



Berne, le 28 septembre 2018

Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Rapport du Conseil fédéral
en réponse à la motion 13.3363, Commission
des finances CN, 12 avril 2013

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Résumé | 5 |
| 1 Contexte et procédure | 6 |
| 1.1 Contexte | 6 |
| 1.2 Procédure..... | 7 |
| 2 Les principes de la RPT | 8 |
| 2.1 Le principe de subsidiarité | 9 |
| 2.2 Le principe de l'équivalence fiscale | 9 |
| 2.3 Le «fédéralisme d'exécution» | 9 |
| 2.4 Respect de l'autonomie des cantons en matière d'accomplissement des tâches, d'organisation et de financement..... | 10 |
| 3 Bases méthodologiques de l'examen | 10 |
| 3.1 La notion de tâche commune | 10 |
| 3.2 Sélection des tâches à examiner..... | 11 |
| 3.3 Critères d'évaluation | 13 |
| 4 Évaluation des tâches | 14 |
| 5 Avis des cantons | 15 |
| 6 Prochaines étapes | 15 |
| Annexe: Présentation des tâches examinées | 18 |
| 1. Protection du paysage et conservation des monuments historiques | 19 |
| 2. Formation musicale | 22 |
| 3. Réduction individuelle de primes | 24 |
| 4. Financement des soins | 28 |
| 5. Financement hospitalier..... | 31 |
| 6. Santé des personnes et des animaux..... | 34 |
| 7. Prestations complémentaires à l'AVS et l'AI | 37 |
| 8. Allocations familiales (LAFam)..... | 40 |
| 9. Allocations familiales dans l'agriculture..... | 42 |
| 10. Subventions aux organisations privées d'aide à la vieillesse et aux invalides | 44 |
| 11. Financement initial de l'accueil extra-familial pour enfants..... | 46 |
| 12. Exécution des peines et des mesures..... | 49 |
| 13. Restructuration du domaine de l'asile | 53 |
| 14. Intégration des étrangers dans le domaine de l'encouragement spécifique de l'intégration | 56 |
| 15. Mise en œuvre de la stratégie de protection de la population et de protection civile 2015+ | 58 |
| 16. Mensuration officielle et cadastre RDPPF..... | 61 |
| 17. Encouragement du sport (enseignement obligatoire du sport dans les écoles)..... | 64 |
| 18. Politique régionale | 67 |
| 19. Assurance-chômage (service de l'emploi, mesures relatives au marché du travail) | 70 |
| 20. Contrôle du marché du travail – loi sur les travailleurs détachés..... | 72 |
| 21. Contrôle du marché du travail – loi sur le travail au noir..... | 75 |
| 22. Aides à la formation | 77 |
| 23. Formation professionnelle..... | 79 |
| 24. Transport régional de voyageurs | 83 |
| 25. Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF)..... | 86 |
| 26. Financement de l'infrastructure routière..... | 89 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 27. | Projets d'agglomération | 93 |
| 28. | Programme Bâtiments (affectation partielle de la taxe sur le CO ₂)..... | 96 |
| 29. | Mesures énergétiques librement consenties (programme SuisseÉnergie)..... | 99 |
| 30. | Approvisionnement en énergie | 101 |
| 31. | Protection de la nature et du paysage, forêts, biodiversité et animaux sauvages.. | 103 |
| 32. | Prévention des dangers, y compris forêts protectrices | 108 |
| 33. | Domaine des hautes écoles..... | 111 |



Résumé

En adoptant la motion 13.3363 «Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons», le Parlement a chargé le Conseil fédéral de lui soumettre une analyse complète de l'ensemble des tâches communes de la Confédération et des cantons. Pour chacune d'entre elles, le Conseil fédéral indiquera si un transfert intégral de la responsabilité ou du financement aux cantons ou à la Confédération serait opportun. Si une tâche commune doit être conservée comme telle, il convient de le justifier.

Les tâches communes sont des tâches dont la Confédération et les cantons assument conjointement la responsabilité financière. Le présent rapport analyse les tâches communes existantes à l'aune des principes constitutionnels relatifs à la répartition des tâches. Ceux-ci sont parfois contradictoires et nécessitent dès lors une pesée des intérêts, qui a été réalisée tant par le Conseil fédéral que par les cantons. Ce rapport expose les deux positions dans les différents domaines de tâches.

L'évaluation des tâches par le Conseil fédéral et les cantons a révélé que la répartition des tâches en matière de réduction individuelle des primes, de prestations complémentaires, de transport régional de voyageurs ainsi que de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, notamment, devrait être réexaminée. D'autres adaptations sont envisageables dans les domaines suivants: utilisation des ressources provenant du fonds de prévention du tabagisme, compétences relatives aux logements avec encadrement médico-social pour les personnes invalides, exécution des peines et des mesures (établissements d'éducation), collecte des géodonnées de base et encouragement du sport (enseignement obligatoire du sport dans les écoles).

La Confédération et les cantons sont favorables à un réexamen régulier de la répartition des tâches. La présente analyse des domaines de tâches permettrait de mettre sur pied un vaste projet «Répartition des tâches II». Les cantons estiment que celui-ci devrait être engagé après les réformes en cours de l'imposition des entreprises et de la péréquation financière.

1 Contexte et procédure

1.1 Contexte

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) est entrée en vigueur en 2008. Cette réforme avait pour objectif de renforcer le fédéralisme et de s'opposer à une centralisation. Elle visait non seulement à revoir la péréquation, mais aussi à désenchevêtrer les tâches et leur financement. À l'issue du processus, certaines tâches ont, dans la mesure du possible, été confiées intégralement à un échelon ou l'autre de l'État. Seules les tâches ne se prêtant pas à un désenchevêtrement complet sont demeurées des tâches dites communes et continuent à être financées conjointement par la Confédération et les cantons.

En 2013, la Commission des finances du Conseil national (CdF-CN) a été amenée à demander une analyse de ces tâches communes en déposant une motion. Sa demande reposait sur les déclarations faites par certains cantons durant l'examen du programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014. À leur avis, les tâches communes barraient la voie à des solutions appropriées et bon marché¹. Le désenchevêtrement des tâches ayant été initié par la RPT il y a bientôt dix ans, l'expérience acquise devrait permettre au Conseil fédéral d'étudier la possibilité de désenchevêtrer d'autres tâches encore.

Texte de la motion 13.3363 (CdF-CN)

Le Conseil fédéral soumettra au Parlement une analyse complète de l'ensemble des tâches communes partagées entre la Confédération et les cantons (c'est-à-dire les tâches pour lesquelles la responsabilité et/ou le financement sont assumés en commun par la Confédération et les cantons). Pour chaque tâche commune, le Conseil fédéral indiquera si :

- a. un transfert intégral de la responsabilité et/ou du financement aux cantons serait opportun ;
- b. un transfert intégral de la responsabilité et/ou du financement à la Confédération serait opportun ;
- c. elle doit demeurer une tâche commune, le cas échéant avec une justification détaillée.

Pour chacune de ces tâches, la clé de financement applicable sera indiquée.

Le 29 mai 2013, le Conseil fédéral a proposé le rejet de la motion, d'une part, parce que les résultats du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité n'étaient pas encore connus et, d'autre part, parce qu'il fallait accorder la priorité à la réforme alors prévue de l'imposition des entreprises III (RIE III). Le Conseil des États a dès lors proposé de faire coïncider l'analyse requise avec le troisième rapport sur l'efficacité. Après cette modification, la motion a été adoptée le 11 décembre 2014 par le Conseil des États et le 10 mars 2015 par le Conseil national. Par le présent rapport, le Conseil fédéral accède à la demande formulée dans la motion.

¹ Voir les propos du rapporteur de la commission, Müller Leo (BO 2013 N 1622), qui se réfère à un vote du président de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) au sein de la CdF-CN.

1.2 Procédure

1.2.1 Examen des tâches en collaboration avec les cantons

Le présent rapport a été élaboré avec la participation de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et porte sur l'établissement du catalogue des tâches à examiner ainsi que sur la préparation des fiches concernant ces tâches.

Le catalogue des tâches comprend en principe toutes les tâches financées conjointement par la Confédération et les cantons (voir définition au ch. 3.1). À la demande de la CdC, il a été élargi aux tâches qui ne sont pas financées conjointement, mais dont les cantons veulent vérifier le respect du principe de subsidiarité ou du principe de l'équivalence fiscale.

L'élaboration des fiches techniques repose sur les travaux d'un projet de la CdC destiné à examiner la répartition des tâches en vue de renforcer le fédéralisme. La CdC a lancé ce projet dans le cadre de la consultation concernant le rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-2015 et du rapport sur le monitoring du fédéralisme 2011-2013². La CdC a analysé la répartition des tâches avec l'appui des différentes conférences spécialisées des cantons, puis publié une prise de position à ce sujet le 24 juin 2016³. Les fiches préparées dans ce contexte par les conférences cantonales spécialisées ont fourni une base précieuse à l'élaboration du présent rapport. Celui-ci se fonde également sur les résultats exposés dans le rapport du Conseil fédéral du 12 septembre 2014 en réponse au postulat 12.3412 (Stadler Markus) du 29 mai 2012⁴.

La répartition actuelle des tâches est évaluée sur la base des critères applicables à l'attribution des tâches et à la détermination de leur financement qui sont décrits dans l'Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral⁵. Ce dernier et la CdC ont procédé chacun de leur côté à cette évaluation. Leurs positions sont elles aussi exposées séparément.

Le 23 mars 2018, la CdC a approuvé le principe d'une évaluation de la répartition actuelle des tâches dans les différents domaines de tâches. De son côté, le Conseil fédéral a procédé à une évaluation et a tiré des conclusions sur les actions requises en s'appuyant sur sa propre position et sur celle des cantons.

1.2.2 Un nouveau projet de désenchevêtrement des tâches communes («répartition des tâches II»)?

En examinant les tâches une à une, le présent rapport permet d'apprécier dans quelle mesure il est possible de les désenchevêtrer davantage, sans toutefois proposer une quelconque mise en œuvre. L'élaboration d'un tel projet obligerait à prévoir des transferts de tâches et des reports de charges entre les différents échelons de l'État et passerait dès lors

² Position des gouvernements cantonaux du 20 juin 2014 sur le rapport d'évaluation de l'efficacité 2012-2015 du Conseil fédéral du 14 mars 2014 (www.kdk.ch/uploads/media/Stelg-4332-2-20140620-2WiBe-f.pdf). Fondation ch – Fondation pour la collaboration confédérale (éd.): Monitoring du fédéralisme 2011-2013, 20 juin 2014, Soleure 2014.

³ Prise de position des gouvernements cantonaux du 24 juin 2016 «Réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons»: <http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Aktuell/Stellungnahmen/2016/SN-4313-6-Positionsbezug-Aufgabenteilung-20160624-f.pdf>.

⁴ 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)»: www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/36477.pdf.

⁵ Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral, état en juillet 2016: www.bk.admin.ch/dokumentation/sprachen/04908/index.html?lang=fr, annexe 4b.

par une évaluation détaillée des conséquences financières et des possibilités de compensation envisageables. Il déborderait donc largement du cadre de ce rapport et exigerait des travaux complémentaires. Ceux-ci devraient par ailleurs être structurés conformément à la RPT, c'est-à-dire qu'il serait nécessaire de mettre en place, en accord avec les cantons, une organisation de projet bénéficiant d'une large assise.

Un désenchevêtrement au sens d'une «répartition des tâches II» devrait reposer sur l'application des principes de subsidiarité et de l'équivalence fiscale, inscrits dans la Constitution. Il doit par ailleurs viser à améliorer l'attribution des responsabilités et à accroître l'efficacité des prestations de l'État.

L'expérience de la première RPT, dont les travaux se sont étendus sur environ quinze ans, montre qu'une «répartition des tâches II» représente des défis politiques d'envergure. Le principe de base d'une telle réforme réside dans la neutralité budgétaire, autrement dit les charges et les allègements financiers pour la Confédération et les cantons doivent au final se compenser. Un bilan global chiffre ces transferts financiers à la date de référence de la réforme et garantit dès lors l'équilibre financier entre ces deux échelons de l'État. Cela n'empêche toutefois pas une hausse ou une baisse des charges de certains cantons. Ces distorsions devraient être évitées autant que possible en cas de «répartition des tâches II», mais elles ne sauraient être totalement exclues. Le principe de la neutralité budgétaire ne peut être garanti que pour l'ensemble des cantons, mais pas pour chacun d'entre eux.

Pour obtenir un résultat global équilibré, y compris entre les cantons, il faudrait élaborer un programme aussi complet que possible en matière de répartition des tâches. Enfin, la prise en compte tant rétrospective que prospective des effets dynamiques, comme le demande la CdC, constitue un défi supplémentaire. Le Conseil fédéral estime que cette requête se heurte à d'importants obstacles méthodologiques et politiques, car ces effets ne sont guère quantifiables, en particulier pour l'avenir.

Même si ces problèmes pouvaient être résolus, l'efficacité d'un projet «Répartition des tâches II» serait aujourd'hui moindre que celle de la RPT, car cette dernière a déjà permis de désenchevêtrer de très nombreuses tâches. De plus, il devrait être plus difficile de dégager des majorités politiques, la pression et la nécessité d'agir étant aujourd'hui sensiblement inférieures à ce qu'elles étaient avant la RPT.

Dans ses prises de position du 24 juin 2016 et du 23 mars 2018, la CdC s'est néanmoins prononcée en faveur d'un examen complet de la répartition des tâches. Le Conseil fédéral adhère sur le principe à cette décision. Il souhaite cependant que des ébauches de solution appropriées soient trouvées avant le début de la réforme pour relever les défis mentionnés (voir également ch. 6).

2 Les principes de la RPT

Les principes de la RPT ont été expliqués en détail dans le message portant sur la modification de la Constitution ainsi que dans le rapport du Conseil fédéral du 12 septembre 2014 en réponse au postulat 12.3412 (Stadler Markus)⁶. Nous en reprenons ci-après les points essentiels.

⁶ Message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2002 2155 ss (ci-après: message sur la RPT). Rapport du Conseil fédéral du 12 septembre 2014 en réponse au postulat 12.3412 (Stadler Markus, voir supra, note 4).

2.1 Le principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité appliqué à un État fédéral signifie qu'une collectivité territoriale d'un échelon supérieur ne doit assumer que les tâches excédant les possibilités d'une collectivité d'un échelon inférieur ou nécessitant une réglementation uniforme (art. 5a et 43a, al. 1, Cst.)⁷. L'idée fondamentale est que les tâches publiques doivent s'accomplir autant que possible à proximité des citoyens.

Le principe de subsidiarité est un précepte institutionnel⁸. Le transfert des compétences à un échelon étatique supérieur passe toutefois par un renforcement des motifs ou des justifications⁹. En sa qualité de précepte institutionnel, ce principe vaut tant pour les constituants que pour les législateurs et concerne en premier lieu les rapports entre la Confédération et les cantons¹⁰. Il ne s'oppose toutefois nullement à une révision de la Constitution et ne peut pas être invoqué devant un tribunal¹¹.

