

Prise de position du 24 juin 2016

Réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

1. Contexte

1 Quelques années après la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches Confédération – cantons (RPT), la Confédération a relancé le débat sur la répartition des tâches. À la demande du Parlement, le Conseil fédéral a présenté en 2014 un rapport sur le respect des principes de la RPT, principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale essentiellement. Par ailleurs, le Parlement a adopté en 2015 une motion de la Commission des finances du Conseil National (CdF-N), qui demande au Conseil fédéral d'analyser systématiquement toutes les tâches communes à la Confédération et aux cantons.

2 L'examen de la répartition des tâches Confédération – cantons est aussi un sujet d'actualité à l'échelon des cantons. Dans leur prise de position du 20 juin 2014 sur le rapport 2012 - 2015 d'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière Confédération – cantons, les gouvernements cantonaux ont souhaité que le désenchevêtrement des tâches communes soit poursuivi. Ils l'ont souligné aussi dans le rapport Monitoring du fédéralisme 2011 – 2013, qui propose différentes mesures pour renforcer le fédéralisme, tout en insistant sur la nécessité de procéder en premier lieu à un examen de la répartition des tâches. Le moment est donc venu de passer en revue la totalité des tâches et des compétences de financement de la Confédération et des cantons.

2. Position de principe

3 Pour bien fonctionner, un État fédéral doit délimiter clairement les attributions et les tâches entre les différents échelons et établir leur financement. Les gouvernements cantonaux estiment donc que le désenchevêtrement des tâches et des financements, lancé dans le sillage de la réforme RPT, va dans la bonne direction, mais qu'il faut être encore plus ambitieux. Définir clairement les responsabilités permet non seulement d'accomplir les tâches publiques avec davantage d'efficacité et de transparence, mais aussi de renforcer la position des cantons au sein de l'État fédéral et, partant, de défendre les valeurs du fédéralisme.

Subsidiarité

4 L'attribution et l'accomplissement des tâches publiques reposent sur le principe de subsidiarité (art. 5a Cst.). L'article 43a alinéa 1 Cst. précise que la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibili-

tés des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. Pour les gouvernements cantonaux, il ne s'agit pas uniquement d'un credo politique ou d'un fondement du fédéralisme suisse : inscrit dans la Constitution fédérale, le principe de subsidiarité prend une dimension juridique. Lorsqu'elles préparent des modifications constitutionnelles ou des actes législatifs, les autorités fédérales doivent respecter le principe de subsidiarité et motiver la nécessité d'une (nouvelle) réglementation fédérale.

5 Les gouvernements cantonaux attendent du Conseil fédéral qu'il s'exprime systématiquement sur le respect du principe de subsidiarité dans les messages qu'il publie sur des objets touchant la répartition des tâches Confédération - cantons, comme il l'a annoncé dans le rapport du 12 septembre 2014 sur le respect des principes de la RPT (en réponse au postulat Stadler). Il incombe à la Confédération et aux cantons de choisir ensemble les critères d'évaluation.

Équivalence fiscale

6 L'attribution et l'accomplissement des tâches publiques reposent également sur le principe de l'équivalence fiscale, selon lequel les bénéficiaires, les payeurs et les décideurs doivent coïncider dans la mesure du possible (art. 43a al. 2-3 Cst.). Inscrit dans la Constitution fédérale, ce principe prend lui aussi une dimension juridique. Comme pour le principe de subsidiarité, les gouvernements cantonaux attendent du Conseil fédéral qu'il s'exprime systématiquement sur le respect du principe d'équivalence fiscale dans les messages qu'il publie sur des objets touchant la répartition des tâches Confédération - cantons.

7 La mise en application du principe de l'équivalence fiscale n'est pas toujours aisée. Il n'est pas rare qu'une prestation publique soit utile à plusieurs échelons de l'État, d'où la difficulté de délimiter clairement les compétences sur le plan institutionnel. Afin d'éviter toute erreur d'allocation ou d'incitation dans l'exécution des tâches, il importe que les échelons décision et financement coïncident. Délimiter clairement les compétences en application du principe de l'équivalence fiscale est aussi le moyen le plus efficace de se prémunir contre des transferts de coûts unilatéraux opérés dans le cadre de programmes d'économies.

Exécution du droit fédéral par les cantons

8 Si les cantons assurent l'exécution des tâches relevant de leurs domaines de compétence, ils se chargent aussi de mettre en œuvre de nombreuses tâches de la Confédération. En principe, les cantons ne sont pas indemnisés pour l'exécution du droit fédéral ; ils le sont pour les seuls cas prévus expressément par la Constitution ou par la loi. La Confédération multiplie les consignes d'exécution qui exigent toujours plus de personnel et de ressources financières de la part des cantons, contraints de négliger leurs propres domaines de compétence. Il convient donc de tenir compte du problème de l'augmentation des coûts d'exécution tout au long du processus législatif. Par souci de transparence, les effets d'un projet sur les cantons doivent être détaillés et chiffrés, non seulement dans les messages du Conseil fédéral, mais aussi dans les projets mis en consultation, après en avoir discuté avec eux. Il conviendra ce faisant de tenir compte des mesures visant une mise en œuvre plus efficace du droit fédéral, que le groupe de travail Confédération – cantons a proposées.

9 Les gouvernements cantonaux attendent de la Confédération qu'elle émette moins de consignes d'exécution. La mise en œuvre du droit fédéral par les cantons suppose le respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale, sans oublier celui de l'autonomie des cantons (art. 47 Cst.). Il convient en d'autres

termes d'accepter des différences dans l'exécution assurée par les cantons et de considérer cela comme un terrain propice à la recherche de solutions novatrices. L'assurance qualité et le contrôle d'impact doivent se concentrer sur l'essentiel et être organisés avec souplesse. Si la Confédération impose des consignes d'exécution détaillées, qui induisent des coûts d'exécution démesurément élevés pour les cantons, elle doit les indemniser. Si la Confédération émet de nouvelles directives, qui exigent la mise en service de nouveaux systèmes informatiques, elle doit prendre à sa charge le développement, la maintenance et l'exploitation des systèmes centraux qu'elle met à disposition des cantons.

Répartition des charges Confédération - cantons

10 Globalement, la répartition des charges entre la Confédération et les cantons a évolué de façon disproportionnée ces dernières années. Certes, la neutralité budgétaire a été corrigée par la suite dans le domaine de la RPT, mais l'évolution des coûts à chaque échelon institutionnel n'a jamais été examinée dans le détail. Les cantons doivent aujourd'hui financer des domaines dans lesquels les coûts augmentent très fortement. Depuis 2008, les cantons supportent des charges supplémentaires de l'ordre de 3 milliards de francs dans les domaines social et sanitaire, et ce n'est qu'un début. Il faut se demander s'ils pourront, sans ressources supplémentaires, contenir cette hausse constante des charges générées par les tâches essentielles de l'État (participation des cantons à la TVA, p. ex.). Les cantons ne doivent pas avoir à assumer davantage de charges qu'ils ne le font aujourd'hui.

Pas de nouvelles compétences fédérales subsidiaires

11 Les gouvernements cantonaux sont fermement opposés à l'introduction de nouvelles compétences fédérales subsidiaires, un sujet actuellement débattu dans différents domaines politiques de la Confédération. Cette nouvelle technique de régulation va à l'encontre des objectifs de la réforme RPT, sauf pour ce qui est de la déclaration de force obligatoire générale et de l'obligation d'adhérer aux conventions intercantionales (art. 48a Cst.) ; cette régulation ne fait qu'enchevêtrer davantage les tâches. Étant donné qu'une compétence fédérale est décidée en fonction d'un événement qui n'a pas encore eu lieu, les cantons se doivent d'aborder cette technique de régulation avec prudence, au regard de la sécurité juridique.

Efficacité accrue des conventions-programmes

12 Les gouvernements cantonaux sont favorables à une action conjuguée Confédération – cantons plus efficace. La réforme de la RPT a donné naissance à de nouvelles formes de collaboration et de financement entre la Confédération et les cantons : la Confédération se concentre sur les objectifs stratégiques et les cantons disposent d'une marge d'organisation maximale au plan opérationnel. Ce changement de paradigme, qui implique de passer d'un « financement par objet » à un « financement de programmes assortis d'objectifs et d'indicateurs », doit aboutir à la mise en place de conventions-programmes. Les expériences des dernières années montrent que cet objectif n'a pas été réalisé en tout point. Les cantons déplorent une bureaucratisation accrue pour plusieurs conventions-programmes, une tendance diamétralement opposée à l'idée initiale d'une collaboration ciblée et efficace. La Confédération devrait se concentrer sur la définition des objectifs et réduire la densité normative. Pour cela, il faudrait envisager de simplifier ou de limiter les conventions-programmes.

