groupes de travail ont aussi étudié les possibilités de réorganiser les compétences ou la répartition des tâches dans les domaines concernés.

⁴¹ Voir la [liste des conventions intercantionales](#), accessible à l'adresse suivante : www.kdk.ch > Thèmes > Collaboration intercantionale avec compensation des charges.

⁴² Voir le [guide](#) sur les rapports pertinents du CDF, accessible à l'adresse suivante : www.efk.admin.ch > Rapports > Administration générale > Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons.

Ils montrent en outre des variantes qui iraient dans le sens d'une intensification de la tâche commune ou de la création de nouveaux enchevêtrements si la Confédération obtenait une compétence accrue en matière de réglementation ou de financement. Enfin, dans divers groupes de tâches, les groupes de travail ont examiné des possibilités d'ajustements ponctuels des processus de collaboration et des modalités de financement, qui n'ont aucune incidence sur la répartition des tâches ou les compétences.

Les groupes de travail ont évalué toutes les variantes en tenant compte des principes constitutionnels de la **subsidiarité** et de l'**équivalence fiscale** (voir le chapitre 3.2) et de critères tels que l'**efficience**, l'**efficacité** et les **incitations inopportunes**.

L'efficience (caractère économique des prestations fournies) peut par exemple être atteinte par :

- l'accélération des procédures ;
- le regroupement de compétences ;
- la suppression de redondances ;
- la réalisation d'économies d'échelle (plus grandes quantités à un coût moyen plus faible).

L'efficacité (effet des prestations fournies) peut par exemple être atteinte par :

- une proximité accrue avec les citoyens lors des décisions (accès privilégié à l'information, possibilité de prendre en compte les préférences régionales) ;
- une réalisation plus rapide et plus simple des objectifs politiques (harmonisation, coordination, qualité).

La suppression des incitations inopportunes repose par exemple sur des décisions relatives :

- au type de prestations de l'État (mauvaise allocation des ressources) ;
- à l'étendue des prestations de l'État (surproduction) ;
- aux coûts des prestations de l'État (solutions trop onéreuses) ;
- à la répartition des charges entre la Confédération et les cantons (possibilité de transférer des coûts d'un échelon institutionnel à l'autre).

Pour chaque tâche, le respect de ces principes et critères a été diversement apprécié et pondéré. Les membres des différents groupes de travail ont parfois eu des divergences de vues très importantes, qui sont toutes rapportées ici de manière transparente. Sur la base de ces évaluations, les groupes de travail ont formulé une ou plusieurs recommandations. Les paragraphes qui suivent résument les variantes et les recommandations relatives aux divers groupes de tâches examinés.

4.2.1 Réduction individuelle de primes

Le groupe de travail a examiné les deux variantes de désenchevêtrement suivantes :

1. Centralisation : la Confédération intègre tous les aspects de la RIP dans une réglementation nationale et finance la totalité de ce groupe de tâches. Les cantons sont toujours responsables de l'exécution.
2. Décentralisation : la réglementation, le financement et l'exécution des tâches liées à la RIP ressortissent entièrement aux cantons. La Confédération n'assujettit cet échelon qu'à l'obligation de définir les grandes lignes de la RIP. Elle ne fixe pas d'autres exigences matérielles.

Recommandation : le groupe de travail estime que la tâche commune et le financement conjoint en vigueur dans la RIP ont démontré leur efficacité, car tant la Confédération que les cantons exercent une influence sur l'évolution des coûts de la santé. Étant donné que ces deux échelons institutionnels financent la RIP à parts plus ou moins égales, ils ont tous deux intérêt à atténuer la hausse de ces coûts. En outre, la population suisse n'a accepté que récemment, lors de la votation concernant le contre-projet à l'initiative d'allègement des primes, de modifier le système en profondeur. Les ajustements requis n'ont pas encore été exécutés et ne déploient donc pour l'heure aucun effet. Dans ce contexte, le groupe de travail recommande de ne pas poursuivre l'examen des variantes de désenchevêtrement proposées et d'exclure la RIP de la deuxième phase du projet « Désenchevêtrement 27 ».

4.2.2 Prestations complémentaires

Le groupe de travail a examiné les trois variantes de désenchevêtrement suivantes :

1. Centralisation complète : la Confédération a seule compétence pour réglementer et financer l'ensemble des prestations complémentaires (y c. coûts liés aux besoins vitaux et aux séjours en institution ainsi que frais de maladie et d'invalidité). L'exécution continue à relever des cantons.
2. Décentralisation : les cantons sont chargés de réglementer, de financer et d'exécuter la totalité des prestations complémentaires. La Confédération n'impose plus de contraintes matérielles aux cantons ou adopte une loi-cadre prévoyant le respect d'exigences minimales.
3. Centralisation partielle : la Confédération assume l'intégralité des coûts liés à la couverture des besoins vitaux au moyen de prestations complémentaires. La Confédération reste compétente pour réglementer ce domaine, tandis que les cantons sont responsables de l'exécution. Il est possible d'assortir cette variante d'une centralisation des primes d'assurance-maladie des bénéficiaires de prestations (avec une éventuelle modification de la participation fédérale à la RIP) ou de prévoir que ces primes peuvent être, comme à l'heure actuelle, financées de manière conjointe (à condition que la Confédération maintienne sa participation financière à la RIP).

Recommandation : tant la centralisation complète que la décentralisation présentent des inconvénients notables (notamment création d'incitations inopportunes) par rapport à la situation actuelle. C'est pourquoi le groupe de travail recommande de ne pas approfondir ces variantes de désenchevêtrement total. À l'inverse, il estime qu'un désenchevêtrement partiel incluant une centralisation des coûts liés à la couverture des besoins vitaux (variante 3) est avantageux pour deux raisons. D'une part, il permet de mieux tenir compte du principe selon lequel l'autorité qui prend les décisions doit aussi être celle qui en assume les coûts et, d'autre part, elle réduit les rapports de dépendance financière. Par conséquent, le groupe de travail préconise d'approfondir cette variante lors de la deuxième phase du projet « Désenchevêtrement 27 » et ce faisant de tenir compte de la recommandation concernant la RIP (voir le chapitre 4.2.1) lors de son examen portant sur la gestion du montant de l'assurance obligatoire des soins des bénéficiaires de prestations complémentaires (centralisation ou maintien de la situation actuelle).

4.2.3 Subventions aux organisations privées d'aide à la vieillesse et aux invalides

L'examen a porté uniquement sur les subventions dont l'allocation repose sur l'art. 112c Cst. À l'heure actuelle, ce groupe de tâches ne présente aucun enchevêtrement au sens strict. Il relève plutôt d'une compétence que la Confédération et les cantons exercent en parallèle. Le groupe de travail a examiné les quatre variantes suivantes pour réorganiser les compétences :

1. Centralisation complète : la création d'une tâche fédérale de plus grande portée permet aux cantons de se retirer de ce groupe de tâches. La Confédération (plus précisément, les fonds de compensation AVS et AI) s'acquitte des dépenses qui sont actuellement à la charge des organisations.
2. Décentralisation : la Confédération ne verse plus d'aides financières aux organisations privées d'aide aux personnes âgées et aux invalides, abandonnant cette tâche à l'entière responsabilité des cantons. Ceux-ci décident librement du volume de ressources financières qu'ils entendent affecter à ce domaine et des organisations bénéficiaires.
3. Séparation des fonctions : les compétences sont définies selon la nature des prestations. Les cantons sont responsables des prestations dont les coûts peuvent être chiffrés à l'unité et attribués concrètement à un bénéficiaire. De son côté, la Confédération prend en charge les prestations dont il est impossible ou très difficile d'attribuer l'utilité à une personne précise.
4. Centralisation partielle : la Confédération et les cantons concluent des conventions-programmes garantissant que les objectifs communs sont remplis de manière coordonnée. Les subventions

fédérales prévues à l'art. 112c, al. 2, Cst. ne sont plus versées directement aux organisations, mais sont réparties entre les cantons, qui sont ensuite chargés de les octroyer aux organisations concernées. Les cantons sont tenus de participer au financement de ces prestations dans la même mesure que la Confédération.

Recommandation : le groupe de travail estime que les variantes examinées ne constituent pas une variante de rechange satisfaisante par rapport au système actuel. En revanche, il pense que le renforcement de la coordination entre la Confédération et les cantons a du potentiel. C'est pourquoi il recommande d'analyser les possibilités d'améliorer cet aspect. Étant donné que ce groupe de tâches est largement désenchevêtré, le groupe de travail considère que cette analyse doit être effectuée dans un cadre autre que le projet « Désenchevêtrement 27 » et préconise l'exclusion du groupe de tâches de la deuxième phase du projet.