Le rapport, mentionné plus haut, en réponse au postulat 12.3412 (Stadler Markus) a décrit des critères afin de vérifier le respect du principe de subsidiarité. En application de la motion 14.3858 (Schneeberger), ces critères ont aussi été expliqués en détail dans l'*Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral*¹².

2.2 Le principe de l'équivalence fiscale

Le principe de l'équivalence fiscale exige que le bénéficiaire, l'unité d'imputation et l'unité qui prend la décision soient identiques (art. 43a, al. 2 et 3, Cst.)¹³. Selon ce principe, les bénéficiaires d'une prestation de l'État doivent pouvoir en décider et, par conséquent, en supporter les coûts. Cette symétrie permet de prendre des décisions concernant des tâches et leurs coûts conformément aux préférences des citoyens. Ce principe sert également à éviter des externalités inopportunes¹⁴.

Le principe de l'équivalence fiscale s'adresse aux constituants lors de l'attribution de tâches, mais vise également les législateurs et les autorités d'exécution¹⁵. Tout comme le principe de subsidiarité, le principe de l'équivalence fiscale ne peut pas être invoqué devant un tribunal et fonde uniquement l'obligation de justification¹⁶. Les critères d'évaluation sont également répertoriés dans l'*Aide-mémoire*.

2.3 Le «fédéralisme d'exécution»

Le principe prévaut en Suisse que le droit fédéral est mis en œuvre par les États membres de la Confédération, c'est-à-dire les cantons (art. 46, al. 1, Cst.). Le rapport en réponse au

⁷ Message sur la RPT, FF **2002** 2168.

⁸ Message sur la RPT, FF **2002** 2319.

⁹ Message sur la RPT, FF **2002** 2203.

¹⁰ Message sur la RPT, FF **2002** 2319.

¹¹ Le principe de subsidiarité ne peut en règle générale pas être invoqué devant un tribunal, même si une partie de la doctrine juridique n'exclut pas qu'il puisse parfois créer des droits (message sur la RPT, FF **2002** 2319. Voir le résumé de WALDMANN, BERNHARD [2015]: Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garanten für einen substanziellen Föderalismus. *Newsletter IFF* 4/2015, p. 9).

¹² 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». Concernant l'*Aide-mémoire*, voir note 5.

¹³ Message sur la RPT, FF **2002** 2168.

¹⁴ Des externalités sont par exemple générées lorsque des collectivités peuvent profiter d'une prestation publique sans devoir payer la totalité de ses coûts (voir le message sur la RPT, FF **2002** 2169).

¹⁵ Message sur la RPT, FF **2002** 2319.

¹⁶ Message sur la RPT, FF **2002** 2319.

postulat 12.3412 (Stadler Markus) a révélé que ce principe pouvait entrer en contradiction avec les principes de la RPT¹⁷.

Le principe de l'équivalence fiscale s'oppose de prime abord à une application décentralisée du droit fédéral. La règle demeure inchangée: les cantons sont tenus de mettre à disposition les moyens nécessaires à l'exécution du droit fédéral, dans la mesure où ce dernier ne prévoit pas de réglementation spéciale. Cette règle est compensée par l'obligation constitutionnelle faite à la Confédération de veiller à ce que les cantons disposent de ressources financières suffisantes: elle doit ménager les ressources fiscales des cantons (art. 47, al. 2, Cst.) et garantir une péréquation financière appropriée entre eux (art. 135 Cst.)¹⁸. Pour ce qui est de l'exécution du droit fédéral, ce n'est pas la décision concernant la tâche et son utilité qui importe; dans ce domaine, le principe de l'équivalence fiscale exige une corrélation entre la décision sur la manière de mettre en œuvre la législation et le financement de cette mise en œuvre (*principe de connexité*, art. 43a, al. 3, Cst.). Le rapport en réponse au postulat 12.3412 (Stadler Markus) a défini des critères qui spécifient dans quels cas l'exécution du droit fédéral incombe aux cantons au sens du «fédéralisme d'exécution»¹⁹.

En conformité avec le principe de subsidiarité, l'exécution décentralisée de la législation fédérale permet une mise en œuvre proche des citoyens et tient compte des différences cantonales ainsi que des structures administratives existantes²⁰.

2.4 Respect de l'autonomie des cantons en matière d'accomplissement des tâches, d'organisation et de financement

Conformément à l'art. 47, al. 2, Cst., la Confédération respecte l'autonomie des cantons dans l'accomplissement de leurs tâches ainsi que leur autonomie organisationnelle et financière²¹. Dans le domaine abordé ici, l'autonomie en matière d'accomplissement des tâches revêt une importance centrale. Elle permet, d'une part, de sauvegarder les compétences cantonales et implique, d'autre part, que la Confédération exerce ses compétences en faisant preuve de modération.

3 Bases méthodologiques de l'examen

3.1 La notion de tâche commune

Le désenchevêtrement des tâches entrepris dans le cadre de la RPT a débouché sur la création de l'expression «tâches communes», qui sert à désigner les tâches dont la Confédération et les cantons assument conjointement la responsabilité financière («financement commun») ²². Ces tâches sont essentiellement pilotées par des conventions-programmes.

¹⁷ Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 12.3412 (Stadler Markus), p. 14 (voir supra, note 4). MADER, LUZIUS (2009): Die Föderalismusreform – ein Reformvorhaben in mehreren Schritten, in: KREIS, GEORG (Hrsg.), *Erprobt und entwicklungsfähig, Zehn Jahre neue Bundesverfassung*, Verlag NZZ, p. 141.

¹⁸ Message relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF **1997** I 215.

¹⁹ Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 123412 (Stadler Markus), p. 18 (voir supra, note 4).

²⁰ Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 123412 (Stadler Markus), p. 13 s. et 18 (voir supra, note 4). Résumé de WALDMANN, BERNHARD ET BORTER, EMANUEL (2015): Kommentar zu Art. 46 BV, in: WALDMANN, BERNHARD ET AL. (HRSG.), *Basler Kommentar zur Bundesverfassung*, Helbing Lichtenhahn, ch. marginaux 6 et 15.

²¹ Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 123412 (Stadler Markus), p. 17 (voir supra, note 4).

²² Message sur la RPT, FF **2002** 2200. Message du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF **2005** 5641, 5685 (ci-après «message sur la législation d'exécution RPT»). Pour des explications juri-

La Constitution fédérale réglemente comme suit la séparation des compétences entre la Confédération et les cantons: elle attribue une liste de tâches à la Confédération; toutes les tâches qui ne sont pas confiées à cette dernière relèvent de la compétence des cantons. Les tâches communes ne désignent pas un type précis de tâches parmi les compétences institutionnelles. Elles relèvent de la compétence institutionnelle tant de la Confédération que des cantons. La réalisation des tâches a un caractère commun lorsque la Confédération et les cantons la financent conjointement, par exemple, dans le cadre de l'exécution (mensuration officielle, par ex.) ou d'une autre collaboration financière (telle l'exécution des peines et des mesures; voir ch. 2.3)²³. Par contre, les tâches fédérales dont l'exécution est, selon l'art. 46, al. 1, Cst., exclusivement financée par les cantons ne figurent pas parmi les tâches communes. Les tâches qui relèvent de la compétence des cantons ont un caractère commun lorsqu'elles sont cofinancées par la Confédération sur la base d'une compétence d'encouragement (contributions aux coûts des routes principales, par ex.)²⁴.

Les tâches communes constituent dès lors une catégorie hétérogène de tâches qui peuvent être définies avec une marge de manœuvre considérable. De plus, la délimitation d'une tâche n'est pas stricte, car celle-ci peut être décrite avec une précision plus ou moins grande. Pour les besoins du présent rapport, les tâches à examiner ont dès lors été identifiées à l'aide d'une approche pragmatique. Cette approche est explicitée ci-après.

3.2 Sélection des tâches à examiner

Les tâches à analyser ont été sélectionnées à partir de la banque de données des subventions fédérales²⁵. Celle-ci comprend tous les crédits par le biais desquels la Confédération alloue des aides financières ou des indemnités à des tiers. Il n'est pas tenu compte des subventions individuelles de faible importance (dont la part fédérale est inférieure à 10 millions par an). À cette liste ont été ajoutées des tâches relevant du domaine propre de la Confédération (la santé, par ex.) et les tâches du domaine commun qui sont financées par les assurances sociales (telles les contributions aux associations d'aide aux personnes âgées et aux invalides). Les subventions modestes ou apparentées ont été regroupées au sein d'une même tâche. Le catalogue de tâches a encore été étendu – à la demande des cantons, comme mentionné plus haut – à des tâches non financées conjointement, pour lesquelles les cantons veulent néanmoins vérifier si elles respectent le principe de subsidiarité ou le principe de l'équivalence fiscale. Toujours pour répondre aux souhaits des cantons, le rapport traite également de tâches dont le peuple ou le Parlement ont récemment modifié la répartition. N'ont pas été prises en compte les tâches qui arrivent prochainement à échéance.

Le catalogue de tâches ci-après comprend nombre des tâches communes déjà retenues dans le cadre de la RPT²⁶. Depuis lors, sont venus s'y ajouter d'autres financements conjoints et, comme indiqué précédemment, des compléments proposés par les cantons. Ce catalogue résulte ainsi d'une démarche pragmatique. Les recoupements opérés avec la CdC ont permis d'exploiter des synergies avec le projet lancé par cette conférence. Les groupes de tâches ont dans toute la mesure du possible été compilés et traités simultanément.

diques détaillées de la notion de «tâches communes» voir WALDMANN, BERNHARD (2015): *Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat. Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen*, p. 27 ss (www.unifr.ch/ius/as-sets/files/Institut/IST_Federalisme/files/Forschung/Gutachten_financial.pdf).

²³ Message sur la législation d'exécution RPT, FF 2005 5685.

²⁴ Voir SPIESS, ANGELIKA (2016), Die Verbundaufgabe, *Newsletter IFF* 2/2016, p. 4.

²⁵ Banque de données des subventions fédérales : https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruef/db_bundessubv.html.

²⁶ Message sur la législation d'exécution RPT, FF 2005 5682 ss.

| Tâches | |
|---------------|--|
| 1 | Protection du paysage et conservation des monuments historiques |
| 2 | Formation musicale |
| 3 | Réduction individuelle de primes |
| 4 | Financement des soins |
| 5 | Financement hospitalier |
| 6 | Santé des personnes et des animaux |
| 7 | Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI |
| 8 | Allocations familiales |
| 9 | Allocations familiales dans l'agriculture |
| 10 | Subventions aux organisations privées d'aide à la vieillesse et aux invalides |
| 11 | Financement initial de l'accueil extra-familial pour enfants |
| 12 | Exécution des peines et des mesures |
| 13 | Restructuration du domaine de l'asile |
| 14 | Intégration des étrangers dans le domaine de l'encouragement spécifique de l'intégration |
| 15 | Mise en œuvre de la stratégie de protection de la population et de protection civile 2015+ |
| 16 | Mensuration officielle et cadastre RDPPF |
| 17 | Encouragement du sport (enseignement obligatoire du sport dans les écoles) |
| 18 | Politique régionale |
| 19 | Assurance-chômage (service de l'emploi, mesures relatives au marché du travail) |
| 20 | Contrôle du marché du travail – loi sur les travailleurs détachés |
| 21 | Contrôle du marché du travail – loi sur le travail au noir |
| 22 | Aides à la formation (bourses et prêts d'études) |
| 23 | Formation professionnelle |
| 24 | Transport régional de voyageurs |
| 25 | Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) |
| 26 | Financement de l'infrastructure routière |
| 27 | Projets d'agglomération |
| 28 | Programme Bâtiments (affectation partielle de la taxe sur le CO2) |
| 29 | Mesures énergétiques librement consenties (programme SuisseÉnergie) |
| 30 | Approvisionnement en énergie |
| 31 | Protection de la nature et du paysage, forêts, biodiversité et animaux sauvages |
| 32 | Prévention des dangers, y compris forêts protectrices |
| 33 | Domaine des hautes écoles |

3.3 Critères d'évaluation

Décider de la répartition des tâches est rarement évident, car différents critères peuvent être utilisés pour identifier le potentiel de désenchevêtrement et leur pondération ménage une certaine marge de manœuvre. Pour en tenir compte, la présente analyse expose séparément l'avis de la Confédération et celui des cantons.

L'évaluation a été réalisée à l'aide de la grille d'analyse mise au point par la CdC. Les appréciations fournies dans les fiches s'appuient sur les critères définis pour les principes de subsidiarité et de l'équivalence fiscale (voir ch. 2.1 et 2.2). Ces critères, de même que leur concrétisation dans le domaine du fédéralisme d'exécution sont décrits dans l'*Aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral* (voir note 5). Le respect des principes de subsidiarité et de l'équivalence fiscale dans une partie des tâches énumérées ci-dessus a déjà été examiné dans le cadre du rapport en réponse au postulat 12.3412 (Stadler Markus; voir note 4).

Ces principes impliquent, pour l'essentiel, la procédure suivante: les tâches devraient relever de la seule compétence des cantons lorsque leur utilité se limite à certains territoires cantonaux ou qu'il existe une proximité particulière entre les cantons et la tâche en question et qu'une fourniture décentralisée des prestations s'avère plus efficace et répond mieux aux besoins en raison de sa plus grande proximité avec les citoyens. Même lorsque les solutions décentralisées engendrent une concurrence entre les fournisseurs et tendent ainsi à réduire les prix et à encourager l'innovation, le pouvoir de décision et la responsabilité du financement devraient appartenir exclusivement aux cantons.

À l'inverse, la Confédération devrait se voir attribuer les tâches pour lesquelles les solutions décentralisées sont inefficaces, que ce soit à cause de l'apparition de doublons, d'un grand travail de coordination ou parce qu'elles empêchent de réaliser des économies d'échelle. Le besoin d'adopter des réglementations uniformes à l'échelle de la Suisse, que ce soit pour réduire les écarts dans la répartition du bien-être, garantir l'égalité des chances ou répondre à la nécessité technique d'appliquer des solutions nationales (dans le domaine des infrastructures de réseaux, par ex.) plaide en faveur de prestations centralisées fournies par la Confédération. Des engagements internationaux peuvent également obliger la Confédération à piloter l'exécution de certaines tâches.

Déterminer une clé de financement, comme l'exige la motion, s'est souvent révélé difficile. Au niveau fédéral, les chiffres s'appuient sur les dépenses de la Confédération figurant dans le compte 2016 pour le domaine de tâches concerné. La CdC a mené une enquête auprès des cantons pour collecter les données. Elle souligne que celles-ci sont approximatives, mais donnent un ordre de grandeur du volume de dépenses inhérent aux différentes tâches. La CdC a également formulé les limitations et remarques suivantes:

- Les chiffres se basent sur un seul exercice (2016). Les fluctuations annuelles peuvent dès lors se traduire par des distorsions non négligeables.
- Les dépenses des communes n'ont pas toujours pu être déterminées. Dans certains cas, les indications reposent également sur des estimations (par ex. formation musicale, encouragement du sport).
- Pour compenser l'absence d'informations dans certains cantons, les dépenses par habitant et par canton ont été calculées dans quelques domaines de tâches (sur la base de la population résidente permanente en 2016). Les dépenses moyennes par habitant ont ensuite été estimées pour l'ensemble des cantons.