13 Sont énumérés ci-dessous les domaines de tâches qui, de l'avis des gouvernements cantonaux, requièrent une action afin de mieux partager les tâches et/ou la responsabilité financière et de rendre l'action conjuguée Confédération – cantons plus efficace. Tout nouveau partage doit être supportable pour la Confédération et pour les cantons. Les transferts de coûts devraient être compensés sans avoir d'effets sur les budgets – compte tenu aussi de l'évolution des coûts sur le long terme.

3. Comment améliorer le partage des tâches et /ou la responsabilité financière

3.1 Prestations complémentaires

14 En vertu de l'art. 112a Cst., la Confédération et les cantons allouent des prestations complémentaires (PC) à des personnes dont les besoins vitaux ne sont pas couverts par les prestations AVS ou AI. Le financement en incombe conjointement à la Confédération et aux cantons. Or, il s'agit en droit constitutionnel d'une tâche relevant de la mise en œuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.). La loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC) fixe le montant des PC, les compétences et les obligations de la Confédération et des cantons. Les prestations complémentaires destinées à couvrir les besoins vitaux sont financées à raison de 5/8 par la Confédération et de 3/8 par les cantons. Les cantons subviennent seuls aux frais de maladie et aux frais de séjour dans un home, un secteur à forte progression des coûts.

Action requise

15 Les coûts des PC supportés conjointement par la Confédération et les cantons ont fortement augmenté ces douze dernières années et s'élèvent aujourd'hui à CHF 4,7 milliards par an. La hausse des coûts est nettement plus importante s'agissant des prestations financées par les cantons qu'elle ne l'est pour les prestations assumées par la Confédération. Ces coûts supplémentaires à la charge des cantons sont pour la plupart générés par la Confédération. Cette dernière ne s'est pas contentée de reporter à plusieurs reprises la révision de la LPC, elle a aussi opéré des transferts de charges considérables sur les PC (et l'aide sociale), qui sont la conséquence d'adaptations et de coupes dans les assurances sociales. Le principe de l'équivalence fiscale n'est pas respecté dans le cas des PC.

16 Des réflexions ont été engagées pour adapter la clé PC (5/8 Confédération – 3/8 cantons) et faire passer la garantie du minimum vital à la charge de la Confédération. Afin de désenchevêtrer les tâches de manière cohérente, il faudrait vérifier si la Confédération pourrait en assumer la responsabilité intégrale, tandis que le financement des frais de maladie et des frais de séjour dans un home incomberait aux cantons. Ce désenchevêtrement permettrait de simplifier le système et de rendre le pilotage plus aisé. Toute réforme des PC doit tenir compte de l'ensemble du dispositif de la sécurité sociale et ne doit pas grever davantage les finances des cantons.

17 Les cantons devraient voir leurs compétences élargies lorsqu'il s'agit de fixer le montant des subventions PC, en particulier pour les loyers et les réductions de primes. Pour éviter un trop-plein de subventions et des

inégalités, les cantons doivent davantage prendre en compte les réalités régionales et locales. Le réexamen de la répartition des tâches doit porter en particulier sur les réductions de primes en faveur des bénéficiaires PC.

18 Pour améliorer la gestion, il convient d'instituer une commission en charge des prestations complémentaires, comme la Commission fédérale AVS/AI, au sein de laquelle siègeraient les représentants des collectifs en charge du financement, en vertu de leur responsabilité.

3.2 Financement des soins

19 Il s'agit du financement de prestations des EMS, des services d'aide à domicile et du personnel soignant exerçant à titre indépendant. L'art. 117 Cst. donne à la Confédération la compétence de légiférer sur l'assurance-maladie (LAMal). Les cantons garantissent l'accès aux soins.

20 Dans le cadre du nouveau régime de financement des soins, la LAMal détermine les contributions de l'assurance-maladie aux soins assurés par les EMS ou par les organisations d'aide à domicile. Ces montants ne sont plus l'objet de négociations entre assureurs et prestataires. Dans le même temps, la part que doivent payer les assurés pour leurs soins a été réduite. Selon l'art. 25a al. 5 LAMal, les cantons règlent le financement résiduel. La Confédération ne participe donc pas au financement des prestations de soins. Aux cantons de verser la différence entre les coûts (standard) effectifs et les contributions des assureurs et des personnes concernées. La modification législative s'est traduite par des coûts supplémentaires de CHF 800 millions par an.

Action requise

21 Les compétences sont clairement réparties entre la Confédération et les cantons, même si certains offices fédéraux (OFSP, surveillant des prix) émettent parfois des critiques sur la grande hétérogénéité des réglementations cantonales. Les gouvernements cantonaux estiment donc qu'aucune action n'est requise concernant la répartition des tâches. Cependant, les dépenses ayant pris l'ascenseur sous l'effet de l'évolution démographique et de la hausse générale des dépenses de santé, le partage des charges est devenu inéquitable. Ces dernières années, les cantons ont vu augmenter considérablement les coûts à leur charge dans ce secteur. Or ils n'ont pratiquement aucun moyen d'en influencer l'évolution. La Confédération fixe la participation maximale aux frais permis par l'art. 25a LAMal, pour les assureurs et pour les patients. Les tarifs des soins à la charge des assureurs, fixés par la Confédération, sont trop bas, sans compter que les calculs ne sont pas transparents et qu'il n'y a aucun mécanisme contraignant pour les adapter. Les gouvernements cantonaux demandent donc que les contributions des assureurs soient régulièrement indexées sur l'évolution des coûts. Il est ainsi possible de fixer leur participation aux coûts en déterminant leur part de financement de l'augmentation des dépenses de santé dues à la croissance démographique.

3.3 Financement hospitalier

22 Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons veillent à ce que chacun ait accès à des soins médicaux de base suffisants et de qualité (art. 117a al. 1 Cst.). L'art. 117 Cst. précise que la Confédération légifère sur l'assurance-maladie (LAMal). Cette dernière n'accorde pas de contributions financières aux soins hospitaliers. Ce sont les cantons qui dépensent près de CHF 9 milliards prélevés sur les recettes fiscales.

23 Dans le cadre de la LAMal, les cantons pourvoient au financement des prestations hospitalières stationnaires (REHA et psychiatrie compris) à raison de 55 % des coûts, contre 45 % pour les assureurs maladie. Les coûts d'utilisation des immobilisations sont inclus dans le financement dual. Les cantons financent aussi les prestations d'intérêt général, notamment les coûts de la recherche et de l'enseignement universitaire ou ceux des structures de prise en charge dont l'exploitation et le maintien s'imposent pour des raisons de politique régionale. En revanche, les prestations hospitalières ambulatoires sont à la seule charge des assureurs. Les tarifs ne couvrent pas les frais, si bien qu'il faut recourir à des financements croisés.

Action requise

24 Depuis la révision de la LAMal en 2007 (suivie d'effets à partir de 2012), les charges sont plus importantes pour les cantons (+ CHF 1,5 milliard par an). L'allègement n'a pas touché l'assurance obligatoire des soins (AOS) mais les assurances complémentaires. Différents projets de réforme en discussion au Parlement fédéral entendent améliorer l'allocation des ressources : a) le modèle dit « moniste » prévoit que les fonds versés par les cantons pour le financement hospitalier ou le financement des soins soient directement affectés à la compensation des risques encourus par les assureurs maladie et à la réduction des primes. Les gouvernements cantonaux estiment que ce modèle n'améliore pas le pilotage, puisqu'il déséquilibre le rapport de forces en faveur des assureurs et appelle une redistribution accrue moyennant une réduction des primes. b) Le modèle « cofinancement des prestations hospitalières ambulatoires » prévoit que les cantons ne cofinancent pas seulement les prestations hospitalières stationnaires mais aussi les soins hospitaliers ambulatoires selon un mode de financement dual. Les gouvernements cantonaux n'y voient pas une amélioration du pilotage mais des problèmes supplémentaires de clarification des concepts. Ce n'est pas ainsi qu'on parviendra à éliminer les incitations négatives découlant des structures tarifaires.

25 Le nouveau régime de financement hospitalier entraîne des charges financières d'une ampleur sans précédent que les cantons ne peuvent influencer que dans certaines conditions. Les gouvernements cantonaux sont néanmoins d'avis qu'il faudrait se garder d'engager, ces prochaines années, de nouvelles réformes qui toucheraient aux éléments centraux du dispositif. Les grands projets de réforme du financement hospitalier en sont toujours au stade de la mise en œuvre. Par ailleurs, la sécurité de la planification à long terme est, pour les parties, une condition indispensable pour entreprendre des investissements et des améliorations. Toujours changer les règles du jeu compromet cette sécurité. Avant de toucher au dispositif en place, il faudra analyser et débattre des effets volontaires ou involontaires de toute intervention d'envergure (incitations non souhaitables dans le secteur des soins hospitaliers). Il conviendra par ailleurs de lancer une discussion de fond sur un système de soins davantage axé sur les besoins.