4.2.4 Santé en général

Lors de la première phase du projet « Désenchevêtrement 27 », le groupe de travail n'a pas étudié de variante dans le domaine de la santé en général. Il justifie sa décision par le fait que ce groupe de tâches comporte des financements conjoints de faible ampleur et que ceux-ci concernent surtout les registres et les projets de numérisation. Il conviendrait d'analyser cette thématique de la numérisation dans une perspective transversale. En outre, il renvoie aux travaux qui sont menés à l'heure actuelle en réponse au postulat 24.3029 et à la motion 25.3017 relatifs à la planification hospitalière intercantonale⁴³. Étant donné qu'il a exclu ce groupe de tâches de son examen, il n'a pas rédigé de rapport à ce sujet (pas d'annexe à ce groupe de tâches).

4.2.5 Transport régional de voyageurs

Le groupe de travail a examiné les trois variantes de désenchevêtrement suivantes :

1. Décentralisation : les cantons répondent seuls du financement et de l'organisation du transport régional de voyageurs. La Confédération conserve quelques compétences (réglementaires), notamment en ce qui concerne la sécurité et l'octroi de concessions, ainsi que la stratégie et les plans d'utilisation du réseau.
2. Décentralisation du financement : les mêmes règles s'appliquent qu'en cas de décentralisation, mais la Confédération continue à agir dans l'organisation du transport régional de voyageurs en tant que soutien sur le plan opérationnel (coordination, médiation, expertise).
3. Séparation des fonctions par moyen de transport : la Confédération est seule compétente pour la planification, la commande et le financement de l'offre ferroviaire régionale. En revanche, ces tâches incombent entièrement aux cantons pour ce qui est du transport par route (bus), de sorte qu'on ne fait plus la distinction entre transport régional et transport local à ce niveau.

Recommandation : les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération et des cantons estiment que la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine du transport régional de voyageurs est opportune dans l'ensemble et qu'elle contribue à une exécution efficace et efficiente des tâches. Ils se prononcent par conséquent pour le maintien de la situation actuelle.

Dans la perspective d'un désenchevêtrement, les représentants des finances publiques recommandent d'approfondir la question de la décentralisation du financement (variante 2) lors de la deuxième phase du projet. À leur avis, cette variante permettra de réduire les rapports de dépendance financière entre la Confédération et les cantons et de supprimer d'éventuelles incitations inopportunes. Ils ajoutent que la

⁴³ Postulat [24.3029](#) (Wyss) du 26 février 2024 « Renforcer la planification hospitalière intercantonale pour améliorer les soins et les rendre plus efficaces » OU motion [25.3017](#) (Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États) du 28 janvier 2025 « Renforcer la planification hospitalière grâce à des listes d'hôpitaux intercantionales », accessibles à l'adresse suivante : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista

Confédération pourra en parallèle continuer à agir en tant que soutien sur le plan opérationnel, tout en conservant sa fonction de coordination et de médiation.

Le groupe de travail estime qu'il n'est pas judicieux de poursuivre l'examen des variantes 1 et 3, car celles-ci risquent, à son avis, de compromettre le bon fonctionnement et la cohérence de l'ensemble du système.

4.2.6 Infrastructure ferroviaire

Le groupe de travail a examiné deux variantes de désenchevêtrement et une modification du financement conjoint :

1. Centralisation du financement : la Confédération finance l'intégralité de l'infrastructure ferroviaire, et les cantons ne versent plus de contributions forfaitaires au FIF. Le processus de planification actuel est maintenu (les cantons participent aux régions de planification, mais n'ont aucun pouvoir de décision).
2. Séparation des fonctions : la Confédération prend en charge toutes les dépenses relatives à l'aménagement et à la maintenance du réseau ferroviaire. Les cantons sont chargés de financer et de réaliser l'intégralité des stations d'accueil requises sur leur territoire. Les lois fédérales et le processus de planification actuel sont maintenus.
3. Modification du financement conjoint de projets : de manière générale, l'aménagement et la maintenance du réseau ferroviaire sont financés par la Confédération. Au lieu de verser une contribution forfaitaire au FIF, les cantons bénéficiant des infrastructures couvrent les coûts supplémentaires des projets d'aménagement.

Recommandation : le groupe de travail critique le manque d'effet incitatif et d'équivalence fiscale qui provient des financements conjoints existant à l'heure actuelle dans le FIF. Il rejette toutefois une séparation des fonctions (variante 2) et une modification du financement conjoint (variante 3) à cause des problèmes de délimitation et de mise en œuvre posés par ces deux variantes.

Une partie du groupe de travail est favorable au maintien de la situation actuelle. Dans la perspective d'un désenchevêtrement, des membres du groupe de travail estiment qu'il est intéressant de poursuivre l'examen de la centralisation du financement (variante 1). À leur avis, la suppression de la contribution cantonale n'améliorera certes guère l'exécution des tâches ou l'effet incitatif, mais elle a au moins le potentiel de contribuer à équilibrer le bilan global du projet « Désenchevêtrement 27 ». Par conséquent, le groupe de travail recommande d'approfondir la centralisation du financement lors de la deuxième phase du projet.

4.2.7 Routes

Le groupe de travail a examiné deux variantes de désenchevêtrement concernant le financement des routes et une modification du financement conjoint qui n'a pas d'incidence sur la répartition des compétences :

1. Décentralisation : le produit de l'impôt sur les huiles minérales et les recettes de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations ne sont plus affectés au financement des dépenses relatives aux routes cantonales, mais la Confédération s'en sert uniquement pour financer les routes nationales. Les cantons supportent la totalité de coûts liés aux infrastructures routières en y consacrant une part plus importante du produit de l'impôt sur les véhicules à moteur ou des ressources budgétaires non affectées.
2. Centralisation du financement : la Confédération finance la totalité des infrastructures routières en y consacrant une part plus importante du produit des impôts à la consommation qu'elle perçoit ou des ressources budgétaires non affectées. Les cantons restent chargés de l'exécution, à savoir de la construction et de l'entretien des infrastructures routières relevant de leur compétence.

3. Conversion du financement conjoint en un paiement de transfert : les divers flux financiers qui existent entre la Confédération et les cantons dans le domaine des routes sont regroupés dans un paiement de transfert unique. Il n'y a plus qu'une clé de répartition entre les cantons. Le calcul ne tient plus compte d'éventuels éléments structurels.

Recommandation : le groupe de travail estime que les flux financiers existant à l'heure actuelle entre la Confédération et les cantons dans le domaine des routes sont relativement complexes et qu'ils manquent de transparence. C'est pourquoi il recommande d'examiner l'opportunité de supprimer les contributions affectées aux routes (variante 1) ou de les regrouper dans un paiement de transfert unique, restant affecté au financement des routes (variante 3). Dans une deuxième phase il faudrait montrer dans les deux cas comment il est possible de prendre en compte les éléments structurels constitutifs des paiements de transfert actuels pour atténuer les disparités entre les cantons. En outre, l'analyse de la variante 1 doit aussi porter en détail sur le financement lié à l'utilisation.

4.2.8 Trafic d'agglomération

En ce qui concerne le trafic d'agglomération, le groupe de travail a examiné la possibilité d'un désenchevêtrement complet et celle d'un désenchevêtrement partiel. Son analyse a également porté sur trois variantes prévoyant une modification de la tâche commune et du financement commun sans remettre en cause la répartition des compétences actuelles.

1. Décentralisation complète : le programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA) est abrogé de sorte que la Confédération ne participe plus à l'examen et au financement des projets d'agglomération.
2. Décentralisation partielle : le PTA sert uniquement à soutenir les grands projets (plus de 20 millions de francs) qui sont utiles à l'ensemble du système de transport. La Confédération ne participe plus financièrement aux mesures nationales de plus petite portée.
3. Modification du financement conjoint par l'instauration de taux de contribution différenciés : le taux de contribution prévu dans le PTA varie en fonction des moyens de transport. La participation financière de la Confédération aux projets de transport local par voie ferrée (tram ou métro) est relevée à un taux maximal de 75 % des coûts afin de combler une partie de l'écart avec la participation financière de la Confédération aux infrastructures ferroviaires (financées en totalité au moyen du FIF). Pour les autres projets, la participation financière de la Confédération est maintenue à un taux variant entre 30 et 50 % des coûts pris en compte.
4. Modification du financement conjoint par l'adoption de conventions-programmes : les ressources destinées à l'exécution de mesures de petite portée ne sont plus versées par projet, mais sont allouées aux cantons sur une base forfaitaire, en vertu de conventions-programmes. Celles-ci fixent les objectifs et les indicateurs de qualité que la Confédération et les cantons doivent respecter.
5. Modification du financement conjoint par le renforcement de la coordination : la Confédération participe non seulement au financement des projets d'agglomération, mais également à la planification générale et à la coordination des moyens de transport à l'intérieur d'un organe commun à la Confédération et aux cantons.