Compte tenu de ces incertitudes, la part du financement de la Confédération et celle des cantons seront de nouveau examinées dans les domaines qui feront partie d'un éventuel projet «Répartition des tâches II».

4 Évaluation des tâches

L'annexe présente les différents domaines de tâches et leur évaluation. Le Conseil fédéral estime que des mesures doivent être prises pour les tâches suivantes:

La *réduction individuelle des primes (RIP)* et les *prestations complémentaires à l'AVS et l'AI (PC)* sont des tâches connexes qui pourraient faire l'objet d'une nouvelle répartition. Dans le cadre de la RPT, les subsides fédéraux destinés à réduire les primes ont fait l'objet d'une nouvelle réglementation dans la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal, RS 832.10). Ils correspondent à 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins (art. 66, al. 2, LAMal). La part financée par la Confédération suit donc une progression parallèle à l'augmentation des coûts. Le montant incombant aux cantons n'est en revanche pas défini. Au cours des dernières années, ces subsides fédéraux se sont accrus par rapport à la part assumée par l'ensemble des cantons. En 2010, les frais étaient supportés à parts relativement égales, alors qu'en 2016, la Confédération en prenait en charge 57,5 %²⁷. Cette situation est en contradiction avec les hypothèses retenues lors du projet de RPT. La Confédération et les cantons pensent néanmoins qu'il ne faut pas revenir à la situation antérieure à la RPT, à savoir des contributions fédérales indexées sur les subventions cantonales, car cela renforcerait les interdépendances. Il conviendrait plutôt d'examiner une cantonalisation de cette tâche, car la RIP est étroitement liée à l'aide sociale, qui est réglementée au niveau des cantons, et aux dispositions cantonales sur les impôts directs. Cela garantirait que les instances de décision sont aussi celles qui sont chargées du financement. Par ailleurs, la question d'une intégration complète des primes d'assurance-maladie dans le système des prestations complémentaires (y compris en matière de financement) se pose. Concernant l'indemnisation des primes d'assurance-maladie des bénéficiaires de PC, les cantons doivent actuellement respecter les exigences minimales de la Confédération. Dans ce contexte, les parts actuelles de cette dernière et des cantons dans les PC destinées à assurer les moyens de subsistance doivent être réexaminées. La prise en charge complète de ces dépenses par la Confédération pourrait se justifier au nom du principe de subsidiarité, car les PC doivent couvrir les besoins vitaux des bénéficiaires de rentes dans le 1^{er} pilier (mandat constitutionnel). En outre, comme les modifications des prestations de l'AVS et de l'AI qui sont exécutées au niveau fédéral influent directement sur les PC, la centralisation de ces dernières pourrait être opportune en vertu du principe de l'équivalence fiscale également. En revanche, le débat ne porte pas sur la compétence que la RPT a déjà transférée aux cantons pour les PC destinées à couvrir les frais de maladie et d'invalidité et les coûts supplémentaires d'un séjour dans un établissement médico-social. De même le *financement des soins* ne saurait faire l'objet d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Le Conseil fédéral examinera néanmoins si et comment l'évolution des coûts peut être prise en compte dans les contributions de l'assurance obligatoire des soins (AOS) aux prestations de soins.

Pour ce qui est des transports publics, l'accent est mis sur deux domaines de tâches: dans le *transport régional de voyageurs*, la pratique actuelle en matière de commande ne tient que partiellement compte du principe d'équivalence. Les décisions concernant le développement de l'offre déploient leurs effets principalement au niveau régional ou cantonal, mais elles sont

²⁷ Statistique de l'assurance-maladie obligatoire 2017, tableau 4.01 (www.ofsp.admin.ch > Chiffres & statistiques > Assurance-maladie : statistiques > Statistique de l'assurance-maladie obligatoire)

surtout prises par la Confédération en raison de la responsabilité partagée entre celle-ci et les cantons en matière de commandes. La responsabilité des commandes et du financement devrait donc à l'avenir être plus fortement ancrée au niveau des cantons. Concernant le *financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire* (FAIF), les cantons participent, là aussi, aux versements alimentant le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) sans disposer toutefois d'un droit formel de codécision dans le processus national de planification. Il conviendrait donc d'envisager de renoncer à la contribution des cantons au FIF.

Par ailleurs, un éventuel projet «Répartition des tâches II» permettrait d'examiner les compétences également dans des domaines plus petits. Premièrement, concernant la santé des personnes et des animaux, on peut se demander si les revenus tirés du *fonds de prévention du tabagisme* ne devraient pas être affectés aux cantons, comme pour la dîme de l'alcool. Deuxièmement, des gains d'efficience seraient réalisables si les cantons disposaient de compétences accrues pour les *logements avec encadrement médico-social* dans le suivi des personnes invalides. Troisièmement, un désenchevêtrement en faveur des cantons devrait être examiné dans la construction et l'exploitation des *établissements d'éducation*. Quatrièmement, la question du financement du développement de la *collecte des géodonnées de base* se pose. Cinquièmement, la réglementation actuelle des compétences en matière d'*encouragement du sport* doit être vérifiée. Les cantons souhaitent que l'enseignement du sport dans les écoles relève de nouveau de leur compétence exclusive. Le Conseil fédéral estime lui aussi que les exigences fédérales en vigueur dans ce domaine peuvent poser certains problèmes avec le principe de subsidiarité.

5 Avis des cantons

L'annexe présente l'avis des cantons sur les différents domaines de tâches.

Dans leur prise de position du 23 mars 2018, les cantons soulignent que le désenchevêtrement des tâches et du financement qui a été amorcé dans le cadre de la RPT doit se poursuivre. Ils suggèrent à cet effet une vue d'ensemble intersectorielle. L'établissement d'un bilan global requiert un nombre suffisant de tâches. Une solution globale devrait donc être retenue.

La CdC suggère de déroger sur deux points à la procédure appliquée lors de la RPT: premièrement, aucune approche basée sur une date de référence ne devrait être utilisée. Il faudrait prendre en considération les évolutions éventuelles qui sont antérieures à une réforme et les dynamiques pouvant se développer après celle-ci. Deuxièmement, la CdC pense que la neutralité budgétaire doit s'appliquer non seulement entre les deux échelons de l'État que sont la Confédération et les cantons, mais aussi entre ces derniers.

6 Prochaines étapes

Le présent rapport évalue la répartition actuelle des tâches dites communes. Il arrive à la conclusion que des désenchevêtrements supplémentaires sont possibles entre la Confédération et les cantons, mais ne statue pas sur la réalisation d'un projet correspondant.

Si une «répartition des tâches II» devait être amorcée, la Confédération et les cantons devraient convenir d'un ensemble de tâches à intégrer dans ce projet. Le Conseil fédéral propose au chapitre 4 les domaines de tâches qui pourraient, selon lui, être concernés.

De plus, la Confédération et les cantons doivent trouver un consensus sur les critères d'établissement d'un bilan global (voir chap. 1.2). Or des divergences subsistent quant à la date de référence ou à la prise en compte de la dynamique des dépenses de certains domaines de tâches. De même, un bilan global doit-il être équilibré uniquement entre la Confédération et les cantons ou également entre ces derniers? Cette question n'est pas encore tranchée. Ces deux acteurs devront éliminer leurs divergences au cours de leurs travaux ultérieurs.

Dans ses prises de position, la CdC est favorable à un projet «Répartition des tâches II». Elle estime qu'il devrait être amorcé à l'issue des réformes de l'imposition des entreprises et de la péréquation financière. Le Conseil fédéral adhère sur le principe à cette déclaration d'intention et a chargé le Département fédéral des finances d'élaborer un mandat commun avec les cantons. Le projet doit être conçu de manière à pouvoir fournir un résultat aussi équilibré que possible, y compris de l'avis des différents cantons. De plus, il faut trouver des solutions satisfaisantes pour prendre en compte les effets dynamiques dans le bilan global. Selon le Conseil fédéral, il est inutile de lancer un projet «Répartition des tâches II» si cette condition préalable n'est pas remplie.

Annexe: Présentation des tâches examinées

1. Protection du paysage et conservation des monuments historiques

| | |
|--|--|
| Part de la Confédération (C 2016) | 26 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 229 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral de la culture 306/A236.0101 Protection du paysage et conservation des monuments historiques |
| Bases légales | Art. 78, al. 1 à 3, Cst. (protection de la nature et du patrimoine) Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) |

Description des tâches

Les sites archéologiques et les monuments et sites construits historiques ne peuvent perdurer que s'ils sont constamment entretenus. Pour sauvegarder leur valeur de témoins historiques, il convient d'en préserver, tant que faire se peut, l'intégrité et l'authenticité.

La protection du patrimoine culturel et des monuments historiques est une tâche qui relève principalement de la compétence des cantons (art. 78, al. 1, Cst.). Ainsi, les mesures concrètes telles que les fouilles archéologiques, le suivi technique des travaux de restauration et de conservation des monuments privés et publics incombent aux services d'archéologie et des monuments historiques.

La Confédération soutient les cantons dans la mise en œuvre, assure la coopération avec ces derniers, définit des standards nationaux déontologiques de la conservation et désigne les monuments d'importance nationale. Elle apporte une aide financière subsidiaire à la réalisation des mesures nécessaires. De plus, elle peut soutenir des mesures urgentes de sauvegarde afin d'éviter que des objets d'importance nationale ne soient détruits. Quant à l'expertise par rapport à la conservation et à la restauration, la Confédération met à disposition des cantons un réseau d'experts indépendants qui apportent leurs conseils (art. 25, al. 3, de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage [OPN]).

Financement

Les contributions des cantons sont réglées par les Parlements cantonaux.

La contribution de la Confédération est gérée grâce à un crédit-cadre destiné à la conservation d'objets à protéger, aux mesures archéologiques, au soutien des organisations de la société civile, à des projets de recherche et de formation ainsi qu'aux relations publiques dans ce domaine. Depuis l'introduction de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en 2008, les ressources sont octroyées globalement dans le cadre des conventions-programmes quadriennales que l'Office fédéral de la culture conclut avec les cantons. À cela s'ajoutent des aides financières allouées par voie de décision qui permettent principalement à des propriétaires privés et publics de réaliser des mesures urgentes ou complexes, voire de soutenir les cantons pour de grands projets de restauration ou d'archéologie. Elles sont octroyées sur la base d'une demande du service cantonal compétent. Des organisations ainsi que des projets en lien avec la recherche, la formation et la publication de travaux

peuvent également recevoir des subsides (art. 14a LPN). Depuis 2011, l'ensemble de ces ressources est sollicité par le biais du message culture.

Sur la dernière période quadriennale du message culture 2012-2015, 89,2 millions de francs sur 105 millions ont été accordés par le Parlement pour des mesures de conservation. Les 15,8 millions restants ont été affectés à la recherche, à la formation, au travail de relations publiques et aux organisations d'importance nationale. Le message culture 2016-2020, quant à lui, prévoit un montant maximal de 132,6 millions.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il ne faut pas revoir la répartition des tâches. Seuls doivent être revus l'application du critère d'action principal de la Confédération et le montant des contributions fédérales nécessaires à la conservation des objets à protéger.

La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons est appropriée. Si les contributions financières de la Confédération sont importantes, l'appui technique l'est tout autant pour les cantons et les communes, notamment ceux de petite ou moyenne taille. Le système de financement par conventions-programmes introduit en 2008 a fait ses preuves, aussi bien dans le domaine de l'archéologie que dans celui de la protection des monuments historiques. Lors de la prochaine réforme dans ce domaine, il faudra s'assurer que le critère principal de l'action fédérale (intérêt pour l'ensemble du pays, importance nationale des objets) est appliqué correctement. Devra être examinée la réalisation d'un inventaire des monuments d'importance nationale en s'appuyant sur les inventaires cantonaux qui existent déjà. On disposerait alors d'une base claire pour la répartition des subventions fédérales entre les cantons, fondée sur des critères objectifs, qualitatifs et quantitatifs. Il faudra également examiner s'il y a lieu d'augmenter les contributions que la Confédération verse aux cantons pour la conservation des objets à protéger.

Évaluation par le Conseil fédéral

Divers modèles de désenchevêtrement, total ou partiel, ont été soumis à une analyse approfondie et jugés inappropriés. Tous les cantons pensent que le système de financement introduit en 2008 et basé sur des conventions-programmes a fait ses preuves. Le potentiel d'économies administratives s'avère minime de part et d'autre.

Les arguments suivants plaident pour une cantonalisation de cette tâche aujourd'hui commune:

- La protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons (art. 78, al. 1, Cst.). Pour la Confédération, il s'agit d'une tâche subsidiaire.
- La moitié des ressources destinées à la protection de la nature et du patrimoine est fournie par les cantons.
- Les cantons bénéficient d'une plus grande proximité avec les objets à protéger.
- La participation des deux échelons de l'État à cette tâche engendre un surplus de travail administratif (1,6 équivalent plein-temps à la Confédération).

Les arguments suivants plaident pour le maintien d'une compétence partagée:

- La Confédération dispose d'une vue d'ensemble nationale des objets à protéger, des évolutions actuelles, des risques que court le patrimoine culturel ainsi que des différents besoins de chaque région. Elle peut réagir et piloter ses ressources en tenant compte de priorités nationales. Ce faisant, elle veille notamment à préserver la diversité culturelle régionale d'un point de vue national.

- Par le biais des conventions-programmes conclues avec les cantons, la Confédération garantit le respect de normes déontologiques à l'échelle de toute la Suisse et assure ainsi une protection du patrimoine de qualité uniforme dans l'ensemble du pays. À cet effet, la Confédération met en outre les compétences de spécialistes nationaux à la disposition des cantons.
- La participation subsidiaire de la Confédération et les incitations qu'elle engendre, en particulier du côté des propriétaires privés, accroissent l'efficacité des aides financières allouées dans le domaine du patrimoine culturel. Cette efficacité contribue à contrecarrer la «crise de la transmission» que déplore le Conseil fédéral (message culture 2016-2020). Dans certains cas, la Confédération et le canton parviennent à financer conjointement jusqu'à 70 % des mesures donnant droit à des subventions, alors que la participation cantonale au financement plafonne actuellement à 25 %.
- Dans les petits cantons, l'aide financière de la Confédération permet en particulier d'alléger l'énorme charge financière que représentent les travaux de restauration d'objets exceptionnels.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Le désenchevêtrement partiel mis en place avec la RPT a fait ses preuves. Un désenchevêtrement total serait certes envisageable, mais il n'apporterait aucun avantage notable et pourrait mettre en péril la conservation de certains objets.