3.4 Réduction des primes

26 Toute personne qui n'a pas les moyens de payer les primes d'assurance-maladie peut prétendre à une réduction. Conformément à l'art. 117 Cst, la Confédération légifère sur l'assurance-maladie. Ce sont les cantons qui fixent les conditions d'octroi et le montant des contributions versées. Indépendamment des coûts effectifs, la Confédération verse aux cantons un montant annuel correspondant à 7,5 % des coûts bruts de l'assurance-maladie obligatoire OAS (critère d'attribution : nombre d'habitants). Par conséquent, la réduction des primes est financée par les deux parties.

27 Les cantons ont la possibilité d'influencer la réduction des primes puisque ce sont eux qui fixent les conditions d'octroi et le montant des contributions versées. La part financée par la Confédération n'a rien à voir avec ces dispositions cantonales, elle est fonction des coûts bruts (en hausse) de l'OAS. Si les cantons engagent des mesures d'économie dans ce secteur, la part financée par la Confédération augmente. Or, ce mode de fonctionnement est l'objet de pressions politiques. Selon diverses interventions parlementaires, la part financée par la Confédération devrait aller de pair avec les montants versés par les cantons.

Action requise

28 Il faut réduire les interdépendances entre les différentes prestations versées par les cantons sous condition de ressources pour assurer le minimum vital (prestations complémentaires, aide sociale et réduction de primes). On constate que ces systèmes dépendent très fortement les uns des autres. Les gouvernements cantonaux rejettent donc toute réduction de la part de financement de la Confédération aux réductions de primes comme cela est proposé dans le Programme de stabilisation 2017-2019. Ils n'acceptent pas non plus les nouvelles contraintes imposées par la Confédération, qu'ils considèrent comme une ingérence dans leur autonomie ; pour preuve, la Confédération propose d'augmenter de 50 à 80 % la réduction des primes des enfants et des jeunes adultes en formation (voir la consultation relative aux initiatives parlementaires 10.407 et 13.477).

29 Depuis plusieurs années déjà, on constate un écart important entre les réductions de primes accordées aux bénéficiaires de PC et celles qui sont accordées aux autres personnes de condition modeste. Cela s'explique par le fait que la loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC) prescrit le montant des réductions à accorder aux bénéficiaires de PC alors que les réductions à accorder aux autres personnes relèvent du droit cantonal. À l'époque de la consultation sur la réforme LPC, les cantons avaient déjà pointé cette inégalité de traitement, qualifiée de choquante. Ils revendiquent par conséquent une plus grande marge de manœuvre pour fixer les réductions de primes en fonction de critères sociaux. Il faudrait pour cela désenchevêtrer les compétences de la Confédération et des cantons. En d'autres termes : les cantons devraient être seuls compétents pour fixer le montant des réductions de primes à accorder aux bénéficiaires de PC.

3.5 Trafic régional

30 Le trafic régional de voyageurs (TRV) comprend les offres du transport régional de service public (chemin de fer et bus) non rattachées au trafic grandes lignes ou au trafic local. Le TRV est subventionné par les pouvoirs publics à raison de CHF 1,8 milliard par an. L'offre du TRV est commandée conjointement par la Confédération et les cantons. Les lignes de l'offre TRV (1300 environ) sont proposées par les entreprises de transport conformément aux prescriptions de la Confédération, puis commandées par la Confédération et les cantons.

31 En vertu de l'art. 81a Cst., la Confédération et les cantons veillent à ce que l'offre de transports publics par rail, par route, par voie navigable et par installations à câbles soit suffisante dans toutes les régions du pays. L'art. 87 Cst. précise que la législation sur le transport ferroviaire (téléphériques et navigation inclus) relève de la compétence de la Confédération. Le TRV est donc une tâche financée conjointement dans le cadre de la mise en œuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.). Le financement est régi par la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV). La Confédération et les cantons prennent chacun à leur charge 50 % des coûts non couverts des offres de transport public reconnues par la Confédération. Les cantons et les communes offrent cependant une desserte par les transports publics qui va bien au-delà du standard TRV. La Confédération finance ainsi une partie seulement des transports publics régionaux et prend à sa charge en réalité bien moins que les 50 % des coûts des transports publics assumés par les cantons.

Action requise

32 Ces dernières années, l'offre TRV a été constamment développée. Il en est résulté une progression des dépenses de la Confédération et des cantons, le trafic régional ne pouvant pratiquement jamais être rentable, bien que le taux de couverture des coûts ait pu être amélioré. En raison de la situation financière tendue de la Confédération et des cantons, il est devenu évident que les dépenses devaient être freinées. Comme l'a annoncé le Conseil fédéral en novembre 2015, une enveloppe financière sera fixée pour les quatre années à venir ; elle sera nettement inférieure aux montants nécessaires et pourrait ne plus suffire pour couvrir l'extension de l'offre avec la moitié seulement des ressources. Les coûts supplémentaires devraient alors être pris en charge par les cantons et les entreprises de transport ou les clients. Réunie en assemblée plénière le 7 avril 2016, la CTP a rappelé que le TRV absorbe chaque jour une bonne partie du trafic urbain, qu'il décharge les routes, qu'il assure le service de base en matière de mobilité dans les zones rurales, qu'il contribue au développement de l'économie et à la protection de l'environnement et qu'il est un facteur de promotion du tourisme. Il y a donc lieu de poursuivre son extension. L'infrastructure et le matériel roulant nécessaires à l'extension prévue par la Confédération et les cantons existent déjà. Malgré une situation financière tendue, les cantons ont l'intention d'investir davantage dans le TRV et attendent de la Confédération un cofinancement paritaire.

33 Même si les cantons jouissent d'une grande liberté dans la quantification de leurs commandes TRV, il n'en reste pas moins que la Confédération a établi un bon nombre de normes et multiplié les réglementations. Elle attribue aux cantons une quote-part, calculée sur les années précédentes. La quote-part cantonale est augmentée par la Confédération si les cantons en font la demande et si elle en a les moyens. Il en résulte des incitations négatives. La Confédération, qui est l'acteur phare du TRV, ne se préoccupe pas de définir une stratégie de développement digne de ce nom, assortie de priorités politiques régionales en matière de transport. À ses yeux, le TRV est avant tout un problème financier. La commande et la gestion conjointes de 1300 lignes TRV s'accompagne de lourdeurs administratives et entraîne parfois des doublons. Une simplification du processus de

commande permettrait d'augmenter l'efficacité, d'élargir la marge d'action des cantons et de supprimer les incitations négatives.

34 La motion 13.3663 transmise par le Conseil national et le Conseil des États exige du Conseil fédéral qu'il soumette des propositions de réforme au Parlement afin d'assurer le financement pérenne du TRV et de parvenir à une meilleure adéquation entre l'offre et les aménagements prévus. Il devra par ailleurs proposer des mesures qui permettront d'harmoniser et de simplifier le processus de commande pour une plus grande sécurité de planification et un engagement plus fort des parties prenantes. Partant des discussions entre le DETEC/OFT et la CTP, l'OFT et la CTP ont fixé des paramètres pour la réforme TRV, son organisation et la procédure à suivre. L'un de ces paramètres précise que le TRV doit rester une tâche commune et que la Confédération et les cantons doivent continuer d'en assurer le financement à raison de 50 % chacun. La réforme devra engendrer des synergies et améliorer l'efficacité du système. À l'avenir également, la part de financement à la charge de la Confédération sera établie en fonction de besoins financiers toujours plus élevés.

3.6 Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF)

35 Le FAIF a permis d'inscrire dans la Constitution un fonds destiné au financement et à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, dans lequel puiser pour garantir l'efficacité du réseau ferroviaire national. La Confédération prend à sa charge la part principale du financement de l'infrastructure ferroviaire (art. 87 Cst.). Les cantons participent certes à l'exécution, mais ils n'ont ni compétences légales, ni droits formateurs à l'égard de la Confédération. Celle-ci décide seule des conventions de prestations avec les entreprises de transport et des aménagements que le Parlement vote sous forme de programmes de développement stratégique (PRODES). Les cantons peuvent donner leur avis sur les décisions d'aménagement, mais ils ne participent pas à la décision.

36 Le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) est alimenté par la Confédération, par les cantons et par les entreprises ferroviaires, ainsi que par les tarifs plus élevés facturés aux voyageurs. En vertu de l'art. 87a Cst., c'est la Confédération qui prend à sa charge la part principale du financement de l'infrastructure ferroviaire (CHF 4,6 milliards par an) ; les cantons participent de manière appropriée au financement (CHF 500 millions par an). La clé de répartition par canton tient compte du nombre de voyageurs-kilomètres et de trains-kilomètres commandés en trafic régional, conformément à la répartition intercantonale.