Recommandation : les représentants des cantons et les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération jugent appropriée la répartition actuelle des tâches dans le trafic d'agglomération. Le PTA a permis non seulement de réaliser des infrastructures de transport essentielles, mais également de renforcer la collaboration entre les cantons, les communes et les pays voisins. En outre, les conceptions de systèmes de transport globaux et la coordination entre le développement des transports et l'urbanisation ont nettement gagné en importance. Le PTA est continuellement affiné et adapté aux besoins. Par conséquent, les représentants des cantons et les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération sont favorables au maintien de la situation actuelle. À leur avis, un retrait de la Confédération du trafic d'agglomération risque de saper le développement des transports et de l'aménagement du territoire et de compromettre l'efficacité.

Dans la perspective d'un désenchevêtrement, les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération recommandent d'approfondir la question de la décentralisation lors de la deuxième phase du projet. Bien que la Confédération soit habilitée, depuis l'entrée en vigueur de la RPT, à soutenir financièrement les infrastructures de transport, la planification et le développement du trafic d'agglomération incombent aux cantons et aux communes lorsqu'ils concernent des infrastructures cantonales et communales. Il est prévu que la décentralisation permette de réduire les rapports de dépendance financière entre la Confédération et les cantons. Il conviendra alors d'examiner si, en l'absence de tels rapports, la Confédération devra encore s'acquitter de tâches en matière de coordination et de transfert de connaissances pour le compte des cantons.

4.2.9 Hautes écoles

Le groupe de travail a examiné une variante de désenchevêtrement et une modification du financement conjoint :

1. Décentralisation : les cantons gèrent et financent intégralement les hautes écoles qui se trouvent sur leur territoire. Les contributions fédérales prévues dans la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE)⁴⁴ en faveur des hautes écoles cantonales sont supprimées. La Confédération continue à gérer et à financer les hautes écoles fédérales.
2. Modification du financement conjoint par une concentration des ressources : la Confédération augmente le financement qu'elle accorde à l'heure actuelle à des domaines spécifiques d'importance nationale tels que la médecine ou les infrastructures de recherche nationales. En contrepartie, elle ne verse plus de contributions aux hautes écoles cantonales.

Recommandation : de l'avis des représentants du secteur, la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons garantit un enseignement supérieur de haute qualité à l'échelle nationale. En l'espèce, le rôle de coordination que la Confédération et les cantons assument conjointement dans le cadre d'organes communs, dont la Conférence suisse des hautes écoles, est primordial. C'est pourquoi les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération et des cantons recommandent de maintenir la situation actuelle. Une modification des compétences en matière de financement risque de compromettre la qualité et l'efficacité de l'enseignement supérieur et des activités de recherche en Suisse et de dépasser les capacités budgétaires des cantons responsables des hautes écoles, notamment celles des cantons financièrement faibles qui ont des hautes écoles de petite taille.

Dans la perspective d'un désenchevêtrement, les représentants des finances publiques recommandent d'approfondir la question de la décentralisation lors de la deuxième phase du projet. Ces représentants soulignent que les cantons prennent déjà en charge la majeure partie du financement de leurs hautes écoles et qu'ils les gèrent eux-mêmes dans une large mesure. À leur avis, un désenchevêtrement complet attribuera aux cantons l'exercice des différentes fonctions (décideurs, bailleurs de fonds et bénéficiaires), ce qui permettra de supprimer les éventuelles incitations inopportunes et les rapports de dépendance financière. Si la décentralisation est adoptée, les contributions financières n'auront pas d'affectation obligatoire, et les cantons pourront décider librement de leur utilisation et de l'exécution des tâches.

4.2.10 Formation professionnelle

Le groupe de travail a examiné une variante de désenchevêtrement et une modification du financement conjoint qui n'a pas d'incidence sur la répartition actuelle des compétences :

1. Décentralisation du financement : la réglementation de la formation professionnelle relève toujours de la Confédération, mais celle-ci limite son financement aux projets de développement de la formation professionnelle et de la qualité. Les contributions forfaitaires aux cantons sont supprimées. En outre, ceux-ci assument l'exécution et le financement des tâches liées à la Haute école en formation professionnelle (HEFP).

⁴⁴ RS 414.20

2. Modification du financement conjoint : les parts de financement actuelles de la Confédération (25 %) et des cantons (75 %) sont ajustées. Pour ce faire, la marge de manœuvre des cantons en matière d'organisation et de décision est analysée à l'aide d'une série d'indicateurs.

Recommandation : les représentants du secteur pensent que la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons est efficace : la formation professionnelle remplit ses objectifs et elle est intégralement financée. En outre, le système de financement est rodé. Les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération et des cantons recommandent donc de s'en tenir à la situation actuelle. À leur avis, une modification des compétences peut avoir des incidences négatives sur l'économie et le besoin de personnel qualifié sans apporter pour autant des avantages visibles aux cantons ou à la Confédération. Concernant la HEFP, le retrait de la Confédération est susceptible de compromettre l'homogénéité et la qualité de la formation à l'échelle nationale. Une recrudescence des redondances est probable si les tâches sont accomplies de manière décentralisée par les hautes écoles pédagogiques cantonales au lieu de la HEFP (par ex. dans le domaine de la recherche et du développement professionnel).

Compte tenu de la densité réglementaire, les représentants des cantons estiment qu'une hausse de la part fédérale sera nécessaire pour garantir l'équivalence fiscale. Toutefois, ni les représentants des cantons ni ceux de la Confédération ne recommandent un examen approfondi en la matière en raison des difficultés à définir des indicateurs appropriés pour analyser objectivement les parts de financement. La fixation de ces parts relève en définitive des milieux politiques, mais les représentants de la Confédération considèrent que l'équivalence fiscale est d'ores et déjà réalisée.

Dans la perspective d'un désenchevêtrement, les représentants des finances publiques recommandent d'approfondir la question de la décentralisation du financement lors de la deuxième phase du projet. Les cantons prennent déjà en charge la plupart des coûts de la formation professionnelle et disposent d'une marge de manœuvre considérable pour la mise en œuvre. Une répartition claire des compétences en matière de financement et de pilotage est de nature à réduire les rapports de dépendance et les redondances qui existent à l'heure actuelle.

4.2.11 Aides à la formation

Le groupe de travail a examiné la variante de désenchevêtrement suivante :

1. Décentralisation : la Confédération ne participe plus au financement des aides à la formation destinées aux étudiants du degré tertiaire.

Le groupe de travail recommande de continuer à examiner, lors de la deuxième phase du projet, la possibilité que les cantons assument seuls le financement des aides à la formation. Il considère que cette variante est plus compatible avec le principe de subsidiarité inscrit dans la Constitution fédérale que la situation actuelle. Il rappelle en outre que le concordat sur les bourses d'études a permis d'harmoniser les systèmes cantonaux.

4.2.12 Encouragement du sport

Le groupe de travail a examiné la variante de désenchevêtrement suivante pour ce qui concerne l'éducation physique :

1. Décentralisation : la Confédération ne réglemente plus l'enseignement du sport à l'école (caractère obligatoire, nombre minimum de leçons).

Recommandation : les représentants des cantons et les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération recommandent d'abroger la réglementation fédérale concernant l'enseignement du sport à l'école. À leur avis, cette variante renforcera la subsidiarité et l'équivalence fiscale par rapport à la situation actuelle. Elle permet également de rétablir la souveraineté des cantons dans le domaine de l'instruction publique. Selon les partisans de cette variante, celle-ci n'aura pas d'incidence négative sur l'efficacité et l'efficience de l'accomplissement des tâches par les cantons.

Les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération soulignent que la pratique régulière d'une activité sportive est très importante pour la santé et les performances des enfants et des jeunes. À leurs yeux, une réglementation fédérale garantit que tous les enfants et jeunes de Suisse bénéficient à parts égales des instruments d'encouragement de l'activité et de l'éducation physiques. Les interprétations des experts juridiques divergent quant à la question de savoir si et dans quelle mesure les réglementations fédérales relatives à l'encouragement de l'activité physique et du sport empiètent de manière inadmissible sur la souveraineté des cantons en matière d'instruction publique (art. 62 Cst.). Les représentants de la Confédération sont par conséquent disposés à examiner la pertinence d'une disposition relative au nombre minimum de leçons. Du point de vue de la Confédération, il est également envisageable d'examiner la possibilité de maintenir l'obligation du sport à l'école, sans prescription fédérale quant à la forme (suppression de l'art. 12, al. 4 et 5, de la loi sur l'encouragement du sport⁴⁵).