2. Formation musicale

| | |
|--|--|
| Part de la Confédération (C 2016) | 2 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 560 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral de la culture 306/A231.0137 Promotion de la formation musicale |
| Bases légales | Art. 67a Cst. (formation musicale) Loi fédérale du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture (LEC; RS 442.1) |

Description des tâches

La formation musicale à l'école est de la compétence des cantons, étant donné qu'ils disposent de la souveraineté en matière de formation (art. 62, al. 1. Cst.). Ils doivent mettre en place un enseignement musical de qualité et ils fixent des objectifs nationaux pour la musique à l'école obligatoire (art. 67a, al. 2, Cst.). Sur ce point, la Confédération ne peut directement édicter des prescriptions que si un certain degré d'harmonisation entre les objectifs des cantons fait clairement défaut.

En outre, les écoles de musique bénéficiant de l'aide de l'État doivent offrir des tarifs avantageux pour tous les enfants et les jeunes jusqu'à la fin du degré secondaire II. Les élèves issus de familles à faibles revenus et les élèves doués se voient accorder des réductions supplémentaires (art. 12a, al. 1 et 2, LEC).

En 2016, la Confédération a lancé le programme jeunesse+musique (formation continue des enseignants, camps de musique et autres cours). Sa mise en place est réalisée par un prestataire externe choisi sur appel d'offres par l'Office fédéral de la culture.

Financement

Les dépenses des cantons dans ce domaine dépendent des décisions des Parlements cantonaux.

La contribution de la Confédération fait partie d'un plafond de dépenses. Elle est passée de 0,5 million pour les comptes 2015 à 2 millions pour les comptes 2017. Ces moyens supplémentaires servent à la mise en place du programme jeunesse+musique.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il faut revoir la répartition des tâches. Il y a lieu de s'interroger sur une révision de l'art. 67a, al. 3, Cst. qui aboutirait à un désenchevêtrement des tâches vers les cantons. Si des motifs politiques empêchent de le faire, le financement prévu à l'art. 67a, al. 3, Cst. doit être examiné.

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» n'empiète pas sur la souveraineté cantonale, à l'inverse de l'initiative, qui aurait signifié une ingérence dans l'autonomie des cantons. 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 à l'art. 62, al. 4, Cst.; elle ne pose donc aucun problème.

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 ici 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. Si l'art. 67a, al. 3, Cst. ne fait pas l'objet d'un examen critique préalable à un désenchevêtrement des tâches, il faut au moins en préciser le financement pour permettre la mise en œuvre de l'article constitutionnel. Le coût des mesures qui en découle est entièrement à la charge de la Confédération.

Évaluation par le Conseil fédéral

Les cantons financent presque intégralement la formation musicale, car elle relève de leur domaine de compétence.

Les contributions de la Confédération servent de manière ciblée à des projets extrascolaires.

Les dispositions de la Confédération concernant les tarifs pour les enfants et les jeunes illustrent parfaitement le fédéralisme d'exécution. Elles accordent une grande marge de manœuvre aux cantons et ne restreignent pas leur autonomie de manière excessive.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Les dispositions constitutionnelles sur la formation musicale étant très récentes, une cantonalisation n'entre guère en ligne de compte. Entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016, les dispositions tarifaires concernant les enfants et les jeunes laissent aux cantons une grande marge de manœuvre quant à leur application.

3. Réduction individuelle de primes

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | 2 481 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 2 015 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral de la santé publique 316/A231.0214 Réduction individuelle de primes (RIP) |
| Bases légales | Art. 117 Cst. (assurance-maladie et assurance-accidents) Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) |

Description des tâches

L'art. 117 de la Constitution fédérale attribue à la Confédération un mandat législatif contraignant en matière d'assurance-maladie. En promulguant les articles 65, 65a, 66 et 66a LAMal, la Confédération a inscrit dans la loi le droit à la réduction des primes, à titre de compensation sociale pour le prélèvement de primes par tête dans l'assurance-maladie obligatoire, ainsi que les différentes modalités de financement. En matière de réduction de primes, les cantons disposent donc uniquement des compétences réglementaires que leur attribue la LAMal (délégation de compétences).

L'objectif des subventions étatiques est expressément défini à l'art. 65, al. 1, LAMal, selon lequel les cantons accordent une réduction de primes aux assurés de condition économique modeste. Cette formulation vague ménage une grande marge de manœuvre aux cantons pour allouer des contributions. Dans le respect du mandat constitutionnel mentionné, ils réglementent en détail le montant de la réduction de primes, le groupe des bénéficiaires ainsi que la procédure de subventionnement. La Confédération prescrit néanmoins aux cantons de réduire, pour les bas et moyens revenus, de 50 % au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation (art. 65, al. 1^{bis}, LAMal). Lors de la mise en œuvre de deux initiatives parlementaires (10.407/13.477), les Chambres fédérales ont décidé que les enfants de familles à bas et moyens revenus bénéficieraient d'une réduction de prime de 80 % au moins. L'octroi des réductions de primes relève en principe des cantons. En application de l'art. 66, al. 2, LAMal, la Confédération consacre un montant global à ces réductions (voir l'encadré sur le financement).

La réglementation qui régit actuellement les réductions de primes a été mise en place lors de l'introduction de la RPT début 2008. Ce système a remplacé le régime précédent en établissant un lien entre subsides fédéraux et contributions cantonales, afin de désenchevêtrer sensiblement les tâches.

Financement

Conformément à l'art. 66, al. 2, LAMal, les subsides fédéraux accordés aux cantons pour la réduction individuelle de primes correspondent à 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins. La part financée par la Confédération suit donc une progression parallèle à l'évolution des coûts. Ces subsides sont répartis entre les cantons en fonction de leur population résidente (frontaliers compris). La Confédération contribue en outre, à raison d'environ 2 millions de francs par an, à réduire les primes des bénéficiaires de rentes

assurés en Suisse, mais qui résident dans un État membre de la Communauté européenne, en Islande ou en Norvège (art. 66a LAMal).

Le calcul des réductions de primes et le cercle de leurs bénéficiaires varient beaucoup d'un canton à l'autre. En 2015, les réductions de primes atteignaient en moyenne entre 1172 et 3262 francs par bénéficiaire. La même année, le nombre des bénéficiaires se situait entre 20 et 37 % de l'effectif moyen des assurés de chaque canton (taux de bénéficiaires).

Ces dernières années, les subsides fédéraux destinés à réduire les primes se sont accrus par rapport à la part assumée par l'ensemble des cantons. En 2010, les frais étaient supportés à parts relativement égales, alors qu'en 2016, la contribution de la Confédération représentait 57,5 % et celle des cantons 42,5 %.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il faut revoir la répartition des tâches. Il convient d'envisager un désenchevêtrement intégral des financements de part et d'autre. Les cantons auraient la compétence de fixer les montants de la réduction.

La réduction individuelle de primes (RIP) est un instrument de politique sociale qui permet d'atténuer les répercussions sociales de la hausse des primes de l'assurance obligatoire des soins. La Confédération a tendance à s'immiscer toujours davantage dans les réductions de primes. Récemment, les cantons ont tenté en vain de s'opposer aux prescriptions de la Confédération de faire passer de 50 à 80 % la réduction des primes pour les enfants des familles à bas ou moyen revenu.

Ces dernières années, plusieurs interventions parlementaires ont demandé que soit augmentée la contribution cantonale à la réduction des primes (en baisse par rapport à celle de la Confédération). Faisant suite à la proposition du Conseil fédéral, le Conseil national a adopté, le 15 décembre 2017, le postulat 17.3880 de Ruth Humbel «Réduction des primes de l'assurance-maladie. Contrôle du financement». Il est demandé au Conseil fédéral de soumettre des propositions sur la manière de rendre plus efficace et plus équilibré le financement par la Confédération et les cantons de la réduction des primes de l'assurance-maladie. Il doit pour cela étudier un modèle liant les subsides de la Confédération au montant accordé par chaque canton au titre de la réduction des primes.

Dans la foulée de la RPT, les cantons s'étaient vu accorder une marge de manœuvre suffisante pour décider de l'ampleur de la réduction des primes sur leur territoire et des catégories d'assurés susceptibles d'en bénéficier. Le bien-fondé de cette réglementation tient au lien matériel étroit qui existe entre la réduction des primes, les prestations complémentaires, l'aide sociale et la politique fiscale cantonale. Elle permet aux cantons d'ajuster au mieux ces domaines qui relèvent entièrement ou partiellement de leur compétence. Une ingérence de la Confédération ne serait pas sans conséquences pour les cantons. Des exigences minimales peuvent se justifier tant que la Confédération finance plus de la moitié des coûts de la RIP. Une solution serait de répartir différemment les tâches. En tout cas, il faut renoncer à un modèle liant les subsides de la Confédération au montant accordé par chaque canton au titre de la réduction des primes, car ce modèle violerait clairement les principes de la RPT.

Le postulat 17.3268 déposé par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-CE) demande au Conseil fédéral d'examiner, dans la perspective d'une future révision de la LPC²⁸, la possibilité de prendre en compte les primes d'assurance-maladie dans le calcul des prestations complémentaires (PC). Si le

²⁸ Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC; RS 831.30)

désenchevêtrement mentionné au ch. 7 allait dans ce sens, les primes des bénéficiaires de PC seraient intégralement prises en charge par la Confédération (besoins vitaux). Cela permettrait d'éviter d'éventuels effets de déplacement aux dépens de la RIP ordinaire, consécutifs à l'augmentation du nombre des bénéficiaires de PC. Si un désenchevêtrement était envisagé dans le cadre d'un projet «Répartition des tâches II», il faudrait impérativement examiner les interfaces entre RIP et PC.

Le coût de la RIP dépend fortement de l'évolution des dépenses de santé. Il faudrait donc en tenir compte au moment d'établir le bilan global, au regard de la forte progression qui caractérise ce domaine de tâches.

Évaluation par le Conseil fédéral

La marge de manœuvre considérable que le législateur a ménagée aux cantons dans le domaine des réductions de primes correspond au principe de subsidiarité. La grande liberté accordée aux cantons dans l'octroi de ces réductions permet aux autorités cantonales d'affecter les ressources avec un maximum d'efficacité, même si les dépenses administratives liées à cette coordination complexe sont élevées.

Ces dernières années, la part des cantons aux coûts globaux de la réduction des primes a affiché une tendance à la baisse. Une poursuite de cette tendance poserait problème, car la convention RPT prévoit que la Confédération et les cantons se partagent ces coûts à parts plus ou moins égales. Une telle évolution contreviendrait au principe de l'équivalence fiscale, car la répartition des coûts des prestations entre la Confédération et les cantons s'écarterait de plus en plus de la répartition des compétences décisionnelles en matière d'utilisation des ressources. Dès lors, les désenchevêtrements de tâches systématiques entre la Confédération et les cantons qui sont souhaités par la motion de la CSSS devraient améliorer sensiblement l'exécution des tâches, même au niveau de la RIP. D'un côté, les responsabilités seraient clairement définies pour cette tâche, ce qui entraînerait des simplifications administratives correspondantes. De l'autre, les problèmes mentionnés avec l'important principe de l'équivalence fiscale pourraient être résolus. Quant à savoir s'il faut privilégier une centralisation ou une décentralisation de l'exécution de cette tâche, le Conseil fédéral affiche une préférence pour une cantonalisation de la RIP en se basant sur une évaluation globale. Il convient tout d'abord de souligner la nécessaire coordination de ce domaine avec les prestations complémentaires axées sur les besoins, avec l'aide sociale ainsi qu'avec les réglementations cantonales sur les impôts directs. De plus, les autorités cantonales bénéficient d'une proximité particulière avec cette tâche et connaissent en détail les situations régionales et locales. Renforcer le rôle des cantons garantirait que les instances de décision sont aussi celles qui sont chargées du financement. Compte tenu du volume de cette tâche, un désenchevêtrement devrait intervenir dans le cadre d'un programme plus vaste pour éviter des reports de charges sur les cantons. Le Conseil fédéral estime que les avantages éventuels d'une réglementation fédérale cohérente, à savoir la garantie de dispositions (uniformes) à l'échelle nationale pour cette correction sociale importante basée sur des primes par tête, ne constituent pas un motif suffisant pour centraliser ce domaine politique.

Au demeurant, le Conseil fédéral considère, tout comme les cantons, qu'il ne faut pas revenir à des contributions fédérales indexées sur les subventions cantonales en matière de

RIP, comme c'était le cas avant la RPT. Cela équivaldrait à renforcer de manière indésirable les interdépendances et leurs inconvénients. En revanche, l'intégration des primes d'assurance-maladie dans les calculs des PC doit être étudiée avec les cantons. Cet examen interviendrait dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II» afin de garantir la neutralité budgétaire de ce transfert de tâche.

Conclusion du Conseil fédéral

Les compétences de la Confédération et des cantons en matière de réduction individuelle des primes seront examinées dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II».

4. Financement des soins

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | – ²⁹ |
| Part des cantons (C 2016) | 2 137 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral de la santé publique, Office fédéral des assurances sociales – |
| Bases légales | Art. 41, al. 1, let. b, Cst. Art. 117 Cst. (assurance-maladie et assurance-accidents) Art. 112 Cst. (assurance-vieillesse, survivants et invalidité) Art. 112a Cst. (prestations complémentaires) Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10) Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC; RS 831.30) |

Description des tâches

L'art. 117 de la Constitution fédérale confère à la Confédération un mandat législatif en matière d'assurance-maladie. La Confédération s'en est acquittée en promulguant la loi sur l'assurance-maladie (LAMal). La santé publique et dès lors aussi les soins de santé relèvent en principe de la compétence des cantons. La LAMal pose les conditions de base pour l'organisation du système de santé dans les cantons ainsi que du secteur des soins (établissements médico-sociaux, personnel soignant et organisations publiques et privées de soins et d'aide à domicile).

Le nouveau régime de financement des soins, entré en vigueur début 2011, a notamment redéfini la répartition des coûts des soins et leur prise en charge par l'assurance obligatoire des soins (AOS), les assurés et les cantons. L'introduction du nouveau régime avait deux objectifs prioritaires: d'une part, éviter de faire peser sur l'AOS la charge supplémentaire des prestations de soins liées à l'âge; d'autre part, améliorer la situation sociale difficile de certains groupes de personnes nécessitant des soins.

Financement

L'AOS apporte une contribution, qui varie selon les besoins, aux prestations de santé dispensées sur la base d'une prescription médicale ou d'un besoin en soins avéré, ces soins étant fournis à domicile, dans des structures de soins de jour ou de nuit ou dans des établissements médico-sociaux. Le Conseil fédéral a délégué au DFI la compétence normative pour fixer les contributions de l'AOS. Les coûts des soins qui ne sont pas pris en charge par les assurances sociales (AOS, allocations pour impotent de l'AVS; prestations

²⁹ La Confédération ne participe pas directement au financement des soins, mais indirectement, principalement par le biais de ses subsides à l'AVS et aux prestations complémentaires à l'AVS (lire les explications concernant le financement).

complémentaires à l'AVS) ne peuvent être répercutés sur la personne assurée qu'à hauteur de 20 % au plus de la contribution maximale fixée. Les cantons réglementent le financement du montant résiduel, le prenant en charge eux-mêmes ou le reportant partiellement ou intégralement sur les communes. Les cantons et l'AOS prennent en charge les coûts des prestations au titre des soins aigus et de transition prescrits par un médecin durant deux semaines au maximum, conformément aux règles sur le financement hospitalier (55 % au moins incombent aux cantons, 45 % au maximum à l'AOS). La Confédération ne participe pas directement au financement des prestations de soins. Par ses subsides aux prestations complémentaires de l'AVS, aux allocations pour impotent de l'AVS et aux organismes nationaux de soins et d'aide à domicile, elle contribue toutefois indirectement à la prise en charge des soins prodigués aux personnes qui en ont besoin.