Action requise

37 Les cantons versent aujourd'hui CHF 500 millions au FIF, mais ils n'ont rien à dire sur l'affectation de cet argent. Le principe de l'équivalence fiscale est donc enfreint. La Confédération demande par ailleurs que les versements des cantons au FIF soient indexés à l'indice de renchérissement de la construction ferroviaire (IRF). Il en résulterait, en 2020 déjà, des charges supplémentaires de CHF 56 millions par an pour les cantons, soit une hausse des coûts de 13 %. Par contre, il est envisagé de réduire les versements de la Confédération (programme de stabilisation). Les gouvernements cantonaux sont déterminés à agir.

38 La CTP a approuvé provisoirement la clé de financement actuelle de l'attribution FIF. Le cofinancement par les cantons est en contradiction avec le principe de l'équivalence fiscale ; il faudra l'abandonner à plus ou moins long terme. Il n'en reste pas moins que les cantons doivent pouvoir participer aux décisions d'extension, même si la Confédération est seule responsable du financement.

3.7 Financement de l'infrastructure routière

39 L'infrastructure routière relève de la compétence de la Confédération, des cantons et des communes. La Confédération construit, entretient et exploite les routes nationales, dont elle assure le financement. Les cantons et les communes prennent à leur charge le reste du réseau. Ce sont les taxes payées par les usagers de la route qui la financent (impôt sur les huiles minérales et surtaxe sur les huiles minérales, vignette automobile, impôt sur les véhicules, impôt cantonal sur les véhicules à moteur). La majeure partie des recettes tombent dans l'escarcelle de la Confédération. Elle participe, par des financements spéciaux, aux coûts des routes principales, aux frais d'ouvrages de protection contre les forces de la nature et aux mesures de protection de l'environnement et de l'agriculture rendus nécessaires par la circulation routière et elle verse des contributions générales aux coûts supportés par les cantons dans le domaine des routes ouvertes à la circulation des véhicules à moteur. Enfin, la loi sur le fonds d'infrastructure régit le cofinancement (limité dans le temps) des programmes d'agglomération et des routes principales dans les régions périphériques et les régions de montagne.

40 Le cofinancement des programmes d'agglomération devrait être intégré au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), de sorte que le financement des autres tâches cantonales serait assuré par le nouveau financement spécial pour la circulation routière (FSCR). Pour financer l'arrêté sur le réseau des routes nationales, les cantons qui demandent une intégration au FORTA ont promis une contribution annuelle de CHF 60 millions. Il ne s'agit pas d'un nouveau financement mixte. La contribution des cantons est rendue possible par une réduction des contributions aux mesures non techniques versées aux cantons. Alors que le financement des tâches de la Confédération est assuré grâce au FORTA, les contributions aux cantons seront soumises à une pression croissante en raison de la baisse des recettes de l'impôt sur les huiles minérales.

Action requise

41 Si l'arrêté sur le réseau est intégré comme prévu au FORTA, le principe d'équivalence sera respecté pour le financement des routes. En règle générale, les cantons accomplissent comme ils l'entendent les tâches relevant de l'infrastructure des routes et la collaboration est bonne. Cela dit, le tassement des recettes de l'impôt sur les huiles minérales constitue un sujet de préoccupation. Le nouveau FSCR pourrait être sous-doté. Si le problème ne peut pas être résolu par un mécanisme de compensation automatique entre le nouveau FSCR et le FORTA, les recettes pourraient bien de ne pas suffire. Les développements doivent par conséquent être suivis de près. Il faut trouver un mécanisme de compensation qui ne soit pas défavorable aux cantons. Il faudrait par ailleurs envisager de limiter dans le temps la participation des cantons à l'arrêté sur le réseau des routes nationales jusqu'à ce que la vignette électronique, actuellement en discussion, soit introduite. Les réflexions devraient également porter sur la manière d'amortir la probable redistribution entre les cantons des montants versés par la Confédération. On pourrait envisager, par exemple, des contributions de base par canton ou une redéfinition du réseau.

3.8 Contrôle du marché du travail / Loi sur les travailleurs détachés

42 Il s'agit pour l'essentiel de l'exécution des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. Cela comprend notamment la procédure d'annonce relevant du droit des étrangers, le contrôle des conditions de travail et de salaire minimales dans les entreprises suisses et les entreprises étrangères, le contrôle du marché du travail par les commissions tripartites cantonales et l'exécution de la loi sur les travailleurs détachés, infractions comprises. Le contrôle du respect des conditions de travail et de salaire minimales dans les branches concernées par des conventions collectives de travail (CCT) étendues relève des commissions paritaires (CP) ; dans les branches qui n'ont pas de CCT étendue, il relève des commissions tripartites (CT). L'exécution de la loi sur les travailleurs détachés (LDét) est de la compétence des cantons. La surveillance de l'exécution des mesures d'accompagnement relève du Secrétariat à l'économie (SECO).

43 Conformément à l'art. 16d (Financement de l'activité d'inspection) de l'ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse (Odét), la Confédération prend à sa charge 50 % des charges salariales liées à l'exécution des mesures d'accompagnement que supporte le canton pour s'acquitter des tâches prévues à l'art. 16c, y compris la part patronale des contributions aux assurances sociales. Les frais d'équipement et d'infrastructure ne sont en revanche pas pris en compte.

Action requise

44 Depuis des années, la Confédération durcit toujours plus les mesures d'accompagnement, sous la pression des syndicats ; or ce sont les cantons qui en assurent l'exécution. Tout nouveau durcissement implique une charge de travail considérable qu'il est pratiquement impossible de couvrir par les amendes prononcées. Il convient par ailleurs de souligner la qualification insuffisante des commissions paritaires et des commissions tripartites qu'il convient de professionnaliser. Les gouvernements cantonaux proposent donc de modifier l'art. 16d Odét en augmentant la part du financement pris en charge par la Confédération. On pourrait envisager la clé de répartition suivante : 60 % Confédération, 40 % cantons, ou 2/3 Confédération, 1/3 cantons.

45 Les gouvernements cantonaux estiment par ailleurs que le dualisme commissions paritaires / commissions tripartites doit être entièrement revu. Il est source de travail inutile pour la coordination des activités et la collaboration, et il donne lieu à d'incessantes discussions sur les compétences et la qualité des contrôles. Afin d'éviter les tensions et de réduire la charge administrative et le travail de coordination, les activités de contrôle spécifiques à la loi sur les travailleurs détachés pourraient être confiées à une seule instance, à savoir à la commission tripartite du canton concerné. Membres de la commission tripartite, les partenaires sociaux continueraient d'être associés à l'exécution.

3.9 Géoinformation et mensuration officielle

46 La mensuration nationale relève de la compétence de la Confédération (art. 75a Cst.), qui légifère sur la mensuration officielle et peut le faire sur l'harmonisation des informations foncières officielles. Sur la base de ces dispositions, la Confédération a édicté la loi sur la géoinformation (LGéo), qui régit en particulier l'utilisation des géodonnées qui se fondent sur un acte législatif fédéral (loi fédérale sur la protection des eaux, par exemple) et que les cantons doivent mettre à la disposition de la Confédération.

47 Selon l'art. 34 al. 2 LGéo, les cantons sont compétents pour l'exécution de la mensuration officielle et pour la tenue du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF). Le financement est conjoint : la Confédération finance la mensuration officielle par des contributions de 15 à 40 %, et de 60 % s'agissant des adaptations particulières qui présentent un intérêt national exceptionnellement élevé (APIN). Pour ce qui est du cadastre RDPPF, le financement de la Confédération se limite à la tenue du cadastre, et n'englobe ni la mise sur pied du système, ni la collecte de données. Aucun financement fédéral n'est prévu pour la collecte et la préparation des données exigées par la Confédération. Or, ces tâches coûtent extrêmement cher aux cantons et elles vont au-delà de la simple exécution.

48 En se fondant sur la LGéo, la Confédération prescrit concrètement au niveau de l'ordonnance quelles sont les géodonnées de base qui relèvent de la compétence des cantons. Le Conseil fédéral peut ainsi, par voie d'ordonnance, imposer aux cantons des obligations aux répercussions financières non négligeables. Conséquence : les cantons ont une marge de manœuvre restreinte dans ce domaine, alors qu'ils en assument pratiquement seuls la responsabilité financière.

Action requise

49 Les cantons ont certes leur mot à dire lors de l'établissement des modèles de géodonnées, mais la Confédération décide seule. La mise en œuvre du droit fédéral dans ce domaine coûte extrêmement cher et les cantons ne sont pas tous en mesure d'effectuer les travaux dans les délais. Par ailleurs, la loi autorise la Confédération à se substituer aux cantons pour la mensuration officielle et le RDPPF, aux frais des cantons concernés.

50 Lors de la création de la loi sur la géoinformation, les compétences principales sont passées à la Confédération. Il était initialement prévu de transférer des tâches aux cantons, mais sans incidence financière, puisqu'ils devaient bénéficier de contributions substantielles ; il a été renoncé finalement à une rémunération des services des cantons. La LGéo a aujourd'hui des conséquences financières non négligeables pour les cantons, mais ceux-ci n'ont pas hérité d'une marge de manœuvre proportionnelle à leurs responsabilités.