4.2.13 Formation musicale

Le groupe de travail a examiné deux variantes de désenchevêtrement et une modification ponctuelle :

1. Décentralisation complète : les prescriptions tarifaires auxquelles la Confédération soumet les écoles de musique publiques sont supprimées.
2. Décentralisation partielle : elles sont remplacées par une norme à atteindre.
3. Modification ponctuelle : elles incluent des aspects autres que la tarification.

Recommandation : aussi bien les représentants des cantons que les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération recommandent de supprimer les prescriptions tarifaires applicables aux écoles de musique publiques (art. 12a de la loi sur l'encouragement de la culture⁴⁶). À leur avis, cette variante renforcera la subsidiarité et l'équivalence fiscale par rapport à la situation actuelle et permettra un véritable désenchevêtrement sans compromettre l'efficacité et l'efficience.

À l'inverse, les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération recommandent de donner suite à la variante qui consiste à formuler les prescriptions fédérales de manière plus générale en les remplaçant par une norme à atteindre. Selon eux, cette variante permettra de résoudre les problèmes d'exécution et de délimitation liés aux prescriptions tarifaires actuelles, et l'élaboration commune d'un concept-cadre renforcera l'efficacité.

4.2.14 Protection du paysage et conservation des monuments historiques

Le groupe de travail a examiné deux variantes de désenchevêtrement et une variante consistant en l'extension de la compétence fédérale prévue dans la tâche commune.

1. Décentralisation : les cantons sont responsables du financement de tous les monuments historiques d'importance nationale, régionale ou locale, des travaux d'archéologie et de la protection des sites construits. Ils sont aussi chargés des questions techniques et opérationnelles liées à ces domaines. Les contributions de la Confédération sont supprimées.
2. Séparation des fonctions : la Confédération assume l'entière responsabilité des objets d'importance nationale, tandis que les cantons ont compétence pour les objets d'importance régionale ou locale.
3. Centralisation partielle : la Confédération a compétence pour réglementer la protection du paysage et la conservation des monuments historiques et pour fixer des exigences minimales en matière de protection du patrimoine culturel construit et du patrimoine archéologique. Les compétences en matière de financement et d'exécution restent les mêmes qu'à l'heure actuelle.

Recommandation : les représentants des cantons et les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération recommandent de s'en tenir à la situation actuelle, tout en optimisant quelques éléments.

⁴⁵ RS 415.0

⁴⁶ RS 442.1

Ils estiment que le système en vigueur permet d'accomplir les tâches avec efficacité et efficacie et d'en adapter l'exécution aux particularités des différents cantons. À leur avis, le maintien de la situation actuelle est le mieux à même de préserver le patrimoine culturel et de tenir compte de son importance nationale. Les représentants des cantons et les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération jugent toutefois intéressant d'approfondir la variante 3, car celle-ci est susceptible de renforcer la tâche commune existante et, partant, d'accroître l'efficacité et l'efficacie du système actuel du fait de l'attribution à la Confédération d'une compétence réglementaire générale.

Dans la perspective d'un désenchevêtrement, les représentants des finances publiques recommandent d'approfondir la question de la décentralisation lors de la deuxième phase du projet. Selon eux, cette variante s'accompagnera d'un désenchevêtrement de grande ampleur susceptible d'améliorer la subsidiarité et l'équivalence fiscale, d'éliminer les incitations inopportunes et de réduire les structures parallèles existantes. Cette variante prévoit la suppression des contributions fédérales aux mesures de protection des monuments historiques et du patrimoine archéologique. Si l'on décide de la poursuivre lors de la deuxième phase du projet, il faudra examiner si et sous quelle forme la Confédération conservera des tâches dans ce domaine (définition de normes, suivi des accords internationaux, mesures urgentes, organisation et projets d'importance nationale).

4.2.15 Exécution des peines et des mesures

Établissements pénitentiaires

Le groupe de travail a examiné trois variantes de désenchevêtrement ainsi que deux cas de figure prévoyant l'extension de la compétence fédérale prévue dans la tâche commune et le financement conjoint :

1. Centralisation complète : la réglementation, le financement et l'exécution des peines et des mesures, détention provisoire comprise, relèvent de la seule et unique compétence de la Confédération.
2. Centralisation partielle : la Confédération prescrit légalement l'exécution des peines et des mesures, détention provisoire comprise, tandis que les cantons sont responsables de l'exécution du droit fédéral. Le financement conjoint en vigueur est maintenu, mais la Confédération adapte sa participation financière à la densité réglementaire.
3. Modification du financement conjoint par la prise en compte de la détention provisoire : la Confédération verse des subventions pour la construction d'établissements de détention provisoire et définit les conditions de subventionnement (par analogie avec les règles applicables à l'heure actuelle aux établissements servant à l'exécution des peines et des mesures).
4. Décentralisation complète : la Confédération ne subventionne plus la construction d'établissements servant à l'exécution des peines et des mesures et ne définit plus les conditions de subventionnement.
5. Décentralisation partielle : la Confédération ne subventionne plus les projets de construction de petite taille menés dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures. Il n'est dès lors plus possible de regrouper plusieurs petits projets de construction en un paquet de mesures afin de respecter le seuil de 100 000 francs fixé par la Confédération pour l'octroi de subventions.

Recommandation : de manière générale, le système actuel fonctionne bien selon les représentants du secteur. Ceux-ci jugent positivement l'engagement de la Confédération et son influence sur le plan de l'harmonisation, de la qualité et de la viabilité financière des offres ou des établissements dans les cantons. Il n'est donc pas nécessaire de faire des modifications dans l'immédiat. Dans ces conditions, les variantes examinées constituent de simples options d'après les représentants du secteur.

Dans la perspective d'un désenchevêtrement, le groupe de travail recommande d'approfondir la suppression de l'octroi de subventions aux petits projets de construction soumis sous la forme de paquets de mesures. Une partie du groupe de travail estime en outre que la décentralisation complète

est prometteuse en cela qu'elle prévoit de supprimer les subventions de construction de la Confédération. C'est pourquoi il recommande de poursuivre l'examen de cette variante lors de la deuxième phase du projet « Désenchevêtrement 27 ». Selon les représentants du secteur, une extension de la tâche commune et du financement conjoint est aussi de nature à améliorer le système. C'est pourquoi ils recommandent d'approfondir l'instauration de subventions de construction en faveur d'établissements de détention provisoire (variante 3). En outre, quelques membres du groupe de travail jugent intéressant d'examiner en détail l'attribution à la Confédération d'une compétence réglementaire générale (variante 2).

Établissements d'éducation

Le groupe de travail a examiné quatre variantes de désenchevêtrement et une modification du financement conjoint :

1. Décentralisation complète : la Confédération ne subventionne plus la construction et l'exploitation d'établissements d'éducation et ne définit plus les conditions de subventionnement.
2. Décentralisation du financement : les règles sont les mêmes que dans la variante 1, mais la Confédération participe, conjointement avec les cantons, au pilotage des foyers d'éducation (création d'un centre national de compétences).
3. Décentralisation partielle : les foyers scolaires relèvent exclusivement de la compétence des cantons et ne reçoivent plus de subventions de la Confédération.
4. Séparation des fonctions : la Confédération a compétence pour l'octroi de subventions de construction et d'exploitation dans le domaine des placements en institution relevant du droit pénal des mineurs. Les placements et établissements de droit civil relèvent des cantons et ne bénéficient plus de subventions fédérales.
5. Modification du financement conjoint : au lieu de leur allouer des subventions de construction et des subventions d'exploitation, la Confédération soutient les établissements d'éducation au moyen de financements initiaux en cas de lacunes dans l'offre.

Recommandation : de manière générale, le système actuel fonctionne bien selon les représentants du secteur. Il n'est donc pas nécessaire de faire des modifications dans l'immédiat. Ces membres du groupe de travail estiment qu'il est possible de renforcer le rôle des cantons dans la répartition fédérale des tâches, tout en supprimant les redondances actuelles.

Dans la perspective d'un désenchevêtrement, le groupe de travail recommande par conséquent d'examiner plus en détail la décentralisation des foyers scolaires (variante 3) lors de la deuxième phase du projet « Désenchevêtrement 27 » et d'approfondir la question de la décentralisation des subventions de construction et d'exploitation (variante 1). Si les membres du groupe de travail se sont montrés généralement favorables à la décentralisation des subventions de construction, certains contestent celle des subventions d'exploitation par crainte de potentielles pertes de qualité. Certains membres recommandent, en lieu et place d'une décentralisation complète, d'examiner plus en détail la poursuite de l'activité de coordination de la Confédération (variante 2) et l'introduction d'un financement initial (variante 5). Bien que controversées, ces variantes permettraient d'atténuer les éventuelles réserves à l'égard de la suppression des subventions de construction et d'exploitation et de faciliter le pilotage stratégique de l'offre.