Diverses interventions parlementaires ont demandé au gouvernement d'analyser les défis auxquels il faut s'attendre dans le domaine des soins et de leur financement. Dans son rapport «État des lieux et perspectives dans le secteur des soins de longue durée» du 25 mai 2016, le Conseil fédéral envisage plusieurs solutions pour financer à long terme les soins de longue durée, parmi lesquelles une assurance obligatoire des soins (en complément à l'AOS instituée par la LAMal).

Par ailleurs, l'impact du nouveau régime de financement des soins et en particulier ses conséquences financières sur les différents organes de financement ont été évalués. Les résultats correspondants ont été publiés le 4 juillet 2018.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il ne faut pas revoir la répartition des tâches. Afin d'équilibrer les charges, il est néanmoins souhaitable d'adapter régulièrement les contributions de l'assurance-maladie aux coûts des soins en fonction de l'évolution des coûts.

Le partage des compétences entre la Confédération et les cantons est clair: la Confédération est responsable de l'AOS, les cantons de la garantie d'accès aux soins. Les cantons estiment donc qu'il ne faut pas revoir la répartition des tâches. Cependant, les dépenses ayant pris l'ascenseur sous l'effet de l'évolution démographique et de la hausse générale des coûts de santé, le partage des charges est devenu inéquitable. Ces dernières années, les cantons ont vu les coûts à leur charge augmenter considérablement dans ce secteur. Or, ils n'ont pratiquement aucun moyen d'en influencer l'évolution.

La Confédération établit la participation maximale aux frais permise par l'art. 25a LAMal, pour les assurés et pour les patients. Les tarifs des soins à la charge des assureurs, fixés par la Confédération, sont néanmoins trop bas, si bien que les cantons et les communes sont seuls aujourd'hui à faire face au renchérissement des coûts des soins de longue durée. Ainsi, une partie toujours plus importante des soins de longue durée est financée par le secteur public et non par l'assurance-maladie, bien que le régime de l'assurance-maladie soit déterminant pour leur financement et que les cantons n'aient pratiquement aucune marge de manœuvre sur le plan législatif. Il en résulte une violation toujours plus patente du principe d'équivalence fiscale. La Confédération est tenue de répartir la hausse des coûts équitablement entre les assureurs, les patients et les cantons. Les montants de l'assurance-maladie (fixés en vertu de la LAMal) devraient être indexés, c'est-à-dire refléter la hausse générale des coûts des soins de longue durée (après neutralisation de l'effet volume).

Évaluation par le Conseil fédéral

Dans le secteur des soins, les réglementations des compétences entre la Confédération et les cantons sont certes complexes, mais s'avèrent dans l'ensemble efficaces. La Confédération estime par ailleurs que le financement résiduel est réglé de manière appropriée. Les soins de santé relèvent de la compétence des cantons. Ceux-ci sont également responsables du financement des prestations complémentaires dépassant le minimum vital, qui jouent un rôle important dans le financement des soins, et de l'aide sociale. La prise en charge du financement résiduel des coûts par la Confédération équivaldrait à un financement fédéral de tâches qui incombent en principe aux cantons. Or ce transfert de charges des cantons vers la Confédération irait à l'encontre du principe de l'équivalence fiscale.

Le 4 juillet 2018, le Conseil fédéral a analysé les résultats de l'évaluation du financement des soins et défini la suite de la procédure dans ce domaine politique. Même s'il estime qu'aucune action n'est requise sur le plan législatif, le Conseil fédéral souhaite engager un dialogue avec les acteurs concernés afin que les cantons et les fournisseurs de prestations puissent résoudre les déficits de mise en œuvre qui ont été identifiés, en particulier dans le financement résiduel, la participation des patients et la facturation des coûts dans les établissements médico-sociaux. De plus, il a décidé de conserver la répartition actuelle des tâches et du financement entre la Confédération, l'AOS, les patients et les cantons. Le Conseil fédéral examinera cependant dans le cadre du rapport concernant le postulat 16.3352 «Financement à parts égales de l'augmentation des coûts des prestations de soins par tous les agents payeurs» de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) si et comment l'évolution des coûts peut être prise en compte dans les contributions de l'AOS aux prestations de soins.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Le Conseil fédéral examinera cependant dans le cadre du rapport concernant le postulat 16.3352 de la CSSS-N si et comment l'évolution des coûts peut être prise en compte dans les contributions de l'AOS aux prestations de soins.

5. Financement hospitalier

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | – |
| Part des cantons (C 2016) | 11 205 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral de la santé publique – |
| Bases légales | Art. 117 Cst. (assurance-maladie et assurance-accidents) Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) |

Description des tâches

En vertu de l'art. 117 de la Constitution fédérale, la Confédération dispose d'un mandat législatif pour réglementer l'assurance-maladie. Elle a assumé sa compétence législative dans ce domaine politique en édictant la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal). Le système de santé et, partant, les services de santé relèvent en principe de la compétence des cantons. La LAMal constitue une condition-cadre importante pour l'organisation du système de santé sur le plan cantonal et pour le système hospitalier.

La révision de la LAMal concernant le financement hospitalier est entrée en vigueur début 2009. Elle met en place des incitations pour accroître la concurrence entre les hôpitaux, pour augmenter l'efficacité, pour améliorer la transparence et pour atténuer la hausse des coûts. Ces objectifs seront réalisés sans mettre en péril l'accès à des soins de qualité. La plupart des nouvelles règles de financement s'appliquent depuis le début de l'année 2012. Les cantons participent uniquement à la rémunération des prestations fournies par les hôpitaux qui répondent à la planification cantonale (hôpitaux figurant sur les listes). Ils sont tenus de coordonner cette dernière entre eux, cette planification reposant, en vertu de l'art. 39, al. 2^{ter}, LAMal, sur des critères uniformes définis au niveau fédéral qui prennent en considération la qualité et le caractère économique. Les cantons doivent également respecter une planification nationale dans le domaine de la médecine hautement spécialisée.

La mise en œuvre des nouvelles règles de financement hospitalier et leur impact font actuellement l'objet d'une évaluation détaillée, dont les résultats devraient être présentés en 2019.

Financement

Les nouvelles règles de financement portent sur plusieurs éléments et se caractérisent principalement par un financement des hôpitaux axé sur les prestations en lieu et place du financement des coûts d'exploitation. Premièrement, une clé de financement a été fixée pour la rémunération des prestations stationnaires obligatoires des hôpitaux figurant sur les listes. Depuis 2017, les cantons prennent en charge au moins 55 % de cette rémunération et l'AOS au plus 45 %. Une disposition transitoire avantageuse pour les cantons s'appliquait à leurs contributions jusqu'à fin 2016: les cantons dont la prime moyenne pour les adultes était inférieure à la prime moyenne suisse au 1^{er} janvier 2012 avaient jusqu'au 1^{er} janvier 2017 pour porter leur part de la rémunération à 55 % au moins. Deuxièmement, la rémunération des traitements stationnaires est désormais uniforme à l'échelle nationale, axée sur les prestations et, en général, forfaitaire. Les frais d'investissement des hôpitaux (coûts d'utilisation des installations) sont également indemnisés par l'intermédiaire de ces

forfaits de prestations. Ils sont donc désormais cofinancés par l'AOS. Troisièmement, les hôpitaux de droit public ou privé figurant sur les listes sont soumis aux mêmes conditions-cadres depuis 2009. Quatrièmement, le libre choix de l'hôpital a été étendu à toute la Suisse depuis 2012. Dorénavant, le canton de domicile verse également dans tous les cas une contribution pour les traitements stationnaires réalisés dans des hôpitaux figurant sur les listes correspondantes du canton de l'établissement, mais pas sur les siennes. Auparavant, il n'y était tenu qu'en cas de prescription médicale. La Confédération ne participe pas au financement hospitalier.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il n'est pour l'heure pas nécessaire de revoir la répartition des tâches. Ils se réservent la possibilité de réexaminer la situation à la lumière du suivi des effets du financement hospitalier.

Dans son ensemble, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a fait ses preuves (la Confédération se charge de l'AOS, les cantons de la garantie d'accès aux soins). Depuis la révision de la LAMal, en 2007, les charges sont cependant plus importantes pour les cantons. L'allègement n'a pas touché l'assurance obligatoire des soins (AOS), mais les assurances complémentaires. On peut regretter par ailleurs que la LAMal, qui est censée couvrir uniquement l'assurance-maladie, place les cantons devant certaines obligations en matière de planification ou de financement, alors qu'il n'y a aucune base constitutionnelle. Par une réglementation croissante dans l'AOS, la Confédération empiète sur la souveraineté des cantons. Les nouvelles modalités de financement des hôpitaux ont été introduites au début de 2012. Comme indiqué précédemment, les effets du financement des hôpitaux font actuellement l'objet d'une évaluation approfondie. Les résultats devraient être connus en 2019. Il nous semble préférable de les connaître avant de discuter des modifications éventuelles. À ce propos, le point portant sur le financement uniforme des traitements ambulatoires et stationnaires, mentionné dans ce rapport, sera d'une importance majeure. En tout état de cause, le déséquilibre entre la compétence réglementaire et les charges financières est évident aujourd'hui déjà. Selon les statistiques de l'AFF, les dépenses de santé représentent 0,4 % du budget de la Confédération, contre 14 % pour les cantons. Compte tenu de l'évolution dynamique des coûts, corollaire de l'évolution démographique, les finances des cantons subissent une forte pression; on peut donc se demander comment assurer à long terme le financement de ce domaine.

Évaluation par le Conseil fédéral

Jusqu'à présent, les résultats de l'évaluation en cours ne permettent pas de formuler des conclusions définitives sur les effets du nouveau financement hospitalier. Il convient donc de se montrer prudent quant aux réformes détaillées et substantielles, d'autant que selon l'analyse du Conseil fédéral, l'interaction entre la compétence cantonale pour le système hospitalier et la compétence fédérale pour l'AOS a fait ses preuves. Lorsqu'il définira les critères de planification conformément à son mandat légal, le Conseil fédéral s'efforcera à nouveau de tenir dûment compte de la souveraineté des cantons dans le domaine hospitalier.

Les milieux politiques et les parties intéressées débattent d'éventuelles réformes plus approfondies concernant notamment le financement. La CSSS-N a ainsi lancé une procédure de consultation sur un projet de financement uniforme des traitements ambulatoires et stationnaires par les cantons à hauteur de 25,5 % au moins. Le Conseil fédéral soutient l'idée même d'un tel financement, car cela pourrait supprimer les incitations indésirables. Dès que les résultats de l'évaluation actuelle du financement hospitalier seront connus, le

Conseil fédéral analysera la situation de manière approfondie en tenant compte de l'avancement des travaux sur les réformes susmentionnées.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». La future analyse des résultats de l'évaluation du financement hospitalier demeure réservée.

6. Santé des personnes et des animaux

| | |
|--|--|
| Part de la Confédération (C 2016) | Lutte contre la maladie, prévention: 97 millions Sécurité alimentaire: 24 millions <u>Santé des animaux: 92 millions</u> Santé (total) 213 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 358 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral de la santé publique (97 millions) Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (42 millions) Office fédéral de l'agriculture (58 millions) Institut de virologie et d'immunologie (15 millions) |
| Bases légales | Art. 118 Cst. (protection de la santé) Art. 80 Cst. (protection des animaux) <u>Autres bases légales importantes</u> Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (LEp; RS 818.101) Loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI; RS 817.0) Loi du 22 mars 1991 sur la radioprotection (LRaP; RS 814.50) Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (LChim; RS 813.1) Loi du 1 ^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE; RS 916.40) Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA; RS 455) |

Description des tâches

La protection de la santé des personnes et des animaux est une tâche commune de la Confédération et des cantons. En vertu de l'art. 118 Cst., la Confédération prend, dans les limites de ses compétences, des mesures afin de protéger la santé et fixe les conditions-cadres de l'exécution par les cantons pour certains groupes de produits (par ex. denrées alimentaires, agents thérapeutiques, stupéfiants, produits chimiques) qui peuvent présenter un danger pour la santé ainsi que pour la lutte contre les maladies transmissibles ou très répandues ou particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux et pour la protection contre les rayons ionisants. Sur la base de l'art. 46, al. 1, Cst. (fédéralisme d'exécution), les cantons doivent prendre en charge les frais d'exécution qui relèvent de leur compétence selon la pratique en vigueur. Étant donné que la législation réglemente principalement la protection contre les influences négatives sur la santé, la prévention et la promotion de la santé font partie du domaine de tâches des cantons. Grâce à sa stratégie Santé2020, le Conseil fédéral entend renforcer la prévention et la détection précoce dans le cadre de la législation existante, sans pour autant remettre en question l'actuelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Pour ce faire, il élabore des straté-

gies thématiques (par ex. sur la dépendance, les maladies transmissibles, etc.) en collaboration avec ces derniers et d'autres acteurs. La Confédération assume alors des tâches subsidiaires, principalement dans le domaine de la surveillance, de la coordination et de l'information. De plus, en vertu de la Constitution, les cantons sont chargés de garantir l'accès aux soins.

La Confédération fixe les conditions-cadres de la santé des animaux principalement dans la loi sur la protection des animaux et dans la loi sur les épizooties. Là encore, l'exécution incombe aux cantons. La Confédération est notamment chargée de la prévention, de la détection précoce et de la surveillance des épizooties ainsi que de l'indemnisation des pertes d'animaux dues à des épizooties hautement contagieuses.

Financement

Le financement est réalisé dans le cadre des compétences respectives de la Confédération et des cantons. La Confédération agissant en principe à titre subsidiaire, elle prend essentiellement en charge les coûts relatifs à la coordination de l'exécution cantonale et à l'information de la population. Dans certains domaines, la Confédération peut également verser des subventions à des organisations (par ex. art. 50 LEp ou art. 20 LDEP³⁰). Les cantons étant le principal organe d'exécution en matière de santé (tant pour la protection que pour la prévention), ils assurent la majeure partie du financement.