51 Les gouvernements cantonaux estiment que les responsabilités financières de la Confédération doivent être en phase avec ses pouvoirs de décision, c'est-à-dire plus élevées, conformément au principe de l'équivalence fiscale. Là où la Confédération a un intérêt direct à la connaissance des données et à leur livraison, elle devrait appuyer les cantons dans leur collecte, dans leur harmonisation et dans leur mise à disposition. Si les exigences d'uniformisation de la réglementation de la Confédération en matière de mensuration officielle sont légitimes, elles n'en sont pas moins synonymes de surcroît de charges pour les cantons. C'est pour cela qu'a été

introduite l'APIN (adaptation particulière qui présente un intérêt national élevé) qui fixe le financement de la Confédération à 60 %. Les expériences réalisées ces dernières années montrent cependant que l'accès à cet instrument est trop restrictif. Trop de projets soumis par les cantons ne peuvent en bénéficier, si bien que les crédits prévus pour la mensuration officielle n'ont bien souvent pas été épuisés et sont alors affectés à swiss-topo en tant que crédits de transfert. Il s'agit de recourir plus largement à l'instrument de financement APIN, de sorte que les ressources prévues pour les cantons leur soient effectivement allouées, et ne servent pas à d'autres tâches au sein de la Confédération.

52 La Confédération réalise traditionnellement une quantité d'activités productrices dans les domaines de la mensuration officielle et de la géoinformation, notamment la publication de cartes topographiques. S'agissant de la répartition des tâches entre mensuration nationale (Confédération) et mensuration officielle (cantons), les chevauchements et les délimitations floues sont légion. La pression centralisatrice est ainsi de plus en plus forte et met à mal des pans entiers de l'organisation décentralisée qui a fait ses preuves jusqu'à présent, et par là même le principe de subsidiarité. La Confédération devrait se recentrer sur la définition des projets et des objectifs, renforcer la production décentralisée et assurer un financement en phase avec ses pouvoirs de décision.

53 S'agissant du cadastre RDPPF et des autres géodonnées se fondant sur le droit fédéral, il convient de créer un instrument de financement calqué sur l'APIN afin d'assurer un meilleur soutien financier des cantons pour les prestations destinées à répondre aux besoins d'harmonisation de la Confédération. Les conditions d'octroi de ces instruments seront fixées conjointement par la Confédération et les conférences cantonales spécialisées (CadastreSuisse, CCGEO).

3.10 Protection du patrimoine et conservation des monuments

54 Selon l'article 78 al. 1 Cst., la protection du patrimoine est du ressort des cantons. La Confédération peut soutenir les efforts déployés afin de protéger le patrimoine et acquérir ou sauvegarder, par voie de contrat ou d'expropriation, les objets présentant un intérêt national (art. 78 al. 3 Cst.). La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) a pour but de ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays, et de promouvoir leur conservation et leur entretien. La Confédération établit à cette fin des inventaires fédéraux d'objets d'importance nationale (art. 5 LPN).

55 La Confédération peut soutenir la protection du patrimoine et la conservation des monuments historiques par l'allocation d'aides financières globales aux cantons sur la base de conventions-programmes pour la conservation, l'acquisition, l'entretien de paysages, de localités caractéristiques, de sites historiques et de monuments naturels et culturels dignes de protection, ainsi que pour les travaux de recherche et de documentation liés à ces activités (art. 13 LPN). Elle peut acquérir ou sauvegarder des sites naturels, des curiosités naturelles, des sites évocateurs du passé ou des monuments d'importance nationale (art. 15 LPN). Prévu par le Message culture, le financement est établi dans le cadre du Dialogue culturel national Confédération – cantons – communes. En 2010, les cantons ont pointé du doigt le sous-financement du domaine de la protection du patrimoine et de la conservation des monuments. Le financement figurant dans le Message culture 2016–2020 reste notoirement insuffisant.

Action requise

56 La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de protection du patrimoine et de conservation des monuments est judicieuse. Les ressources allouées par la Confédération pour la mise en œuvre des inventaires fédéraux sont cependant insuffisantes. Il en va de même des objets d'importance nationale. Il faudrait donc que la Confédération soutienne davantage ce secteur important. Selon Alliance Patrimoine, l'enveloppe annuelle devrait avoisiner les 100 millions de francs, un besoin mis en évidence dans le Message culture. Or on assiste ces dix dernières années à une baisse continue des fonds, qui ont passé d'une moyenne annuelle de 38 millions jusqu'en 2004 à 28 millions pour ces prochaines années. Il est nécessaire d'augmenter les aides financières pour la sauvegarde de la diversité régionale, indépendamment de leur valeur d'inventaire. Notons par ailleurs que la Confédération s'immisce toujours davantage dans la politique de la protection des paysages, et donc dans l'aménagement du territoire, en classant des objets à l'IFP. Ces domaines relèvent à l'origine de la compétence des cantons. Il s'agit aussi d'envisager un regroupement des inventaires fédéraux dont l'élaboration serait du ressort de la Confédération, comme pour l'inventaire PBC ou pour ISOS. Les cantons lui prêteront main-forte. Ils devront se faire entendre avant la mise en vigueur.

3.11 Formation professionnelle

57 La Confédération légifère sur la formation professionnelle (art. 63 Cst.). Les tâches d'exécution sont dévolues aux cantons. Selon la loi fédérale sur la formation professionnelle, la participation de la Confédération équivaut environ au quart du montant des dépenses affectées par les pouvoirs publics à la formation professionnelle (art. 59 al. 2 LFPr).

Action requise

58 S'agissant de l'équivalence fiscale, les gouvernements cantonaux estiment une action nécessaire au plan de la responsabilité financière : les 25 % versés par la Confédération (valeur indicative jamais respectée ces dernières années) sont insuffisants compte tenu de la densité normative et par rapport à d'autres domaines de la formation (hautes écoles spécialisées : participation financière de 30 % de la Confédération pour une densité normative moindre), d'autant que la Confédération envisage d'y ajouter la formation professionnelle supérieure et qu'elle a déjà annoncé des coupes supplémentaires d'environ 30 millions de francs concernant les forfaits pour la formation professionnelle. Or, les cantons ont repris de nombreuses tâches à leur compte année par année (encouragement passerelle, Case Management « Formation professionnelle », promotion maturité professionnelle, accroissement nombre d'apprentissages, notamment par l'introduction de nouvelles professions, comme l'ASSC et plus de 40 professions AFP, encouragement ES avec libre circulation intégrale). La mise en œuvre de l'initiative FKI ira de pair avec des améliorations substantielles dans le but de renforcer la formation professionnelle supérieure, d'étoffer la maturité professionnelle, de faciliter l'obtention de diplômes professionnels, aussi pour les adultes, et d'optimiser la préparation au choix d'une profession et le passage à la formation postobligatoire. Ces mesures grèveront le budget des cantons. Les gouvernements cantonaux demandent que la participation financière de la Confédération dans le domaine de la formation professionnelle soit relevée à 30 %.

3.12 Encouragement du sport

59 La Confédération peut légiférer sur la pratique du sport par les jeunes et déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles (art. 68 al. 3 Cst.). Elle a donc, dans le domaine de l'école obligatoire qui est du ressort des cantons (art. 62 al. 1 Cst.), une compétence juridique fragmentaire, concrétisée dans la loi fédérale sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (loi sur l'encouragement du sport LESp). La LESp prévoit que la Confédération fixe le nombre minimal de périodes d'éducation physique à l'école et définit les normes de qualité. La CDIP est d'avis que cette réglementation ne repose pas sur une base constitutionnelle. La Confédération enfreint la Constitution et empiète sur la souveraineté cantonale dans le domaine de l'enseignement.

Action requise

60 La CDIP souhaite que la Confédération participe équitablement aux coûts générés par l'enseignement du sport à l'école. Le principe de l'équivalence fiscale voudrait que la Confédération participe au financement des tâches qu'elle prescrit. Au sujet du message FRI 2013-2016, la CDIP a déclaré : « Le coût annuel de l'éducation physique à l'école obligatoire et au degré secondaire II (formation générale) s'élève à 1,364 milliard de francs. Moyennant un cofinancement à hauteur d'au moins 25 %, la Confédération devrait donc allouer un montant de 341 millions de francs par an. La CDIP attend des organes fédéraux qu'ils profitent des débats consacrés aux crédits FRI 2013-2016 pour se pencher attentivement sur la situation créée par la loi sur l'encouragement du sport et son impact financier. » La Confédération a fait la sourde oreille.