4.2.16 Protection de la population

Protection civile

Le groupe de travail a examiné les trois variantes de désenchevêtrement suivantes :

1. Centralisation complète : la Confédération a compétence pour exécuter et financer les instructions, les interventions, les achats de matériel, les tâches administratives et l'ensemble des constructions protégées, dont les abris.
2. Décentralisation : les cantons prennent en charge l'exécution et le financement des instructions, des interventions et des achats de matériel ainsi que des constructions protégées et abris présents sur leur territoire. La Confédération dispose encore de quelques compétences réglementaires, mais ne décide plus (du financement) des mesures, même en cas de conflit armé.
3. Centralisation partielle : la Confédération obtient des compétences supplémentaires, notamment dans le domaine de l'instruction des cadres, des interventions en faveur de la collectivité et des achats de matériel.

Recommandation : le groupe de travail recommande d'examiner en détail les possibilités de centraliser davantage l'acquisition de matériel, considérant que cette variante s'accompagnera de gains d'efficacité et d'une harmonisation accrue. Du point de vue du désenchevêtrement et de la subsidiarité, il juge opportun d'approfondir une décentralisation accrue de la protection civile et, partant, l'attribution aux cantons de toutes les compétences en la matière (y c. en cas de conflit armé). Il souligne toutefois à cet égard la nécessité de tenir compte des travaux et discussions qui sont menés en parallèle à propos de l'obligation de servir dans la sécurité. Si ces travaux aboutissent à des progrès notables, le groupe de travail estime qu'il n'est pas pertinent de continuer à examiner la variante de décentralisation lors de la deuxième phase du projet « Désenchevêtrement 27 ».

Administration militaire

Le groupe de travail a examiné la variante de désenchevêtrement suivante :

1. Centralisation : la Confédération reprend toutes les tâches liées à l'administration militaire (commandement militaire, recrutement, tir, droit pénal militaire, mobilisation, perception de la taxe d'exemption de l'obligation de servir).

Recommandation : le groupe de travail recommande d'approfondir la centralisation de l'administration militaire, estimant que cette variante est de nature à créer des gains d'efficacité et à permettre à la Confédération d'exercer sa compétence en matière d'armée avec davantage de cohérence. Les avis divergent quant à l'évaluation des différents domaines partiels. Selon le groupe de travail, il faudra dans la deuxième phase du projet également examiner si et sous quelle forme la fonction de commandant d'arrondissement a encore lieu d'être dans les cantons et démontrer les conséquences éventuelles de sa suppression.

4.2.17 Tâches de police et protection des ambassades

Tâches de police et poursuite pénale

Le groupe de travail a examiné deux variantes concernant la réorganisation des compétences en matière d'exécution et de financement des tâches ainsi qu'une variante de désenchevêtrement :

1. Décentralisation : la Police judiciaire fédérale n'est plus l'autorité d'enquête du Ministère public de la Confédération (MPC). Tout le travail d'enquête est fourni par les polices cantonales localement compétentes.
2. Séparation des fonctions : il est prévu d'examiner la réglementation des compétences en matière de poursuite pénale entre la Confédération et les cantons, et plus particulièrement la juridiction fédérale visée à l'art. 23, al. 1, du Code de procédure pénale⁴⁷, en tenant compte de l'incidence d'un changement sur la protection de l'État.

⁴⁷ RS 312.0

3. Décentralisation du financement : le financement conjoint est supprimé. Dès lors, la Confédération ne verse plus d'indemnités aux cantons au titre des tâches de protection permanentes ou extraordinaires que ceux-ci exécutent ainsi qu'au titre de la protection des ambassades et des services de renseignement qu'ils assurent.

Recommandation : le groupe de travail est favorable à une séparation des fonctions (variante 2). Les travaux de mise en œuvre des conclusions des rapports en réponse au postulat 19.3570 et aux motions 21.3970 et 21.3972 concernant la réforme du MPC⁴⁸ sont déjà bien avancés. Afin d'éviter de créer des redondances, le groupe de travail recommande de ne pas poursuivre l'examen de cette variante lors de la deuxième phase du projet « Désenchevêtrement 27 ». Le réexamen du travail d'enquête (variante 1) se poursuivra en dehors de ce projet et suivra un calendrier plus ambitieux, puisqu'il est prévu de l'achever avant la fin de 2026. Cette accélération tient aux mesures qu'il faut prendre rapidement pour mettre en œuvre une recommandation du CDF⁴⁹ et régler le problème lié aux ressources de l'Office fédéral de la police.

Dans la perspective d'un désenchevêtrement, les représentants des finances publiques recommandent d'approfondir, dans la deuxième phase du projet, le désenchevêtrement du financement dans le domaine des tâches de protection assumées par les corps de police cantonaux. Les représentants des cantons et ceux du secteur à l'échelon de la Confédération préconisent quant à eux le maintien de la situation actuelle. Ils craignent que les cantons ne doivent à l'avenir assumer les pics de paiement ou les besoins supplémentaires. À leurs yeux, la suppression des indemnités risque en outre de compromettre l'exécution des tâches si, malgré la compensation prévue dans le bilan global, les cantons allouent par la suite moins d'argent à ce genre de tâche.

Police des frontières

Le groupe de travail a examiné deux variantes consistant en la réorganisation des compétences en matière d'exécution et de financement des tâches et une variante prévoyant certes quelques modifications, mais pas de remaniement des compétences.

1. Centralisation complète : les contrôles aux frontières extérieures de Schengen (aéroports) relèvent de la Confédération.
2. Centralisation partielle : la Confédération et les cantons assument conjointement les compétences inscrites dans le droit des étrangers concernant le contrôle des personnes aux frontières tant intérieures qu'extérieures de l'espace Schengen. Les cantons restent chargés aux frontières intérieures d'appliquer les mesures fondées sur ce droit et d'exécuter les peines correspondantes. À l'avenir, la Confédération pourra aussi régler les cas ordinaires. Les cantons devront en général trancher la question de savoir à quel échelon de l'État il revient en pratique de mener les contrôles aux frontières extérieures. Tant la Confédération que les cantons assumeront eux-mêmes les coûts des mesures qu'ils prennent (compensation dans le bilan global).
3. Modifications ponctuelles : le droit des étrangers détermine les tâches de police aux frontières qui doivent faire l'objet d'une délégation ordinaire (l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières n'est plus tenu de conclure un accord distinct avec chaque canton). Un organe nouvellement créé coordonne l'activité de contrôle de tous les acteurs assumant des tâches aux frontières extérieures (aéroports).

Recommandation : dans le domaine des frontières intérieures, le groupe de travail juge les variantes proposées préférables au maintien de la situation actuelle pour des raisons d'efficacité et d'efficacités.

⁴⁸ Postulat [19.3570](#) (JOSITSCH) du 11 juin 2019 « Contrôle de la structure, de l'organisation, de la compétence et de la surveillance du Ministère public de la Confédération » OU motion [21.3970](#) (CARONI) du 10 août 2021 « Réforme du Ministère public de la Confédération et de son Autorité de surveillance » OU motion [21.3972](#) (Commission des affaires juridiques du Conseil national) du 19 août 2021 « Réforme du Ministère public de la Confédération et de son Autorité de surveillance », accessibles à l'adresse suivante : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista

⁴⁹ CDF, *Gestion des ressources*. Office fédéral de la police (rapport complet en allemand, résumé en français), accessible à l'adresse suivante : www.efk.admin.ch > Justice et police ([CDF-25220](#))

Par conséquent, il préconise d'approfondir aussi bien la centralisation partielle que des modifications ponctuelles au cours de la deuxième phase du projet.

En lien avec les évaluations Schengen, les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération estiment également qu'il faut prendre des mesures dans le domaine des contrôles aux frontières extérieures. C'est pourquoi ils sont favorables à une centralisation soit complète soit partielle. Ils soulignent qu'une harmonisation nationale des contrôles aux frontières extérieures est susceptible de produire des gains d'efficacité et d'efficacités. À l'inverse, les représentants des cantons pensent qu'il n'y a pas lieu d'agir dans ce domaine et proposent de s'en tenir à la situation actuelle.

4.2.18 Encouragement à la construction de logements

À l'heure actuelle, l'encouragement à la construction de logements ne présente aucun enchevêtrement. Il relève plutôt d'une compétence que la Confédération et les cantons exercent en parallèle. Dans ce domaine, le groupe de travail a examiné trois variantes portant sur la réorganisation des compétences :

1. Centralisation : l'aide au logement devient une tâche exclusive de la Confédération, tandis que les cantons y renoncent.
2. Décentralisation : l'aide au logement relève entièrement de la compétence des cantons. Du fait de la suppression de ses compétences, la Confédération ne verse plus de subventions.
3. Séparation des fonctions : la Confédération encourage l'approvisionnement en logements à prix modérés (aide à la pierre), tandis que les cantons octroient des contributions au logement aux ayants droit (aide aux personnes).