De plus, il existe plusieurs financements spéciaux pour la promotion de la santé et la prévention: grâce à la *dîme de l'alcool*, 10 % du produit net de l'impôt sur les boissons spiritueuses sont reversés aux cantons (25 millions par an) pour lutter contre l'alcoolisme, l'abus de stupéfiants et d'autres substances entraînant une dépendance ainsi que l'abus de médicaments. Les cantons perçoivent également une *taxe sur la dépendance au jeu* de 0,5 %, qui est prélevée sur les revenus bruts des jeux réalisés sur leur territoire. Ils sont tenus d'utiliser ces fonds pour la prévention et la lutte contre la dépendance au jeu (art. 15 de la loi sur les jeux d'argent³¹ et art. 18 de la convention intercantonale connexe³²). Ces deux contributions sont affectées à la part des cantons. En revanche, les deux financements spéciaux suivants ne sont attribués ni à la Confédération ni aux cantons: en vertu de l'art. 19 LAMa³³, la *fondation* de droit privé *Promotion Santé Suisse* a pour but de stimuler, coordonner et évaluer des mesures destinées à promouvoir la santé. Le financement est assuré par un supplément de prime annuel, qui s'inscrit à 4,80 francs depuis 2018 (37 millions par an). Des représentants des assureurs, des cantons et de la Confédération, notamment, siègent au conseil de fondation. De son côté, le *fonds de prévention du tabagisme* finance différents projets pour empêcher le début de la consommation de tabac, promouvoir son arrêt et protéger la population du tabagisme passif. Il est alimenté par une taxe de 2,6 centimes par paquet de cigarettes vendu (14 millions par an).

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il ne faut pas revoir la répartition des tâches. Des mesures sont néanmoins envisageables étant donné que les ressources du fonds de prévention du tabagisme sont versées aux cantons qui en disposent de la même manière que de celles de la dîme de l'alcool.

³⁰ Loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient (LDEP; RS **816.1**)

³¹ Loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (LLP; RS **935.51**)

³² Convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP)

³³ Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMa; RS **832.10**)

Dans son ensemble, la répartition des tâches fonctionne bien (la Confédération se charge des conditions-cadres, les cantons de l'exécution) et doit donc être maintenue. La coopération entre la Confédération, les cantons et d'autres acteurs de la santé est rodée pour ce qui est de la promotion de la santé et de la prévention. Les ressources du fonds de prévention du tabagisme devraient cependant être versées aux cantons qui en disposeraient comme ils le font de la dîme de l'alcool. Charge aux cantons de les utiliser pour soutenir leurs projets ou leurs structures. Il faut appliquer au fonds de prévention du tabagisme la recette qui fait le succès de la dîme de l'alcool depuis de nombreuses années.

Évaluation par le Conseil fédéral

Le principe selon lequel la Confédération définit notamment les conditions-cadres et les cantons assument l'exécution est en grande partie respecté pour la protection des personnes et des animaux et devrait être conservé. Comme les cantons peuvent adapter l'exécution à leur situation spécifique, l'application est ciblée et efficace. Aucune réforme vaste et profonde des nombreuses lois n'est donc nécessaire. Il convient davantage de veiller à ce que les futures réformes législatives maintiennent la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et n'entraînent aucun transfert de charges, notamment en ce qui concerne la garantie de l'accès aux soins.

La promotion de la santé et la prévention sont réalisées non seulement par les cantons, mais également par de nombreux autres acteurs. Ainsi, les assureurs, les prestataires, les organisations non gouvernementales (ONG) et, dans le cadre des financements spéciaux susmentionnés, l'Administration des douanes (auparavant: la Régie fédérale des alcools), la fondation Promotion Santé Suisse et le fonds de prévention du tabagisme, qui est rattaché à l'Office fédéral de la santé publique, fournissent également des prestations liées à la promotion de la santé et à la prévention. Dans le cadre de plusieurs stratégies nationales, la Confédération assure en particulier la coordination de ces acteurs, assume des tâches d'information et organise des campagnes nationales avec la collaboration des cantons. Dans l'ensemble, les activités communes de la Confédération et des cantons dans ce domaine répondent aux objectifs.

Conclusion du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire d'adapter la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de santé. Étant donné que la prévention relève principalement des cantons, on pourrait examiner lors d'un éventuel projet «Répartition des tâches II» si, comme pour la dîme de l'alcool, les ressources concernant la prévention du tabagisme devraient être versées aux cantons à l'avenir.

7. Prestations complémentaires à l'AVS et l'AI

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | 1 465 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 3 720 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral des assurances sociales 318/A231.0241 Prestations complémentaires à l'AVS 318/A231.0245 Prestations complémentaires à l'AI |
| Bases légales | Art. 112a Cst. (prestations complémentaires) Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC; RS 831.30) |

Description des tâches

Des prestations complémentaires (PC) sont versées aux bénéficiaires de rentes AVS et AI de conditions modestes pour couvrir leurs besoins vitaux. Elles se composent des PC annuelles et du remboursement des frais de maladie et d'invalidité. Pour calculer la PC annuelle, on détermine de combien les dépenses reconnues d'une personne ou d'un couple excèdent les revenus déterminants. La différence est payée en tant que PC, dont le montant minimal en vertu du droit en vigueur équivaut à la prime moyenne cantonale pour l'AOS.

Les dépenses reconnues englobent les montants destinés à la couverture des besoins vitaux, le loyer (jusqu'à un certain plafond), les éventuels frais d'obtention du revenu, les intérêts hypothécaires et les frais d'entretien des bâtiments en propriété, les cotisations aux assurances sociales de la Confédération, un montant forfaitaire pour l'assurance-maladie et les pensions alimentaires versées en vertu du droit de la famille. Si les personnes vivent dans un home ou dans un hôpital, les dépenses reconnues comprennent la taxe journalière et un montant arrêté par les cantons pour les dépenses personnelles en lieu et place du loyer et du montant destiné à couvrir les besoins vitaux.

La révision en cours de la LPC prévoit une hausse du montant maximal reconnu au titre du loyer. En contrepartie, des mesures de réduction des dépenses sont définies, telles qu'une diminution des franchises sur la fortune, une révision du montant minimal des PC et des adaptations dans la prise en compte des primes d'assurance-maladie. De plus, les héritiers devront rembourser les PC versées.

Financement

La règle de financement actuelle a été instaurée en 2008 par la RPT:

- les frais de maladie et d'invalidité sont à la charge des cantons (2016: 467 millions);
- les prestations complémentaires annuelles sont réparties entre les prestations destinées à couvrir les besoins vitaux et les prestations liées aux surcoûts d'un séjour dans un home. La Confédération participe aux premières à hauteur de cinq huitièmes (2016: 1465 millions), le reste (879 millions) étant supporté par les cantons. Ceux-ci assument également les surcoûts d'un séjour dans un home qui dépassent les besoins vitaux (2016: 2081 millions);

- par ailleurs, la Confédération verse aux cantons des contributions forfaitaires en règlement de leurs frais administratifs pour les prestations complémentaires annuelles (2016: 36 millions).

Le montant de la prime d'assurance-maladie des bénéficiaires de prestations complémentaires est lui aussi à la charge des cantons. Le forfait est certes réglementé dans la LPC et versé grâce au système des prestations complémentaires, mais il est financé dans le cadre de la réduction individuelle des primes, pour laquelle la Confédération paie une contribution forfaitaire (voir la fiche «Réduction individuelle des primes»). Par conséquent, les dépenses liées aux primes d'assurance-maladie ne font pas partie des dépenses inhérentes aux prestations complémentaires.

Le postulat 17.3268 déposé par la CSSS-E charge le Conseil fédéral d'examiner, dans la perspective d'une future révision de la LPC, la possibilité de prendre en compte les primes d'assurance-maladie dans le calcul des prestations complémentaires. Les conséquences de cette mesure sur la répartition des charges entre la Confédération et les cantons ainsi que d'éventuelles mesures de compensation devraient également être considérées.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il faut revoir la répartition des tâches et la responsabilité du financement. Il faut envisager de transférer à la Confédération l'entière responsabilité de la couverture des besoins vitaux. Par ailleurs, les cantons doivent disposer d'une marge de manœuvre accrue pour fixer les contributions PC.

La règle de financement des prestations complémentaires a été instaurée en 2008 par la RPT. La Confédération et les cantons sont responsables conjointement du financement des tâches, bien que les cantons supportent la majeure partie des PC. La Confédération prend à sa charge les 5/8 des dépenses destinées à couvrir les besoins vitaux et verse aux cantons des contributions forfaitaires en règlement de leurs frais administratifs. Les «frais de maladie et frais de séjour dans un home», qui connaissent des hausses marquées, sont financés par les cantons. Pour sa part, la Confédération arrête l'essentiel des bases juridiques sur les PC. Ces dernières années, les coûts à la charge des cantons ont massivement augmenté, à la suite notamment des modifications apportées à la législation fédérale ou de l'omission de telles modifications. C'est ainsi que le relèvement des franchises sur la fortune a entraîné une envolée des dépenses PC. Le principe de l'équivalence fiscale n'est donc pas respecté dans le cas des PC.

Pour les cantons, la réforme PC est insuffisante. Ils n'y ont pas été suffisamment associés, comme ils l'avaient déjà déploré pour d'autres réformes engagées dans le domaine des tâches RPT. Il s'agit donc soit d'amener la Confédération à prendre à sa charge une part plus importante des coûts en vertu de sa compétence législative, soit d'accorder aux cantons une marge de manœuvre accrue pour légiférer. Afin de désenchevêtrer les tâches de manière cohérente, il faudrait envisager de confier à la Confédération la responsabilité intégrale des besoins vitaux et aux cantons le financement des frais de maladie et des frais de séjour dans un home. Par ailleurs, les cantons doivent disposer d'une marge de manœuvre accrue pour déterminer les contributions PC (loyers, réduction des primes). Le système s'en trouverait simplifié et serait plus facile à contrôler (voir motion Dittli 16.4087). On peut supposer, enfin, que les frais de maladie et les frais de séjour augmenteront fortement dans les années à venir, en raison notamment de l'évolution démographique. Il faut donc intégrer l'évolution des coûts imputables à ce domaine dans l'appréciation de la neutralité budgétaire. 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.

Évaluation par le Conseil fédéral

La prise en charge des dépenses destinées à *couvrir les besoins vitaux* est définie au niveau fédéral. En l'occurrence, une solution uniforme à l'échelle nationale requiert la compétence de la Confédération, car les prestations complémentaires en relation avec la couverture des besoins vitaux font partie intégrante des assurances sociales fédérales (AVS et AI). Une responsabilité financière unique de la Confédération serait dès lors envisageable. La motion Dittli (16.4087) «Prestations complémentaires. Organiser clairement les compétences pour renforcer le système», qui est en cours d'examen, demande de séparer clairement les PC. Si ce désenchevêtrement des PC destinées à couvrir les besoins vitaux devait survenir, une extension des compétences cantonales pour définir les paramètres (loyers par ex.) ne serait pas à l'ordre du jour.

Le financement des *surcoûts liés à un séjour dans un home* relève des seuls cantons, car la RPT leur a transféré cette compétence. Ceux-ci pilotent l'offre et les coûts des homes et fixent les forfaits correspondants qui sont versés au moyen des prestations complémentaires. Le financement incombe donc aux cantons. Introduite par la RPT, la compétence de ces derniers doit être conservée.

Lors de l'indemnisation des dépenses d'*assurance-maladie*, les cantons sont tenus de respecter les conditions fixées par la Confédération, qui précisent qu'un montant forfaitaire de la prime d'assurance-maladie doit être reconnu comme dépense pour les bénéficiaires de prestations complémentaires. Dès lors, ces derniers sont mieux lotis que certaines personnes modestes n'ayant pas droit à ces prestations, car celles-ci comprennent la réduction des primes qui leur est accordée. Les conditions fixées par la Confédération garantissent donc un niveau de prospérité uniforme à tous les bénéficiaires de prestations complémentaires en Suisse, même si elles restreignent dans le même temps la marge de manœuvre des cantons. Conformément à la décision de mai 2018 du Conseil des États, seule la prime effective peut être prise en compte si elle est inférieure à la prime moyenne cantonale.

Si, comme le demande le postulat 17.3268, les dépenses d'assurance-maladie étaient intégrées au calcul des prestations complémentaires et les coûts correspondants étaient entièrement supportés par la Confédération, celle-ci devrait pouvoir fixer la prise en compte des primes d'assurance-maladie dans ce calcul. Cette solution générerait des charges supplémentaires considérables pour la Confédération (et un allègement équivalent pour les cantons), qui devrait les compenser en adaptant la contribution fédérale aux RIP des cantons pour garantir la neutralité budgétaire. En revanche, les domaines de tâches déjà séparés tels que les frais des homes et les frais de maladie, ne seraient pas pris en considération dans l'évaluation de cette neutralité, car ils relèvent de la compétence exclusive des cantons depuis l'introduction de la RPT.

Conclusion du Conseil fédéral

Les compétences de la Confédération et des cantons en matière de prestations complémentaires à l'AVS et l'AI seront examinées dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II».

8. Allocations familiales (LAFam)

| | |
|--|--|
| Part de la Confédération (C 2016) | – |
| Part des cantons (C 2016) | 143 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral des assurances sociales |
| Bases légales | Art. 116 Cst. (allocations familiales et assurance-maternité), al. 2 et 4 Loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam; RS 836.2) |

Description des tâches

Depuis début 2009, les allocations familiales sont uniformisées à l'échelle nationale afin d'atténuer partiellement la charge financière inhérente à un ou plusieurs enfants. Une allocation pour enfant d'au moins 200 francs par mois est versée aux familles pour chaque enfant jusqu'à 16 ans révolus. À partir de cet âge (et au plus tard jusqu'à 25 ans révolus), une allocation de formation professionnelle d'au moins 250 francs par mois est accordée pour les enfants qui suivent une formation. Ont droit à ces prestations tous les travailleurs salariés, les personnes sans activité lucrative qui ont un revenu modeste et, depuis 2013, les indépendants.

En tant que loi-cadre fédérale, la LAFam fixe les principes correspondants (début et fin du droit aux allocations, limite d'âge, définition de la formation, poursuite du versement après l'expiration du droit au salaire et coordination avec les prestations d'autres assurances sociales). Les cantons peuvent, par exemple, fixer des allocations supérieures aux montants minimums inscrits dans la loi. Certains accordent également des allocations de naissance et d'adoption. De plus, les cantons réglementent l'organisation et le financement (à l'exception des conditions minimales). Ils sont tenus de mettre en place une caisse cantonale de compensation pour allocations familiales.

Financement

Les allocations familiales sont financées en majeure partie par les cotisations des employeurs (cotisations sur le salaire soumis à l'AVS) et des indépendants (cotisations en fonction du revenu jusqu'au gain maximal assuré selon la loi sur l'assurance-accidents [LAA]). En Valais, les travailleurs salariés doivent également cotiser. Les allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative sont principalement financées par les cantons, mais certains d'entre eux soumettent ces personnes à une obligation de cotisation. Le registre des allocations familiales est financé par la Confédération (2016: 2,5 millions; Centrale de compensation).

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il ne faut pas revoir la répartition des tâches.