61 Dans son rapport sur le respect des principes RPT, le Conseil fédéral arrive à la conclusion que l'on est en droit de s'interroger sur le respect du principe de subsidiarité dans la LESp et sur l'éducation physique obligatoire à l'école en particulier. La mise en œuvre non rémunérée du droit fédéral (art. 46 al. 1 Cst.) ne peut pas être qualifiée d'infraction au principe d'équivalence fiscale. Le domaine de compétence des cantons est respecté dans le cadre juridique donné.

62 La RPT prévoyait déjà de supprimer l'éducation physique obligatoire à l'école inscrite dans la Constitution et de restituer aux cantons leur compétence dans le domaine de l'éducation physique et du sport à l'école. Cette proposition n'a pas trouvé d'écho favorable. Le message sur la LESp a été l'occasion pour le Conseil fédéral de lui redonner vie en 2009, en proposant que la Confédération prescrive uniquement le principe de l'éducation physique obligatoire à l'école et laisse aux cantons le soin de définir les périodes et la qualité. Cette deuxième tentative de « cantonalisation » a échoué elle aussi devant le Parlement.

63 Les gouvernements cantonaux pensent qu'il est nécessaire d'agir. Il y a lieu de supprimer les prescriptions quantitatives et qualitatives en matière d'éducation physique obligatoire à l'école que la Confédération a inscrites dans la LESp, parce qu'elles enfreignent clairement le principe de subsidiarité et le principe d'équivalence. Les cantons, qui se chargent de l'école obligatoire, sont en mesure de mettre en œuvre, sans la changer, l'éducation physique obligatoire à l'école inscrite dans la Constitution.

3.13 Formation musicale

64 En vertu de l'art. 67a Cst., la Confédération fixe, avec les cantons, les principes applicables à l'accès des jeunes à la pratique musicale et à l'encouragement des talents musicaux. L'article constitutionnel sur l'enseignement musical, accepté par le peuple et les cantons comme contre-projet à l'initiative « jeunesse + musique », ne constitue pas une ingérence dans la souveraineté cantonale, à l'inverse de l'initiative. L'obligation d'harmonisation des cours de musique à l'école, prévue à l'art. 67a al. 2 Cst., concrétise l'harmonisation de l'instruction publique prescrite par l'art. 62 al. 4 Cst. et ne pose, par conséquent, aucun problème.

65 Par contre, l'art. 67a al. 3 Cst. autorise la Confédération à fixer les principes applicables à l'accès des enfants et des jeunes à l'enseignement musical (extrascolaire). Il s'agit d'une activité qui relève souvent en Suisse de la commune ou d'une initiative privée, tant pour l'organisation que pour le financement. La Confédération se voit accorder une nouvelle compétence de légiférer, qui constitue une ingérence dans un domaine organisé jusqu'ici en fonction de la demande et sur la base du volontariat ou d'initiatives très souvent privées.

Action requise

66 Le financement de la mise en œuvre de l'article constitutionnel est passé sous silence. Les gouvernements cantonaux demandent une compensation intégrale par la Confédération des coûts de l'enseignement musical extrascolaire induits par ces nouvelles dispositions.

3.14 Intégration des étrangers dans le domaine de l'encouragement spécifique de l'intégration

67 En vertu de l'art. 121 al. 1 Cst., la Confédération est responsable de la législation sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers en Suisse, de même que de l'octroi de l'asile. Il s'agit d'une compétence législative étendue. Il est cependant difficile de savoir si la Confédération est en mesure de régler aussi toutes les questions liées à l'intégration des étrangers en se fondant sur cette seule disposition constitutionnelle. La Confédération ne peut pas réglementer l'intégration des étrangers sans collaborer avec les cantons ; il y va du respect de leurs compétences. La nouvelle loi sur les étrangers de 2008 a été conçue comme une loi-cadre. L'intégration y est définie comme une mission transversale assortie d'objectifs dont la Confédération, les cantons et les communes doivent tenir compte dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 53 al. 1 LEtr).

68 Par les contributions financières qu'elle verse à l'intégration, la Confédération complète les dépenses auxquelles les cantons doivent faire face dans ce domaine (art. 55 al. 1 LEtr). La Confédération et les cantons encouragent les mesures spécifiques à travers les programmes d'intégration cantonaux (PIC). Les cantons (y compris les communes) sont tenus de participer au financement de l'intégration des étrangers dans un rapport d'au moins 1:1 afin de ménager les caisses fédérales. S'agissant du domaine de l'asile et des réfugiés, la Confédération verse aux cantons un forfait d'intégration pour chaque personne concernée (CHF 49 millions en 2014). Entre 2014 et 2017, CHF 115 millions iront au financement des programmes d'intégration cantonaux (indemnité forfaitaire comprise). La Confédération supporte les deux tiers des coûts, les cantons et les communes un tiers.

Action requise

69 Il n'est pas nécessaire d'intervenir dans la répartition des tâches. Le système tel qu'il fonctionne aujourd'hui – conventions-programmes et cofinancement dans le domaine des étrangers (LEtr) – est judicieux, d'autant qu'il permet de concevoir l'intégration in situ et de la financer en conséquence. Les gouvernements cantonaux demandent néanmoins à la Confédération de réduire la densité du reporting.

70 Par contre, il est nécessaire d'intervenir du côté de l'asile, pour deux raisons : 1) les CHF 6000 de forfait unique et individuel d'intégration sont totalement insuffisants – notamment pour les requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) – le coût des mesures d'intégration étant nettement plus élevé. C'est ce qui a amené les gouvernements cantonaux à demander une augmentation substantielle du forfait, dans leur prise de position du 19 juin 2015 sur la révision LEtr. Il faut se rappeler que l'intégration est un processus de longue haleine. La forte hausse du nombre de réfugiés a conduit les cantons à renforcer les mesures d'intégration, ce qui prendra des années, alors que les forfaits sont de durée limitée. Il convient d'étendre l'affectation obligatoire et de prolonger les forfaits d'intégration à six ans. 2) La Confédération verse des indemnités destinées à couvrir les besoins vitaux des personnes issues du domaine de l'asile, mais uniquement pour une période limitée. Alors que le domaine de l'asile relève de la Confédération, ce sont les cantons et les communes qui assument pratiquement tous les coûts à long terme des mesures sociales résultant de la politique de l'asile. Qu'en est-il du respect du principe de l'équivalence fiscale ? C'est pourquoi le réexamen de la répartition des tâches doit permettre de prendre en compte non seulement les frais induits directement par le domaine de l'asile mais aussi les retombées à long terme dans d'autres domaines politiques (aide sociale, formation, etc.) Les gouvernements cantonaux attendent de la Confédération qu'elle s'engage plus fortement dans ce sens, sur le long terme.

3.15 Exécution des peines et mesures

71 L'exécution des peines et mesures renvoie à une tâche dont le financement est assuré conjointement par la Confédération et les cantons dans le cadre de la mise en œuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.). La Confédération a la compétence de légiférer en matière de droit pénal (CP, CPP), les cantons sont responsables de l'exécution des jugements rendus. À noter que la Constitution autorise la Confédération à édicter des directives d'exécution, comme elle l'a fait pour le droit des sanctions. C'est la raison pour laquelle la Confédération finance aussi bien des mesures dans le secteur des constructions que des améliorations de la qualité. Le financement de l'exécution n'en reste pas moins du ressort des cantons.

Action requise

72 La collaboration entre la Confédération et les cantons fonctionne bien. Le problème réside dans le fait que le Parlement fédéral a tendance à durcir les bases juridiques, sous la pression d'une société tentée par le « risque zéro » et demandeuse de peines plus sévères. Les peines sont longues et les mesures ne font que renforcer les besoins en personnel des cantons. Or, les subventions fédérales ne couvrent qu'une partie de ce surcoût. La Confédération devrait prendre acte de ces réalités et augmenter les subventions en conséquence.

73 Toute tentative de modifier la répartition des tâches dans le domaine de l'exécution des peines et mesures sera tôt ou tard rejetée. Le fédéralisme d'exécution a apporté de bonnes solutions. Enfin, en comparaison internationale, l'exécution des peines en Suisse est exemplaire et novatrice. Depuis plusieurs années déjà, les trois concordats sur l'exécution des peines et mesures collaborent étroitement, avec pour résultat une certaine harmonisation des mesures.

74 Par contre, les gouvernements cantonaux demandent que la Confédération s'engage davantage en faveur de la construction et de la modernisation des établissements d'exécution des peines, et qu'elle revienne au minimum à son taux de subvention initial de 50 % des coûts admis (35 % aujourd'hui). Dès lors que la Confédération pose certaines exigences, elle doit participer équitablement au financement des standards, mais surtout à la professionnalisation que le Conseil fédéral demande dans son rapport du 18 mars 2014 en réponse au postulat 11.4072 (Viola Amherd - Contrôle de l'exécution des peines et des mesures en Suisse). Par conséquent, la Confédération se doit de soutenir encore plus les efforts d'harmonisation et de professionnalisation consentis par les cantons. Citons en particulier le Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP), dont le budget est passé de CHF 5,8 millions par an à 8,5 millions. La participation de la Confédération est de quelque CHF 1,37 million par an, un montant relativement bas. Il serait souhaitable que la Confédération renforce sa participation financière en prévision de l'intégration du CSFPP au Centre de compétence pour l'exécution des peines, un institut intercantonal dédié à l'harmonisation et à la professionnalisation porté conjointement par la Confédération et la CCDJP.