Recommandation : le groupe de travail recommande de maintenir la situation actuelle, malgré le risque de redondances, et de ne pas approfondir de variante lors de la deuxième phase du projet. La centralisation de l'encouragement à la construction de logements ne se justifie pas, notamment au regard du principe de subsidiarité. En cas de décentralisation complète, le fonds de roulement et les cautionnements de la Confédération seront supprimés et les cantons devront mettre en place leurs propres instruments d'aide, ce qui posera des difficultés, en particulier aux petits cantons. Ces deux variantes affaiblissent le principe de l'équivalence fiscale, car les bénéficiaires se répartissent à l'échelle tant nationale que cantonale. La troisième variante est particulièrement défavorable selon le groupe de travail. En effet, une aide aux personnes est nettement plus coûteuse et complexe pour les cantons, et l'effet modérateur de l'aide à la pierre disparaît (pas de limites de coûts).

4.2.19 Géodonnées de base : sous-sol géologique

Dans ce domaine, le groupe de travail a examiné trois variantes portant sur la réorganisation des compétences. À l'heure actuelle, les tâches liées au sous-sol géologique ne présentent aucun enchevêtrement. Elles relèvent plutôt d'une compétence que la Confédération et les cantons exercent en parallèle ou sous une forme de collaboration par projet :

1. Centralisation complète : la Confédération a compétence pour réglementer le sous-sol géologique profond ou peu profond ainsi que pour financer et exécuter les tâches correspondantes. Plus aucune tâche n'est attribuée aux cantons.
2. Centralisation partielle : la Constitution fédérale habilite la Confédération à réglementer le sous-sol profond. L'exécution est assurée et financée conjointement par la Confédération (pilotage stratégique) et les cantons (exécution avec possibilité de la déléguer à la Confédération par analogie avec la surveillance directe dans le domaine de la mensuration officielle).
3. Séparation des fonctions : la compétence réglementaire et l'exécution des tâches relatives au sous-sol sont divisées verticalement entre la Confédération (sous-sol profond et projets d'importance suprarégionale, voire nationale dans ce domaine) et les cantons (sous-sol peu profond).

Recommandation : selon les représentants du secteur, la mise en place d'une tâche commune (variante 2) permet de réglementer l'utilisation économique et la protection du sous-sol à l'échelle nationale, sur la base de dispositions uniformes, générales et durables. Cette variante incitera à simplifier les processus, à garantir la sécurité juridique, à mieux exploiter le potentiel d'économies et à se rapprocher de la population. En outre, les projets du secteur privé pourront être réalisés de manière beaucoup plus efficiente et efficace qu'à l'heure actuelle. Les cantons conserveront une marge de manœuvre suffisante puisqu'ils seront responsables de l'exécution. Par conséquent, tant les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération que ceux des cantons recommandent de poursuivre l'examen de la centralisation partielle. Quelques membres du groupe de travail déconseillent en revanche d'approfondir cette variante dans le cadre de ce projet en raison du nouvel enchevêtrement qu'elle risque de créer.

4.2.20 Améliorations structurelles dans l'agriculture

Le groupe de travail a examiné deux variantes de désenchevêtrement ainsi qu'un cas de figure dans lequel la tâche commune et le financement conjoint sont partiellement modifiés sans incidence sur les compétences :

1. Centralisation : la Confédération s'acquitte de l'élaboration, de l'exécution (examen des demandes, décision de verser des subventions, *controlling*) et du financement des mesures. Les cantons n'ont plus d'obligations dans ce domaine, que ce soit au niveau de l'exécution des tâches ou au niveau du versement de contributions.
2. Décentralisation : les cantons assurent la totalité du financement et décident du type de subventions à verser. La Confédération ne prescrit plus de directives en matière d'améliorations structurelles.
3. Modification partielle : le principe de la tâche commune et du financement conjoint ne change pas. Le maintien de la situation actuelle suppose toutefois un examen des processus afin de simplifier les procédures, d'éliminer les redondances et de répartir efficacement les compétences décisionnelles.

Recommandation : le groupe de travail recommande de s'en tenir à la tâche commune actuelle et de n'approfondir ni la centralisation ni la décentralisation lors de la deuxième phase du projet « Désenchevêtrement 27 ». Une centralisation risque de ne pas prendre suffisamment en compte les particularités locales, tandis qu'une décentralisation compliquera l'harmonisation avec les instruments agricoles de la Confédération et peut créer des incitations inopportunes et des transferts de charges entre les échelons de l'État. En revanche, il faut examiner les possibilités d'optimiser les processus. La Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture, l'Office fédéral de l'agriculture et l'Association suisse pour le développement rural ont lancé un projet en dehors du programme « Désenchevêtrement 27 ». Les résultats sont attendus pour la fin d'octobre 2026.

4.2.21 Énergie

Programme Bâtiments et programme d'impulsion

Durant la première phase du projet « Désenchevêtrement 27 », le groupe de travail n'a pas réalisé d'examen dans ce groupe de tâches. La tâche commune et le financement conjoint prévus dans le programme Bâtiments et le programme d'impulsion font partie des questions traitées actuellement dans le programme d'allègement budgétaire 2027 de la Confédération⁵⁰. Aussi le groupe de travail recommande-t-il d'attendre la fin des délibérations parlementaires à ce sujet. Dès que les Chambres fédérales auront communiqué leur décision, il sera possible d'examiner l'opportunité d'approfondir d'autres variantes lors de la deuxième phase du projet « Désenchevêtrement 27 ». Entre-temps, la Confédération et les cantons ont élaboré, dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2027,

⁵⁰ Objet [25.063](#) du 19 septembre 2025 « Programme d'allègement budgétaire 2027 de la Confédération », accessible à l'adresse suivante : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista

des adaptations communes en matière d'encouragement dans le secteur du bâtiment, qui ont été adoptées par le Parlement lors de la session de printemps 2026.

Mécanisme de sauvetage

En mai 2025, le Conseil fédéral a décidé de proroger la loi fédérale sur des aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique (LFI⁵¹). Compte tenu de la complexité du projet, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a mis sur pied un groupe d'experts. Une discussion est également prévue avec la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie et les cantons propriétaires. À la fin du premier semestre 2026, le DETEC transmettra au Conseil fédéral les résultats de ses investigations et l'informerá sur la suite de la procédure de remplacement de la LFI. Le groupe de travail ne juge donc pas opportun, dans ce contexte, de procéder à un examen supplémentaire du mécanisme de sauvetage dans le cadre du projet « Désenchevêtrement 27 ».

5 Appréciation

5.1 Bilan intermédiaire

Les résultats obtenus lors de la première phase du projet montrent clairement que la décision quant à la suite à donner nécessite de mettre en balance les intérêts sectoriels et les objectifs politiques du projet « Désenchevêtrement 27 ». Les groupes de travail n'ont trouvé une variante consensuelle que pour un tiers des groupes de tâches examinés (voir la vue d'ensemble proposée au chapitre 5.2), recommandant quelques centralisations (du financement) de grande ampleur. À l'inverse, des décentralisations sont conseillées uniquement dans des sous-domaines comportant un volume de financement assez faible ou sous la forme de modifications juridiques ou opérationnelles qui ne remettent pas en cause le financement conjoint de la Confédération et des cantons. En effet, les représentants des secteurs à l'échelon de la Confédération et des cantons ont très souvent critiqué les variantes de désenchevêtrement envers les cantons. Ils redoutent par exemple que les cantons ne soient pas en mesure de se coordonner, d'acquérir les connaissances requises ou de mettre en œuvre les obligations internationales ou qu'ils ne soient pas incités à le faire, en l'absence de prescriptions ou de contributions fédérales spécifiques. De même, les variantes de décentralisation font craindre que les cantons affectent moins d'argent au groupe de tâches concerné ou soient incapables de répondre à une éventuelle augmentation des besoins, malgré la compensation prévue dans le bilan global. Selon les représentants des divers secteurs, ce genre de variante risque en outre de faire diminuer la qualité générale des prestations fournies et d'accroître les disparités entre les cantons à cause d'un manque de coordination et d'une dotation en ressources budgétaires et humaines différente.

Des craintes de ce genre avaient déjà été exprimées lors de la RPT. Les évaluations et les enquêtes menées n'ont toutefois pas confirmé les craintes exprimées à l'époque. En ce qui concerne l'évolution des dépenses, la direction du projet estime en outre qu'on ne peut pas partir du principe que, suite à une décentralisation, les cantons procéderaient à des réductions substantielles dans tous les domaines concernés, malgré la compensation prévue dans le bilan global. À ses yeux, les fondements démocratiques des processus de décision cantonaux garantissent que l'exécution des tâches répond aux attentes des citoyens.