Les allocations familiales sont un instrument adéquat et efficace pour soutenir financièrement les familles. La Confédération s'acquitte de son mandat constitutionnel tout en laissant aux cantons une certaine liberté d'action dans la mise en œuvre. L'application du prin-

cipe «un enfant, une allocation» est voulue. Elle entraîne certes un surcoût pour les cantons, mais favorise la solidarité dans la société. La redistribution au bénéfice des ménages avec enfants s'effectue dans chaque canton. Les cantons estiment que l'équivalence fiscale est respectée puisqu'ils peuvent fixer le montant des allocations à un niveau supérieur aux minimums inscrits dans la loi.

Évaluation par le Conseil fédéral

L'entrée en vigueur d'une loi-cadre au niveau fédéral a permis une uniformisation (normes minimales) à l'échelle nationale. L'extension du droit aux allocations familiales aux indépendants et aux personnes sans activité lucrative répondait à l'objectif déclaré de verser une allocation pour chaque enfant.

Les allocations familiales constituent l'une des rares branches des assurances sociales dans lesquelles les cantons disposent encore de compétences législatives, car ils peuvent fixer des prestations et régler les questions liées au financement, à condition de respecter les conditions minimales de la Confédération. Cette possibilité d'avoir des dispositions cantonales respecte le principe de subsidiarité. La question d'une violation du principe de l'équivalence se pose uniquement dans un domaine marginal, car la réglementation fédérale oblige les cantons à prendre en charge les allocations des personnes sans activité lucrative. Ceux-ci peuvent toutefois également les soumettre à une obligation de cotisation, de sorte que ce principe est respecté. En revanche, les allocations versées aux indépendants et aux travailleurs salariés ne sont pas financées par les fonds publics, mais grâce aux cotisations des employeurs, voire des travailleurs eux-mêmes.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». La Confédération et les cantons estiment que la répartition des compétences en vigueur a fait ses preuves.

9. Allocations familiales dans l'agriculture

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | 62 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 29 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral des assurances sociales 318/A231.0242 Allocations familiales dans l'agriculture |
| Bases légales | Art. 104 Cst. (agriculture) Art. 116 Cst. (allocations familiales et assurance-maternité) Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA; RS 836.1) Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP; RS 923.0); art. 14 |

Description des tâches

Dans l'agriculture, les allocations familiales ne sont pas versées en vertu de la loi sur les allocations familiales (LAFam), mais de celle sur les allocations familiales dans l'agriculture. Ont droit à ces allocations d'après la LFA les personnes occupées en qualité de salariés dans une entreprise agricole, les exploitants exerçant une activité agricole indépendante, les exploitants d'alpages et les pêcheurs professionnels (art. 1a et 5 LFA, art. 14 LFSP). Sont versées des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle selon les montants minimums de la LAFam (respectivement 200 et 250 francs), les montants étant supérieurs de 20 francs en zone de montagne (art. 2 LFA). Les travailleurs agricoles reçoivent en plus une allocation de ménage de 100 francs par mois. En complément des allocations prévues par le droit fédéral, les cantons peuvent fixer des allocations plus élevées et d'autres genres d'allocations familiales et percevoir des contributions spéciales en vue de leur financement (art. 24 LFA).

Il incombe aux caisses de compensation cantonales prévues à l'art. 61 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) de déterminer et de payer les allocations familiales ainsi que de prélever les contributions des employeurs (art. 13 LFA).

Le désenchevêtrement des tâches dans le cadre de la RPT ne concernait pas les allocations familiales dans agriculture. Celles-ci ont cependant été prises en compte dans le bilan global, car la capacité financière ne constituait plus un critère de mesure pour l'octroi de subventions. La réduction des contributions cantonales est désormais basée sur les dépenses des cantons dans le domaine des allocations familiales dans l'agriculture (message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, FF 2005 5847).

Financement

Le financement des allocations familiales dans l'agriculture est assuré par les employeurs agricoles, la Confédération et les cantons. Les agriculteurs ayant des employés doivent payer une contribution égale à 2 % des salaires soumis à l'AVS que reçoit leur personnel agricole (art. 18, al. 1, LFA). La part résiduelle des frais ainsi que les coûts liés aux allocations versées aux agriculteurs indépendants sont pris en charge par la Confédération à raison de deux tiers et par les cantons à raison d'un tiers (art. 18, al. 4, et 19 LFA). De plus, la Confédération rémunère une réserve et diminue proportionnellement les contributions

des cantons (art. 20 et 21, al. 2, LFA). Dans l'ensemble, la part du financement incombant aux pouvoirs publics s'inscrit à 85 % et celle des employeurs à près de 15 %.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il ne faut pas revoir la répartition des tâches.

Les allocations familiales sont un instrument adéquat et efficace pour soutenir financièrement les familles, dans l'agriculture également. La Confédération fixe uniformément les montants et laisse aux cantons une certaine marge de manœuvre grâce à un dispositif d'aides. Il est donc logique que la Confédération participe au financement.

Évaluation par le Conseil fédéral

Les allocations familiales dans l'agriculture sont des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle définies dans une loi fédérale et destinées aux agriculteurs indépendants ou aux travailleurs agricoles. Contrairement à la LAFam, qui ne fixe qu'un droit minimum, la LFA définit uniformément le montant des allocations à l'échelle nationale. Les cantons ont cependant la possibilité de verser des allocations financées en dehors du régime de la LFA afin que les allocations familiales dans l'agriculture correspondent à celles versées dans les autres secteurs, si ces dernières dépassent les montants minimums au niveau fédéral.

La réforme n'est pas axée sur le renforcement du rôle de la Confédération ou des cantons en matière d'allocations familiales dans l'agriculture, mais sur une intégration dans la législation générale concernant les allocations familiales. En renonçant à une disposition séparée pour les allocations familiales dans l'agriculture et en adossant leur versement à la LAFam, les agriculteurs indépendants et les travailleurs agricoles seraient placés sur un pied d'égalité avec les autres personnes exerçant une activité lucrative. Les économies réalisées seraient toutefois à la charge des agriculteurs.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». L'adossement des allocations familiales dans l'agriculture à celles versées en vertu de la LAFam est un axe de réforme envisageable qui devrait être examiné dans un projet distinct.

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

| | |
|--|--|
| Part de la Confédération (C 2016) | 226 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 1 344 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral des assurances sociales Financement provenant des fonds de l'AVS et de l'AI (pas du compte de la Confédération) |
| Bases légales | Art. 112b Cst. (encouragement de l'intégration des invalides) Art. 112c Cst. (aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées) Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10), art. 101 ^{bis} Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20), art. 74 et 75 |

Description des tâches

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) verse des subventions à des organisations privées d'aide à la vieillesse et aux invalides à partir des fonds de compensation de l'AVS et de l'AI. Sont ainsi financés les dépenses liées au conseil et à l'assistance des personnes âgées et des personnes invalides ainsi que de leurs proches, des cours, des tâches de coordination et de développement et la formation continue du personnel auxiliaire.

Financement

Le Conseil fédéral est compétent pour fixer le plafond de ces subventions. L'OFAS définit les conditions d'octroi et conclut les contrats avec les associations faïtières subventionnées et les organisations actives sur le plan national. Un contrôle de gestion examine le respect des prestations convenues. Les organisations bénéficiaires doivent fournir au moins 20 % de prestations propres.

Comme les subventions versées aux organisations d'aide privée à la vieillesse et aux invalides sont financées par les fonds de compensation, elles ne figurent pas séparément dans le budget de la Confédération et le montant payé n'est pas soumis à la souveraineté budgétaire du Parlement.

Les cantons subventionnent eux aussi ces organisations, mais leur pratique n'est pas uniforme. Il n'existe aucune coordination entre les subventions de la Confédération et celles des cantons, mais nombre de ces derniers les adaptent manifestement en fonction de l'aide fédérale. Ils assument dès lors un rôle subsidiaire dans le financement des institutions concernées.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il faut revoir la répartition des tâches. Il y a lieu d'examiner la possibilité de confier aux cantons les prestations (ambulatoires) spécialisées du domaine de l'assistance et de l'occupation.

Les contributions versées par la Confédération pour la coordination, le développement et la formation (continue) sont importantes. Par contre, il ne semble pas opportun que la Confédération continue à fournir des prestations (ambulatoires) spécialisées d'assistance et d'occupation. La RPT a transféré aux cantons la responsabilité des offres à destination des invalides, qu'elles soient stationnaires ou semi-stationnaires. La responsabilité de la Confédération en matière de services ambulatoires spécialisés ne se justifie plus. Le plafond fixé par le Conseil fédéral est même contreproductif. Il y a lieu de cibler davantage les activités ambulatoires, afin d'éviter les admissions dans les homes. Les cantons devraient donc assurer le financement intégral des offres spécialisées, tandis que la Confédération se concentrerait sur le financement axé sur la personne.

Évaluation par le Conseil fédéral

Les compétences actuelles pour cette tâche ont été fixées lors de la RPT, qui est entrée en vigueur en 2008: la Confédération s'est retirée du financement des soins aux malades, des services d'aide et de soins à domicile, des services de repas à domicile et des homes de jour. Depuis, les cantons sont chargés de soutenir les organisations concernées dans leurs activités au niveau communal et cantonal. La Confédération accorde des subventions aux organisations actives dans une région linguistique ou à l'échelle nationale pour les tâches suprarégionales. Son financement des prestations dans le cadre de l'aide à la vieillesse (art. 101^{bis} LAVS) demeure incontesté. Il convient en revanche d'opérer une distinction pour les prestations fournies dans le cadre de l'aide aux invalides (art. 74 LAI): le financement des prestations de conseil dispensées aux invalides et à leurs proches ainsi que des cours par la Confédération a fait ses preuves, alors qu'une cantonalisation des prestations de suivi (en particulier pour les logements avec encadrement médico-social) permettrait des gains d'efficacité. L'examen de cette question doit tenir compte des résultats du projet de recherche en cours «État des lieux de l'offre en logements adaptés aux personnes en situation de handicap», qui est réalisé dans le cadre du troisième programme de recherche sur l'assurance invalidité (PR-AI 3). Ces résultats sont attendus à l'automne 2019. Si la compétence relative à ces prestations de suivi devait être transférée aux cantons, les charges supplémentaires de ces derniers devraient être considérées dans un bilan global, tout comme les frais supplémentaires supportés par l'AI, qui découleraient des contributions d'assistance lorsqu'un placement en home n'est pas possible.

Conclusion du Conseil fédéral

Les compétences relatives aux prestations de suivi fournies aux personnes invalides seront examinées dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II».

11. Financement initial de l'accueil extra-familial pour enfants

| | |
|--|--|
| Part de la Confédération (C 2016) | 24 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 973 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral des assurances sociales 318/A2310.0334 Accueil extra-familial pour enfants |
| Bases légales | Art. 116, al. 1, Cst. (allocations familiales et assurance-maternité) Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc; RS 861), art. 1. |

Description des tâches

Depuis 2003, la Confédération a mis en place un programme d'impulsion afin de soutenir les structures d'accueil pour les enfants et donc de permettre aux parents qui travaillent de mieux concilier leur activité professionnelle et leur famille. Initialement prévu pour une durée de huit ans (jusqu'au 31 janvier 2011), ce programme a depuis été reconduit deux fois, la dernière prolongation allant jusqu'au 31 janvier 2019. Une initiative parlementaire (17.497) demandant une nouvelle prolongation de quatre ans a été acceptée par le Conseil national le 12 juin 2018.

Les aides concernent principalement les structures d'accueil collectif de jour et les structures d'accueil parascolaire qui créent de nouvelles places de garde pour les enfants. Il est également possible de subventionner des structures coordonnant l'accueil familial de jour et des projets innovants en matière d'accueil extra-familial. La création de 57 400 nouvelles places d'accueil avait été soutenue au 1^{er} février 2018.

La base légale existante ne permet pas de financer l'exploitation des structures d'accueil au-delà de la phase de lancement. Les modèles de financement des cantons sont également très disparates. De plus, les parents supportent en général une part élevée des frais en comparaison internationale.

Le 16 juin 2017, le Parlement a décidé de modifier la loi fédérale existante, créant un autre financement initial à partir du 1^{er} juillet 2018. Les cantons et les communes bénéficieront ainsi d'un soutien provisoire lorsqu'ils augmentent leurs subventions à l'accueil extra-familial pour enfants. De plus, les projets visant une meilleure adéquation de l'offre aux besoins des familles seront soutenus (accueil pendant les vacances scolaires, en dehors des heures d'ouverture habituelles, etc.).

Financement

Les aides financières liées au *financement initial existant* sont réparties sur deux ou trois ans et versées à l'issue d'une année de subventionnement sur la base de l'occupation réelle des places d'accueil. Jusqu'à présent, le Parlement a accordé à cet effet quatre crédits d'engagement totalisant 560 millions de francs. Le crédit d'engagement relatif à la nouvelle prolongation du financement initial prévue par le Conseil national est de 124,5 millions.

Un crédit d'engagement de 96,8 millions, dont 82,5 millions destinés aux aides financières pour les augmentations des subventions cantonales d'après le message du Conseil fédéral, a été approuvé en vue du *nouveau financement initial*. Les cantons peuvent postuler

une seule fois pour bénéficier de ces aides. Pendant trois ans, la Confédération leur rembourse une partie des charges supplémentaires découlant de ces hausses. Les aides financières sont dégressives pour souligner l'engagement provisoire de la Confédération. Les projets individuels seront subventionnés à hauteur de 14,3 millions.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il faut revoir la répartition des tâches et renoncer dans ce domaine à tout autre financement initial de la Confédération.

Pour mieux concilier activité professionnelle et famille, il faut prévoir suffisamment de places de garde. Les tarifs mis en place, et subventionnés, ne sauraient être une incitation négative pour l'activité lucrative et devraient être fixés de sorte qu'il vaille encore la peine de travailler. Ces objectifs sont aussi ceux de l'initiative de la Confédération visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. C'est la raison pour laquelle les gouvernements cantonaux ont toujours salué les aides financières complémentaires à durée déterminée accordées par la Confédération en matière d'accueil extra-familial. Ils sont cependant d'avis que cette tâche, et son subventionnement, revient par principe aux cantons et aux communes et qu'elle doit le rester. La Confédération ne saurait donc s'engager durablement. La suppression des subventions versées par la Confédération s'accompagnera vraisemblablement d'un engagement financier plus important des cantons, dont il faudra tenir compte dans le bilan global à effectuer dans le cadre d'un projet «Répartition des tâches II».

Évaluation par le Conseil fédéral

Tout comme les cantons, la Confédération estime que l'accueil extra-familial est une tâche relevant principalement de ces derniers. Les cantons sont en effet plus proches des réalités et besoins locaux. L'art. 116, al. 1, Cst. prévoit cependant que la Confédération peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille. Sous l'angle du principe de subsidiarité, l'engagement de la Confédération, qui est limité dans le temps et sur le plan financier, se justifie par le fait que la création d'une offre de places d'accueil conforme aux besoins constitue également l'une de ses priorités d'un point de vue économique ainsi qu'en matière de politique familiale et de l'égalité..