75 Depuis l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale (CPP), la détention ordonnée dans le cadre d'une procédure pénale est régie par le droit fédéral. L'exécution et ses modalités sont toujours du ressort des cantons. Depuis quelque temps, des commissions internationales et nationales (CPT, CNPT) exigent un remaniement important des conditions de détention (notamment réduction de la durée des périodes d'enfermement en cellule, possibilités d'occupation et loisirs, contacts sociaux plus libres à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement, placement en établissement psychiatrique des prisonniers présentant des troubles psychiques). Les tribunaux se fondent sur ces recommandations pour interpréter des notions juridiques floues. Il n'en reste pas moins qu'il est difficile de mettre en œuvre ces exigences dans une infrastructure pénitentiaire parfois vétuste, composée d'un grand nombre de petits établissements souvent logés dans des édifices historiques. Moderniser cette infrastructure ne pourra se faire que moyennant l'engagement de la Confédération dans le domaine de la détention préventive. Les gouvernements cantonaux attendent de la Confédération qu'elle contribue à la construction et à la modernisation des établissements pénitentiaires en vertu de l'art. 234 CCP.

3.16 Politique énergétique dans le secteur du bâtiment

76 La Confédération et les cantons escomptent du Programme Bâtiments une réduction significative de la consommation d'énergie dans le parc immobilier suisse et une baisse des émissions de CO₂. Les mesures relatives à la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons (art. 89 al. 4 Cst), alors qu'il incombe à la Confédération de fixer les principes de la politique énergétique (art. 89 al. 2 Cst.), une compétence poussée à son maximum à l'article 9 de la loi sur l'énergie LEne (art. 46 nLEne).

77 La Confédération et les cantons financent conjointement les mesures décidées dans ce secteur. La Confédération a affecté pour cela un tiers des recettes de la taxe CO₂ sur les combustibles à des mesures liées au bâtiment et au Programme bâtiments. Seules des contributions globales seront versées à partir de début 2017, date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'énergie. Les cantons reçoivent, indépendamment de leur engagement financier, une contribution de base par habitant. Ils ont droit en plus à des contributions complémentaires dont le montant maximal est égal au double du montant versé par le canton. Il appartient au Conseil fédéral d'établir les critères et les modalités de ce soutien. Les aides de la Confédération dépassent CHF 300 millions par an ; 75 % du Programme bâtiments est financé par cet argent. La Confédération entend donc participer au pilotage de la politique d'encouragement (art. 58 al. 6 nLEne).

Action requise

78 Les gouvernements cantonaux demandent que les consignes de la Confédération respectent la répartition des compétences selon l'art. 89 al. 4 et l'autonomie d'organisation et de financement des cantons. Sont inacceptables les modalités financières décidées par la Confédération, qui ne feraient qu'empiéter sur l'autonomie d'exécution des cantons.

79 Les gouvernements cantonaux appellent de leurs vœux l'introduction d'un système incitatif pour le climat et l'énergie. Si celui-ci ne trouve pas de majorité politique, la taxe CO₂ sur les combustibles sera maintenue. Si ces instruments d'économie de marché permettent de réaliser les objectifs de réduction, on pourra mettre fin à moyen terme à l'encouragement dans le secteur du bâtiment et à l'intervention problématique de la Confédération dans la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Cela serait souhaitable puisque la Confédération peut financer sa part par des ressources issues de l'affectation partielle de la taxe CO₂, alors que les cantons puisent les ressources de la politique énergétique dans leur budget ordinaire. Le développement des modèles de prescriptions énergétiques des cantons dans le domaine énergétique (MoPEC) restreindra cependant les possibilités d'encouragement.

80 L'accord de Paris sur le climat exige de la Suisse qu'elle fixe des objectifs vérifiables et engage les mesures nécessaires à leur respect. La Confédération prévoit à cet effet de réviser la loi CO₂ et de lancer une consultation à l'été 2016. Il semble que l'on débattenne à l'échelon fédéral de l'introduction d'une compétence fédérale subsidiaire dans le secteur du bâtiment. Objectif : autoriser la Confédération à prendre des mesures lorsque celles des cantons ne permettent pas de respecter les objectifs inscrits dans la loi. Les gouvernements cantonaux s'opposent à cette compétence fédérale subsidiaire (ch. 11).

3.17 Protection de la population et protection civile

81 La protection de la population et la protection civile est une tâche financée conjointement par la Confédération et les cantons. La loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) définit les tâches de la Confédération et des cantons. Les cantons se chargent en particulier de l'instruction, de la conduite de la protection de la population, qui doit être assurée en temps utile et en fonction de la situation, ainsi que des interventions des organisations partenaires. Ils sont responsables du matériel d'intervention et de l'équipement personnel des personnes astreintes. Pour sa part, la Confédération est responsable du fonction-

nement des installations permettant de transmettre l'alarme à la population, du fonctionnement des systèmes télématiques de la protection civile, de l'équipement et du matériel des constructions protégées et du matériel standardisé de la protection civile. Par ailleurs, elle soutient les cantons en leur fournissant des moyens d'intervention spécialisée et elle prend des mesures pour renforcer la protection de la population en vue de conflits armés. La LPPCi précise enfin que la Confédération et les cantons collaborent dans les limites de leurs compétences respectives, notamment en matière de développement du système de protection de la population, d'information et de collaboration internationale.

Action requise

82 Les compétences de la Confédération et des cantons dans le domaine de la protection de la population donnent lieu à des interprétations différentes, qui sont autant de sources de confusion. Ces compétences doivent être précisées. Par ailleurs, une action s'impose en ce qui concerne le financement des projets à venir liés à la mise en œuvre de la stratégie Protection de la population et de la protection civile 2015+. La Confédération cherche à répartir les coûts dans plusieurs domaines, au détriment des cantons. Il y a lieu de mentionner en particulier les projets relatifs à des installations d'alarme ou aux télécommunications destinés à protéger la population, le système d'information du personnel de l'armée et de la protection civile (PISA) et les constructions protégées.

83 Les gouvernements cantonaux rejettent tout transfert supplémentaire de coûts sur leurs administrations. Ils doutent du reste que les coûts prévus puissent être supportés par la Confédération et les cantons. En outre, la Confédération n'a pas présenté de plan d'investissement détaillé. Il est indispensable qu'elle le fasse et qu'elle précise le contenu des projets et les étapes majeures, pour fournir aux cantons une base optimale de planification financière. Des priorités pourront alors être établies et des renoncements décidés ; les coûts seront partagés dans le respect du principe d'équivalence fiscale. La Confédération est tenue de respecter le partage des tâches défini dans le cadre de la RPT.

4. Comment accroître l'efficacité de la collaboration entre la Confédération et les cantons

4.1 Projets d'agglomération

84 Le projet d'agglomération est un instrument de planification destiné à améliorer le système des transports des agglomérations et à coordonner le développement des transports et de l'urbanisation, par-delà les limites communales, voire cantonales ou nationales. Jusqu'ici, les projets étaient financés par le fonds d'infrastructure (limité dans le temps) doté de CHF 6 milliards, dont 2,56 pour les projets (de RER) urgents et 3,44 pour les projets d'agglomération. Ces montants ont été pour la plupart investis dans les projets de première et deuxième générations. La troisième génération est en cours d'élaboration. La Confédération participe au financement des

projets d'agglomération à hauteur de 50 % maximum. Dans les faits, son financement fluctue entre 30 et 40 %. Responsables des projets, les cantons et les communes prennent à leur charge plus de 60 % des coûts.

85 Il est proposé de ne plus limiter dans le temps le financement des projets d'agglomération qui serait assuré par le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). 9 à 12 % des dépenses du FORTA seraient affectées aux projets d'agglomération, soit quelque CHF 260 millions par an. La réalisation du FORTA devrait cependant prendre du retard. L'entrée en vigueur devrait avoir lieu au milieu de 2019 ou en 2020 au plus tôt. Il est donc demandé à la Confédération ce qu'elle compte faire en prévision de l'insuffisance de financement qui se dessine pour les programmes d'agglomération de troisième génération et qu'elle dégage une solution transitoire.