Les subventions fédérales peuvent certes constituer une incitation positive à accélérer l'atteinte des objectifs politiques à l'échelle nationale. Mais en même temps, les périodes de restrictions budgétaires montrent que les financements conjoints peuvent créer des rapports de dépendance structurels et restreindre la marge de manœuvre de la Confédération et des cantons et la capacité de ces échelons institutionnels à fixer les priorités en toute autonomie (voir par ex. ce qui se passe à l'heure actuelle en lien avec le programme d'allègement budgétaire 2027).

⁵¹ RS 734.91

⁵² Communiqué de presse du Conseil fédéral du 14 mai 2025, *Le Conseil fédéral souhaite prolonger le mécanisme de sauvetage pour les entreprises critiques pour la stabilité du système*, accessible à l'adresse suivante : https://www.news.admin.ch/fr/newnsb/IV_Cqp2r9SJs_-1-cih-Q

En général, les cantons disposent des instruments et organes qui leur permettent de travailler ensemble et de se coordonner sans l'aide de la Confédération. Ainsi, divers groupes de tâches reposent sur des formes de collaboration intercantonale ou des concordats prévoyant ou non une compensation des charges. Ces modèles ont démontré leur efficacité. Toutefois, pour des raisons d'efficience, il ne semble guère judicieux, même dans le cadre d'un projet de désenchevêtrement, de démanteler complètement des structures fédérales qui fonctionnent bien, pour les reconstruire ensuite de manière identique au niveau intercantonal. Si les cantons le souhaitent, la Confédération peut continuer à assumer un rôle de coordination ou de conseil dans certains domaines, malgré la suppression des financements conjoints. C'est pourquoi les groupes de travail recommandent d'examiner en détail les possibilités qui s'offrent si l'on décide d'approfondir des variantes de décentralisation de certains groupes de tâches lors de la deuxième phase du projet.

5.2 Marche à suivre proposée

Par analogie avec les préparatifs réalisés en vue de la RPT⁵³, la direction du projet « Désenchevêtrement 27 » recommande de n'exclure d'emblée aucun groupe de tâches d'un examen approfondi. La deuxième phase du projet doit permettre à leur avis d'approfondir non seulement les variantes qui ont fait l'objet d'un consensus au sein des groupes de travail, mais aussi toutes celles qui ont été au moins recommandées par un membre du groupe de travail concerné et qui conduisent à un désenchevêtrement entre les échelons de l'État. Compte tenu des résultats de la consultation du rapport intermédiaire, ces variantes feront l'objet d'une analyse approfondie lors d'une deuxième phase et seront présentées dans le rapport final, accompagnées de recommandations d'action. Les conclusions de ce rapport final ne préjugeront en rien des résultats du processus législatif qui se déroulera, le cas échéant, à un stade ultérieur. Il incombera au Conseil fédéral et aux gouvernements cantonaux de décider, à l'issue de la deuxième phase du projet « Désenchevêtrement 27 », quelles variantes de désenchevêtrement il convient de mettre en œuvre. Celles-ci seront ensuite transposées dans un projet politique destiné à la procédure de consultation.

5.2.1 Variantes de désenchevêtrement recommandées par consensus en vue de leur approfondissement lors de la deuxième phase du projet

Pour ce qui est des groupes de tâches énumérés ci-après, les membres des groupes de travail recommandent **par consensus** de poursuivre l'examen des variantes lors de la deuxième phase du projet, même si leurs vues divergent quelquefois sur le fond.

- **Prestations complémentaires** : centralisation de la couverture des besoins vitaux se traduisant par la suppression de la participation financière des cantons, qui correspond à l'heure actuelle à 3/8^e des coûts (1,2 milliard de francs), et éventuelle centralisation des primes d'assurance-maladie des bénéficiaires de prestations complémentaires (montant à déterminer).
- **Infrastructure ferroviaire** : centralisation des apports au FIF et, partant, suppression de la contribution forfaitaire des cantons (0,7 milliard de francs).
- **Financement des routes** : regroupement des contributions routières dans un paiement de transfert (opération sans incidence financière).
- **Aides à la formation du degré tertiaire** : décentralisation et, partant, suppression de la contribution fédérale (25 millions de francs).
- **Formation musicale** : décentralisation (partielle) passant par la suppression des prescriptions tarifaires applicables aux écoles de musique publiques ou par leur éventuel remplacement par une norme générale à atteindre (opération sans incidence financière).

⁵³ Voir les [préparatifs et pierres d'angle](#), accessibles à l'adresse suivante : www.efv.admin.ch > Thèmes > Péréquation financière > Phase de projet RPT > 2 Feuilles d'information.

- **Encouragement du sport** : décentralisation et, partant, suppression de l'éducation physique en tant que matière scolaire obligatoire à l'échelle fédérale et / ou suppression des prescriptions de forme légales relatives à son organisation (opération sans incidence financière).
- **Exécution des peines et des mesures** :
 - **Domaine des établissements pénitentiaires**: décentralisation partielle reposant sur la suppression des subventions fédérales aux travaux de construction de petite envergure et des dispositions qui les régissent (3 millions de francs).
 - **Domaine des établissements d'éducation** : décentralisation partielle se traduisant par la suppression des subventions de construction en faveur de tous les établissements (8 millions de francs) et des subventions d'exploitation en faveur des foyers scolaires et par la suppression des prescriptions correspondantes (10 millions de francs).
- **Protection de la population**
 - **Domaine de la protection civile** : centralisation des achats de matériel / décentralisation de la protection civile. L'approfondissement de la variante de décentralisation sera interrompu si le Conseil fédéral met en consultation un projet portant sur l'instauration d'une obligation de servir dans la sécurité.
 - **Domaine de l'administration militaire** : centralisation des tâches et suppression de la part du produit de la taxe d'exemption de l'obligation de servir revenant aux cantons (30 millions de francs). Examen de la modification ou de la suppression de la fonction de commandant d'arrondissement.
- **Tâches de police et protection des ambassades**
 - **Domaine de la police des frontières** : centralisation partielle des tâches et du financement concernant les contrôles de personnes aux frontières intérieures de Schengen prévus dans le droit des étrangers (montant à déterminer).

La direction du projet propose de poursuivre l'examen de ces variantes en tenant compte des recommandations consensuelles.

5.2.2 Variantes de désenchevêtrement recommandées sans consensus en vue de leur approfondissement lors de la deuxième phase du projet

Pour ce qui est des groupes de tâches énumérés ci-après, les membres des groupes de travail sont en **désaccord** sur l'opportunité de poursuivre l'examen des variantes lors de la deuxième phase du projet.

- **Transport régional de voyageurs** : décentralisation du financement reposant sur la suppression de la participation financière de la Confédération aux coûts non couverts (1,2 milliard de francs). Examen des différents rôles de la Confédération sur le plan de la coordination et du partage de connaissances.
- **Trafic d'agglomération** : décentralisation reposant sur la suppression du programme en faveur du trafic d'agglomération (0,2 milliard de francs). Examen des différents rôles de la Confédération sur le plan de la coordination et du partage de connaissances. Examen de l'utilisation des recettes fiscales à affectation obligatoire (ressources du FORTA).
- **Hautes écoles** : décentralisation passant par la suppression des contributions fédérales prévues dans la LEHE et des prescriptions qui y sont liées (1,5 milliard de francs). Examen de la nécessité d'une coordination nationale ainsi que des modèles organisationnels possibles pour cette dernière.

- **Formation professionnelle** : décentralisation du financement se traduisant par la suppression de la contribution forfaitaire aux cantons et décentralisation reposant sur le transfert des tâches et du financement de la HEFP aux cantons (0,8 milliard de francs).
- **Protection du paysage et conservation des monuments historiques** : décentralisation se traduisant par la suppression des contributions fédérales et des objectifs qui y sont liés (30 millions de francs). Examen des différents rôles de la Confédération sur le plan du partage de connaissances, des mesures urgentes, du suivi des accords internationaux et des organisations et projets d'importance nationale.

Outre les recommandations consensuelles énoncées au point 5.2.1, des recommandations non consensuelles sont également formulées dans les domaines suivants, concernant des variantes de désenchevêtrement plus poussées ainsi qu'un désenchevêtrement dans un sous-domaine supplémentaire :

- **Financement des routes** : décentralisation passant par la suppression des contributions routières (1,0 milliard de francs). Examen de l'utilisation des recettes fiscales à affectation obligatoire.
- **Exécution des peines et des mesures** :
 - **Domaine des établissements pénitentiaires**: décentralisation passant par la suppression des subventions de construction en faveur des établissements pénitentiaires et des dispositions qui les régissent (40 millions de francs). Examen des différents rôles de la Confédération sur le plan de la coordination et du partage de connaissances.
 - **Domaine des établissements d'éducation** : décentralisation passant par la suppression des subventions de construction en faveur de tous les établissements et abrogation des dispositions qui les régissent (70 millions de francs). Examen des différents rôles de la Confédération sur le plan de la coordination et du partage de connaissances.
- **Tâches de police et protection des ambassades**
 - **Domaine de la police des frontières** : centralisation (partielle) des tâches et du financement dans le domaine des contrôles aux frontières extérieures de Schengen (20 millions de francs).
 - **Domaine des tâches de police de protection** : décentralisation du financement passant par la suppression des indemnités fédérales (70 millions de francs).

La plupart des variantes présentées ci-dessus consistent en une décentralisation et, partant, en la suppression de financements conjoints. Les ressources que la Confédération affecte à l'heure actuelle au financement de tâches et d'établissements cantonaux en vertu de ses compétences en matière d'encouragement (projets d'agglomération, exécution des peines et des mesures, hautes écoles cantonales, protection du paysage et conservation des monuments historiques) seront mises à la disposition des cantons par la voie d'une compensation du bilan global et ceux-ci pourront les utiliser comme ils l'entendent. Étant donné que la réglementation, la gestion et l'exécution des tâches relevant de ces domaines – à l'exception des prescriptions fédérales liées à l'octroi de subventions – sont déjà assurées aujourd'hui, en principe, par les cantons, et que ceux-ci assument également la majeure partie du financement, la direction du projet y voit un potentiel de désenchevêtrement et propose d'approfondir l'examen des variantes correspondantes lors de la deuxième phase du projet. Selon la direction du projet, l'abandon des ressources à affectation obligatoire et leur remplacement par des ressources libres de toute règle d'utilisation permettront de renforcer l'autonomie financière des cantons.

Par ailleurs, il existe également certains domaines dans lesquels la Confédération dispose d'une large compétence réglementaire et participe aujourd'hui au financement, mais où ce sont principalement les cantons qui sont chargés de l'exécution des tâches et de l'utilisation des fonds (formation professionnelle, transports régionaux de voyageurs, missions de protection relevant de la police). Étant donné que, dans ces domaines, les bénéfices directs tendent à se concentrer au niveau régional et que la Confédération n'exerce pratiquement aucune influence directe sur la gestion de l'offre ou l'utilisation des fonds, une décentralisation mérite également d'être envisagée. Des raisons de sécurité et de coordination ainsi que des motifs économiques et des obligations internationales empêcheront la Confédération de se retirer complètement de ces groupes de tâches, mais on peut envisager que les financements conjoints existants seront réduits au profit d'une flexibilité, d'une efficacité et d'une sécurité de planification accrues des cantons. C'est pourquoi la direction du projet propose aussi d'approfondir les variantes concernant ces groupes de tâches lors de la deuxième phase du projet.

5.2.3 Variantes d'enchevêtrement recommandées sans consensus en vue de leur approfondissement lors de la deuxième phase du projet

Quelques membres des groupes de travail sont favorables à une intensification des tâches communes et des financements conjoints actuels (protection du paysage et conservation des monuments historiques, exécution des peines et des mesures) ou à la création d'une nouvelle tâche commune (sous-sol géologique). Les représentants des secteurs concernés estiment que ces variantes sont susceptibles d'améliorer l'exécution des tâches. La direction du projet propose toutefois de ne pas approfondir ces variantes d'enchevêtrement additionnel dans le cadre du projet « Désenchevêtrement 27 », étant donné qu'elles sont contraires à l'objectif même de ce dernier.

5.2.4 Exclusion de groupes de tâches recommandée par consensus

Les membres des groupes de travail concernés recommandent **par consensus** d'exclure de tout examen complémentaire les groupes de tâches suivants : Réduction individuelle de primes, subventions aux organisations privées d'aide à la vieillesse et aux invalides, santé en général, encouragement à la construction de logements, améliorations structurelles dans l'agriculture et énergie.

La direction du projet propose de ne pas poursuivre l'examen des variantes proposées à ces sujets pour deux raisons principales. D'une part, certains groupes de tâches ne comportent pas de financements conjoints à proprement parler. D'autre part, un désenchevêtrement risque quelquefois de créer de (nouvelles) incitations inopportunes et d'entraîner des transferts de charges entre les différents échelons de l'État.

5.3 Bilan global : perspectives

Le mandat du projet « Désenchevêtrement 27 » prévoit qu'un bilan global sera dressé seulement durant la deuxième phase du projet et que des pistes de variantes seront élaborées à ce moment-là pour éviter de trop grandes distorsions et disparités entre les cantons. Malgré ce calendrier, il convient d'expliquer ici brièvement le fonctionnement du bilan global.

Le principe d'équilibre du bilan global dispose la compensation des éventuels transferts de charges qu'une modification des compétences d'exécution peut entraîner entre les échelons de l'État. En d'autres termes, aucun échelon institutionnel ne doit faire des économies au détriment de l'autre. La compensation des transferts de charges garantit que l'exécution des tâches publiques continue à bénéficier d'un financement équivalent à celui qui prévalait avant les changements. Dans les faits, cela signifie qu'un échelon institutionnel s'engageant à assumer davantage de tâches reçoit davantage d'argent pour le faire et qu'inversement, il doit abandonner des fonds dès lors qu'il se retire de l'exécution de certaines tâches.

Les chiffres qui suivent sont fournis uniquement à titre indicatif et se basent sur des hypothèses brutes. Ils sont toutefois suffisants pour montrer que l'approfondissement et la mise en œuvre des **variantes recommandées par consensus** aboutiront, dans l'ensemble, à une centralisation accrue des ressources financières. Le volume financier de ce désenchevêtrement s'élèverait, selon une estimation approximative, à 1,8 milliard à la charge de la Confédération, contre moins de 100 millions à la charge

des cantons. Si la centralisation des prestations complémentaires liées à la couverture des besoins vitaux incluait les primes d'assurance-maladie des bénéficiaires de ces prestations, le montant à la charge de la Confédération atteindrait même quelque 4 milliards de francs. Pour respecter le principe d'équilibre du bilan global énoncé dans le mandat du projet, il faudrait réduire considérablement la dotation de l'instrument de péréquation financière ou la part des recettes fédérales revenant aux cantons. La **prise en compte des variantes non consensuelles** s'accompagnerait quant à elle d'un transfert de tâches et de charges vers les cantons d'un montant estimé à 4,8 milliards de francs environ (contre 1,8 milliard / le cas échéant, 4 milliards à la charge de la Confédération). Ce montant représente plus ou moins 5 % des recettes des cantons, étant entendu que ce taux varie parfois considérablement d'un canton à l'autre. La prise en compte des variantes non consensuelles permettrait à la fois à la Confédération et aux cantons de bénéficier d'une marge de manœuvre et d'une autonomie accrues pour l'affectation des ressources financières et la définition des priorités. L'écart (par ex. 3 milliards de francs / éventuellement 0,8 milliard de francs) serait compensé en faveur des cantons au moyen d'une variable d'ajustement libre de toute contrainte (par ex. relèvement de l'instrument de péréquation financière ou de la part des recettes fédérales revenant aux cantons). Il faudrait également prendre en compte la répartition entre les cantons. Une compensation supplémentaire des cas de rigueur pourrait éventuellement permettre d'atténuer les distorsions intercantionales.

Les montants actuels incluent uniquement les paiements de transfert. En cas d'incidences notables sur les charges administratives, il faudrait quantifier les conséquences d'un relèvement ou d'un abaissement des ressources humaines à l'échelon cantonal ou fédéral et en tenir compte dans le bilan global. En outre, il conviendrait également d'examiner dans le cadre du bilan global les délais et dispositions transitoires requis, notamment dans les domaines dans lesquels la dotation en ressources est liée à un projet ou décidée sur une base pluriannuelle.

6 Annexe

Rapports sur des tâches relevant du domaine social et de la santé

- Réduction individuelle de primes
- Prestations complémentaires
- Subventions aux organisations privées d'aide à la vieillesse et aux invalides

Rapports sur des tâches relevant des transports

- Transport régional de voyageurs
- Infrastructure ferroviaire
- Routes
- Trafic d'agglomération

Rapports sur des tâches relevant de la formation et de la culture

- Enseignement supérieur
- Formation professionnelle
- Aides à la formation
- Encouragement du sport
- Formation musicale
- Protection du paysage et conservation des monuments historiques

Rapports sur des tâches relevant de la sécurité

- Exécution des peines et des mesures
- Protection de la population
- Tâches de police et protection des ambassades

Rapports sur des tâches relevant de l'économie et d'autres domaines

- Encouragement à la construction de logements
- Géodonnées de base
- Améliorations structurelles dans l'agriculture
- Énergie