Action requise

86 Soumettre un projet d'agglomération dans le secteur du trafic et en rendre compte impliquent un travail administratif considérable. La Confédération détaille la planification à tel point qu'il n'est pratiquement pas possible de l'infléchir. Les organismes responsables des projets d'agglomération ne peuvent pas utiliser avec la souplesse voulue les montants attribués par la Confédération, en fonction de l'incidence des programmes. Si un projet prend du retard, les montants qui lui sont alloués ne peuvent pas servir à un autre projet dont les effets positifs sont avérés. L'idée à l'origine du projet d'agglomération est en contradiction avec le degré d'intervention de la Confédération. Certaines compétences cantonales – aménagement du territoire ou autonomie d'organisation – sont touchées ; la DTAP en a déjà fait le constat en 2013. Il avait alors été décidé de mettre en place une plate-forme d'échange, jugée utile. Une fois les grandes lignes du projet FORTA connues, la DTAP pourrait proposer, lors de l'examen, des changements dans l'organisation administrative des projets d'agglomération. En 2015, l'ARE a mis en place un groupe de travail chargé de mener des réflexions conceptuelles sur les programmes d'agglomération. Les cantons en attendent des progrès concrets. Il y a lieu d'examiner par exemple si un prolongement de la période de financement (de quatre ans aujourd'hui à six ans) pourrait faciliter les choses. Les gouvernements cantonaux demandent par ailleurs un droit de participation plus étendu pour établir les processus et choisir les mesures à financer, étant donné la quote-part élevée de coûts qui incombe aux cantons et aux communes.

4.2 Nouvelle politique régionale (NPR)

87 La nouvelle politique régionale (NPR) est conçue comme une politique structurelle axée sur l'économie et opérant au niveau régional. Elle a pour objectif de soutenir le changement structurel dans les régions de montagne, le milieu rural en général et les zones frontalières, ainsi que de renforcer la compétitivité de ces régions. Elle repose sur la collaboration entre la Confédération et les cantons, étant entendu que sa mise en œuvre est en grande partie de la compétence des seconds. L'encouragement prend la forme d'initiatives, de programmes et surtout de projets concrets. Par ailleurs, la participation de la Suisse aux programmes de la coopération territoriale européenne (CTE) est intégrée dans la NPR depuis début 2008. La Suisse participe aux programmes INTERREG, URBACT, ESPON et INTERACT.

88 La NPR respecte les consignes légales relatives aux aides financières et aux prêts. La Confédération conclut avec les cantons des conventions-programmes pluriannuelles, sur la base des programmes cantonaux de mise en œuvre. Elles servent de référence pour calculer le montant forfaitaire versé par la Confédération. La participation financière des cantons aux programmes de mise en œuvre est égale à celle de la Confédération. Les allègements fiscaux sont accordés aux échelons cantonal et fédéral.

Action requise

89 La collaboration Confédération – cantons fonctionne bien. La CDEP et le SECO ont créé la Conférence des services cantonaux, dans l'intention d'optimiser la mise en œuvre qui est soutenue par Regiosuisse, un centre financé par la Confédération. Tant que le principe qui sous-tend la NPR est validé, la structure en place est adaptée. Le message sur la promotion économique pose les jalons financiers et institutionnels de la NPR pour les 8 prochaines années. Une évaluation menée antérieurement à la nouvelle dotation des ressources financières n'a pas mis en évidence la nécessité d'une révision ; aucun changement de paradigme ne s'impose donc. Redéfinie il y a huit ans seulement, la NPR est passée d'un financement par objet à un financement par projet.

90 Une action est requise là aussi dans la réalisation des programmes. Bien que la mise en œuvre de la NPR ait été confiée aux cantons, l'appareil administratif du SECO s'est alourdi. Les exigences à l'égard des cantons sont devenues toujours plus grandes, si bien que les petits cantons sont ceux qui ont le plus de difficulté à appliquer les prescriptions. Ce développement mérite un examen circonspect. Il faut relever par ailleurs que l'approche du programme d'incitation adoptée aujourd'hui par la NPR pose problème. D'une part, il y a le risque que l'organisation et les mesures financées grâce à la NPR finissent par disparaître en raison du soutien provisoire de la Confédération et faute d'un financement de suivi ; dans les faits, l'approche actuelle est un financement de départ, non durable. D'autre part, l'obligation de lancer de nouvelles initiatives et de nouveaux projets entraîne un éparpillement des ressources, alors qu'il serait nécessaire de rassembler les forces.

4.3 Gestion de la forêt, de la faune sauvage et du paysage

91 La gestion de la forêt, de la faune sauvage et du paysage (gestion des écosystèmes comprise) relève en premier lieu des cantons, alors que la Confédération a la compétence de légiférer. Dans de nombreux secteurs, le financement est assuré conjointement par la Confédération et les cantons, les quotes-parts pouvant différer selon l'activité. En général, la participation financière de la Confédération fluctue entre 35 et 50 % (maximum), elle se fait par la convention-programme, qui a fait ses preuves.

Action requise

92 La répartition du financement entre la Confédération et les cantons ne pose en soi aucun problème, les difficultés proviennent de l'excès de détail des prescriptions et des réglementations imposées par la Confédération, disproportionné par rapport à sa participation financière. Dans le secteur de la nature et du paysage, la Confédération devrait prendre à sa charge 50 % des coûts en moyenne, comme elle l'affirme elle-même. Cette

quote-part n'est pas respectée, loin s'en faut. La Confédération continue pourtant de s'immiscer dans l'exécution par les cantons. Dans le secteur de la biodiversité non plus, la quote-part de financement et la réglementation de la Confédération sont sans rapport l'une avec l'autre. Trop de réglementation va à l'encontre du principe de subsidiarité. La Confédération s'est vu confier des tâches de surveillance et de coordination qui aboutissent à un excès de réglementation. La marge de manœuvre des cantons en matière d'exécution en est, en partie, considérablement réduite. C'est le cas notamment dans les secteurs de l'environnement, de la protection contre les risques naturels, de la chasse et de la forêt. Dans le secteur de la forêt, qui intègre quatre conventions-programmes, la gestion forestière, les forêts de protection, les ouvrages de protection dans le domaine des forêts et la biodiversité en forêt, la surréglementation et les nombreuses aides à l'exécution enfreignent gravement les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Dans la LFo et dans l'OFo, la Confédération fait beaucoup plus que fixer une législation-cadre. Les initiatives que peuvent prendre les principaux acteurs – services forestiers, gestionnaires forestiers – pour offrir des prestations publiques durables (soins aux forêts de protection, biodiversité en forêt, etc.) sont ainsi découragées. Il convient donc d'examiner comment regrouper thématiquement les conventions-programmes qui existent actuellement dans le secteur de la gestion forestière, de la faune sauvage et du paysage.

93 S'agissant de la collaboration avec les cantons, la Confédération a tendance, dans certains secteurs, d'une part, à ne pas respecter les échelons, de l'autre, à se montrer trop interventionniste. Au lieu de procéder par stratégies ou par objectifs, la gestion et le compte rendu se font souvent par des mesures qui aboutissent à une surenchère d'aides à l'exécution et un manuel RPT par trop détaillé dans les secteurs de l'environnement et de la protection contre les dangers naturels.

94 Il faudrait dès lors appliquer rigoureusement les principes fixés à l'origine pour la RPT et les adapter dans un souci d'efficacité (définir une stratégie par objectifs, supprimer les doublons), regrouper dans les secteurs apparentés les conventions-programmes de moindre envergure pour permettre une gestion intégrale et faciliter la mise en œuvre. Il y a lieu, par ailleurs, d'étendre la marge d'appréciation des cantons, pour leur permettre d'utiliser avec davantage de souplesse, dans la même convention-programme, les ressources de la Confédération, afin de réaliser les différents objectifs. Enfin, un réexamen de la distinction entre indemnisation et aide financière s'impose. Le dernier point est une conséquence de la loi sur les subventions qui n'a, dans ce cas précis, pas été modifiée. Lorsque les conventions-programmes sont gérées par objectifs, eux-mêmes indemnisés par des forfaits, la distinction entre indemnisation et aide financière perd tout son sens et ne fait que compliquer la mise en œuvre et le contrôle.

5. Autres domaines de tâches

95 D'autres domaines ont été examinés sous l'angle de la répartition des tâches Confédération – cantons. En voici la liste :

- aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants ;
- loi régissant les allocations familiales et allocations familiales dans l'agriculture ;
- contributions à la formation (bourses) ;
- politique énergétique des bâtiments : SuisseEnergie ;

- financement des caisses de pension du secteur public ;
- modification de la loi sur l'asile : restructuration du domaine de l'asile ;
- migration ;
- gens du voyage ;
- versements à des organisations de l'aide privée aux personnes âgées et aux invalides ;
- assurance invalidité ;
- approvisionnement énergétique ;
- santé des êtres humains et des animaux et protection des animaux ;
- assurance chômage (placement, mesures du marché du travail et protection des données) ;
- contrôle du marché du travail (lutte contre le travail au noir).

Ces domaines ne requièrent pas d'intervention particulière concernant la répartition des tâches, la responsabilité de financement ou l'amélioration de l'efficacité. D'autres points problématiques ont été abordés, mais ils ne relèvent pas du présent projet.