Le programme d'impulsion n'enfreint pas le principe de l'équivalence fiscale: une meilleure conciliation entre travail et famille encourage l'activité lucrative des deux parents. Cet aspect mérite d'être salué d'un point de vue économique, car il contribue également à réduire le manque de main-d'œuvre, ce qui bénéficie à la Confédération, aux cantons et aux communes. Les programmes d'impulsion se justifient donc aussi du point de vue de la congruence entre les payeurs et les bénéficiaires, contrairement à un engagement durable de la Confédération.

Étant donné que cette tâche relève principalement de la compétence des cantons et que le soutien de la Confédération a toujours été limité dans le temps, allégeant ainsi provisoirement la charge des cantons, le Conseil fédéral estime qu'un retrait de la Confédération ne devrait pas être envisagé dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II».

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». La Confédération et les cantons sont d'avis que la tâche relève principalement de la compétence des cantons et que seul un engagement provisoire de la Confédération est justifié.

12. Exécution des peines et des mesures

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | 122 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 1 203 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral de la justice 402/A231.0143 Subventions d'exploitation aux établissements d'éducation 402/A231.0144 Projets pilotes 402/A231.0148 Subventions Centre de formation pour personnel pénitentiaire 402/A236.0103 Subventions de construction à des établissements servant à l'exécution des peines et mesures et à des maisons d'éducation |
| Bases légales | Art. 123 Cst. (droit pénal) Loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM; RS 341), art. 2 à 10a |

Description des tâches

L'exécution des peines et des mesures a été désignée comme tâche commune dans le cadre de la RPT. La Confédération dispose d'une compétence législative complète pour le droit pénal matériel (CP, CPP³⁴), les cantons étant en principe chargés de l'exécution des jugements pris sur cette base. La Constitution accorde cependant à la Confédération une compétence parallèle facultative en matière de législation et d'encouragement pour l'exécution des peines et des mesures (disposition potestative). La Confédération a utilisé cette compétence d'encouragement en édictant la LPPM: elle alloue des subventions d'exploitation aux établissements d'éducation ainsi que des subventions de construction pour l'édification, l'agrandissement et la transformation des établissements affectés à l'exécution des peines et des maisons d'éducation. De plus, elle peut subventionner le développement et l'expérimentation de nouvelles méthodes et conceptions ainsi que le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales. Dans ce contexte, il convient notamment de mentionner la collaboration entre la Confédération et les cantons pour les subventions d'exploitation aux établissements d'éducation, car elle repose depuis 2008 sur des conventions de prestations quadriennales.

Les cantons se sont constitués en trois concordats pour pouvoir mieux appréhender leurs tâches d'exécution des peines: concordat sur l'exécution des peines et des mesures de la Suisse orientale, concordat sur l'exécution des peines et des mesures de la Suisse centrale et du Nord-Ouest et concordat sur l'exécution des peines et des mesures des cantons latins. Contrairement à l'exécution des peines et des mesures chez les adultes, il n'existe aucun rapprochement intercantonal pour la coordination de l'offre ou pour l'assurance-qualité en matière d'établissements d'éducation. Selon le canton, les structures destinées aux jeunes sont soumises à la surveillance d'une ou de plusieurs directions (justice, santé ou éducation). D'une part, la coordination entre les cantons s'appuie sur

³⁴ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0); code de procédure pénale du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0)

une convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) en tant qu'instrument de pilotage. D'autre part, en vertu de la loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM) et de son ordonnance (OPPM³⁵), les cantons sont tenus de prouver tous les quatre ans à la Confédération leurs besoins en établissements affectés à l'exécution des peines et des mesures dans le cadre d'une planification correspondante.

Une compréhension divergente ainsi que des organisations et des jurisprudences cantonales différentes compliquent les échanges interdisciplinaires en matière d'exécution des peines. Dans le cadre de sa commission pour l'exécution des peines et les établissements de détention (Comité des Neuf), la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) veille aux échanges et à l'harmonisation entre les cantons ou les concordats. Pour favoriser la collaboration et l'harmonisation dans ce domaine, la CCDJP a décidé en novembre 2013 de mettre en place un centre de compétences du système pénitentiaire sur la base du centre de formation existant. Ce centre de compétences devrait être opérationnel à la mi-2018. Le but de la fondation de la Confédération et des cantons a été adapté à cet effet.

Financement

Subventions d'exploitation aux établissements d'éducation: la Confédération accorde des subventions d'exploitation aux établissements chargés de l'éducation des mineurs et des jeunes adultes. Le taux de subventionnement correspond à 30 % des coûts reconnus pour le personnel éducatif. Le montant des subventions est déterminé en fonction de la dotation en personnel pour l'offre de services reconnue, des charges de personnel forfaitaires par poste à 100 % et de la durée de séjour de la clientèle reconnue durant l'année civile précédente.

Projets pilotes: la Confédération peut subventionner des projets pilotes concernant le développement et l'expérimentation de nouvelles méthodes et conceptions. Les subventions peuvent être allouées pour une période d'essai de cinq ans au plus, à concurrence de 80 % des frais reconnus occasionnés par la réalisation du projet et/ou son évaluation.

Subventions au Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP): la Confédération peut allouer des subventions au CSCSP pour la formation et le perfectionnement du personnel pénitentiaire. Les coûts sont remboursés au CSCSP sur la base du décompte de l'exercice précédent. Ces dernières années, le montant de ces subventions s'établissait à 1,4 million environ. Au départ, il couvrait près de 30 % du budget du CSCSP. Depuis l'augmentation de l'enveloppe budgétaire du centre en 2016, la part de la Confédération ne représente plus que 16 %.

Subventions pour la construction d'établissements d'exécution des peines et de maisons d'éducation: la Confédération accorde des subventions pour la construction, l'agrandissement et la transformation des établissements publics ou privés servant à l'exécution des peines pour les adultes et des maisons d'éducation destinées aux enfants, aux adolescents et aux jeunes adultes. Le taux de subventionnement s'élève à 35 % des frais de construction reconnus, qui sont calculés sur la base de forfaits en fonction de la dimension et du type d'établissement.

Évaluation par les cantons

³⁵ Ordonnance du 21 novembre 2007 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM; RS 341.1)

Les cantons estiment qu'il faut revoir le rapport entre les directives de la Confédération et le financement (équivalence fiscale) et l'adapter, si nécessaire. Autre point à envisager: un désenchevêtrement partiel dans le domaine des établissements d'éducation.

L'exécution des peines et des mesures doit rester de la compétence des cantons. La collaboration entre la Confédération et les cantons fonctionne bien. Dans son rapport du 18 mars 2014 relatif au postulat Amherd 11.4072 – Contrôle de l'exécution des peines et des mesures en Suisse, le Conseil fédéral a clairement signifié que les cantons doivent renforcer l'harmonisation et professionnaliser l'exécution des sanctions pénales. Il faut aussi s'attendre à une pression politique croissante sur les cantons, afin qu'ils durcissent les normes dans le domaine de la détention préventive. Les gouvernements cantonaux considèrent donc qu'il est devenu inévitable de mener une discussion sur l'engagement renforcé de la Confédération dans ces domaines (par ex. hausse des contributions à la formation du personnel pénitentiaire, participation aux coûts du centre de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales, subventionnement dans le domaine de la détention préventive).

Les gouvernements cantonaux estiment que l'engagement de la Confédération dans la construction et la transformation des établissements d'exécution des peines doit être revu. Dès lors que la Confédération pose certaines exigences dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures, elle doit participer équitablement à leur financement. Pour des impératifs d'équivalence fiscale, la Confédération devrait revenir au minimum à son taux de subvention initial de 50 % des coûts admis (35 % aujourd'hui). Cela s'applique aux 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). Il faut aussi envisager des mesures dans le domaine du financement de la construction et de la transformation d'établissements de détention pénale, étant donné que la Confédération entend aussi appliquer les normes internationales en matière de détention pénale. Les coûts supplémentaires induits pour la construction et la transformation devraient être cofinancés par la Confédération.

Il faut examiner la possibilité de désenchevêtrer partiellement le domaine des établissements d'éducation. Les cantons coopèrent dans le cadre de la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS). Depuis la RPT 2008, ils assurent l'ensemble des tâches concernant les foyers scolaires. En ce qui concerne la coordination et l'assurance qualité, les établissements d'éducation (structures scolaires et de formation, notamment) sont assimilables à des foyers scolaires. On pourrait se passer des subventions d'exploitation et de construction que leur alloue la Confédération. C'est donc à tort qu'elles figurent dans la loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures. Ce secteur relève en premier lieu de l'éducation et non de l'exécution des peines et des mesures.

Évaluation par le Conseil fédéral

Les contributions d'encouragement de la Confédération permettent aujourd'hui, notamment, de soutenir la mise en œuvre des normes, l'harmonisation à l'échelle nationale ainsi que le maintien d'une exécution des peines et des mesures hautement qualitative et conforme au droit fédéral.

Dans le même temps, les cantons ont mis en place au niveau tant politique que technique plusieurs structures (par ex. CCDJP/Comité des Neuf) qui garantissent une collaboration horizontale intercantonale dans tout le pays. Le nouveau centre de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales poursuivra cette collaboration et cette harmonisation.

Le Conseil fédéral soutient la proposition des cantons visant à examiner une séparation des tâches pour les maisons d'éducation. La Confédération pourrait compenser l'allègement correspondant en renforçant, par exemple, son engagement dans les tâches de coordination inhérentes à l'exécution des peines et des mesures (par ex. CSCSP, application des exigences de comités nationaux ou internationaux) ou dans d'autres domaines de tâches.

Conclusion du Conseil fédéral

Les compétences de la Confédération et des cantons en matière de maisons d'éducation seront examinées dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II».

13. Restructuration du domaine de l'asile

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | Les chiffres n'incluent pas encore les charges d'exploitation et les dépenses d'investissement. |
| Part des cantons (C 2016) | 428 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Secrétariat d'État aux migrations: 420/A200.0001 Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire): charges de personnel 420/A202.0156 Centres d'enregistrement et de procédure: dépenses d'exploitation 420/A231.0153 Aide sociale requérants d'asile, personnes admises à titre provisoire, réfugiés Office fédéral des constructions et de la logistique: 620/A201.0001 Investissements (enveloppe budgétaire) |
| Bases légales | Art. 121 Cst. (législation dans le domaine des étrangers et de l'asile) Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31) |

Description des tâches

L'asile est une tâche commune. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) décide d'accorder l'asile sur la base de la loi sur l'asile et de la convention relative au statut des réfugiés. Après leur enregistrement dans les centres d'enregistrement et de procédure, les requérants d'asile sont affectés aux cantons, qui leur fournissent une aide sociale ou une aide d'urgence ainsi qu'un hébergement (art. 80a LAsi). Cela s'applique également aux réfugiés statutaires et aux personnes admises à titre provisoire. Les cantons sont également chargés d'exécuter le renvoi des personnes devant quitter la Suisse (art. 46 LAsi).

Après la restructuration du domaine de l'asile, les requérants seront hébergés dans de nouveaux centres fédéraux, où ils suivront une procédure d'asile accélérée. Les requérants assujettis à cette dernière et ceux qui sont soumis à la procédure de Dublin resteront dans les centres fédéraux jusqu'à la fin de la procédure. Seuls les requérants pour lesquels des vérifications supplémentaires sont nécessaires dans le cadre d'une procédure étendue seront affectés aux cantons. Ceux-ci devront donc s'occuper de moins de personnes pendant la procédure d'asile, mais leurs forfaits globaux (et les autres compensations) seront également réduits.

Financement

En principe, la Confédération finance l'asile. Les cantons participent à l'exécution. Ils s'occupent des personnes relevant du domaine de l'asile que la Confédération leur attribue ainsi que de leur hébergement. Ils perçoivent pour chacune de ces personnes une contribution forfaitaire unique concernant les frais administratifs et, pendant la durée de leur présence, un forfait global ou un forfait d'aide d'urgence. En versant ces forfaits, la Confédération couvre les frais des cantons en matière d'aide sociale et d'hébergement et contribue à l'encadrement. Elle paie également un forfait aux cantons pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés statutaires, respectivement pendant sept et cinq ans. De plus, les cantons reçoivent d'autres forfaits, notamment pour assurer la sécurité des centres fédéraux d'enregistrement et de procédure.

Après la restructuration du domaine de l'asile, la majeure partie de la procédure sera effectuée dans les centres de la Confédération. Les requérants d'asile concernés ne seront plus affectés aux cantons, qui ne recevront dès lors plus aucun forfait global pour ces personnes. La Confédération devrait investir plus d'un demi-milliard dans ses centres (situés dans six régions) et les diriger, ce qui entraînera une hausse des charges d'exploitation et de personnel. Dans l'ensemble, cette restructuration devrait néanmoins se traduire par des économies nettes. Lors de la conférence sur l'asile de mars 2014, la Confédération et les cantons ont décidé de maintenir le système de financement existant. Les forfaits concernant les frais administratifs et les aides d'urgence seront néanmoins adaptés aux nouvelles conditions induites par la restructuration. Compte tenu des coûts supplémentaires occasionnés par les requérants d'asile mineurs non accompagnés, les forfaits globaux seront augmentés. De plus, on vérifiera dans le cadre d'un suivi si des effets indésirables apparaissent et si ce système de financement doit être modifié.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il ne faut pas revoir la répartition des tâches. Le respect de l'équivalence fiscale oblige néanmoins la Confédération à prendre en charge les coûts d'hébergement et d'encadrement des requérants d'asile et des réfugiés mineurs non accompagnés consentis par les cantons en relevant substantiellement les forfaits globaux.

La répartition des tâches Confédération – cantons est revue dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile. La nouvelle réglementation apportera de profonds changements dans les procédures d'asile et dans d'autres tâches (hébergement, exécution, etc.). Un monitoring est prévu pour évaluer en continu et en détail si les objectifs de la restructuration sont atteints et si les indemnités forfaitaires déploient les effets prescrits par la loi.

La Confédération doit assumer pleinement sa responsabilité financière dans le domaine de l'asile. Indépendamment de la restructuration, il s'agit de déterminer si l'indemnisation des cantons est appropriée, au sens de l'équivalence fiscale, concernant l'hébergement, l'encadrement et l'intégration. Les cantons ont fait un relevé des coûts et sont d'avis que la Confédération doit augmenter ses indemnités forfaitaires (forfaits globaux, forfaits d'intégration). Une solution doit être recherchée dans le cadre de l'«Agenda Intégration Suisse», lancé par la Confédération et les cantons.

Évaluation par le Conseil fédéral

Le principe de subsidiarité est respecté dans le domaine de l'asile.

La procédure d'asile est une tâche de la Confédération pour laquelle il importe que la réglementation et la pratique soient uniformes à l'échelon national. La décision en matière d'asile relève donc de la compétence de la Confédération.

Jusqu'ici, c'étaient essentiellement les cantons qui prenaient en charge l'aide sociale et l'hébergement. Ils percevaient à ce titre une indemnité forfaitaire versée par la Confédération. À l'avenir, ce régime sera maintenu partiellement dans le cas des procédures étendues appelant des investigations approfondies. Les cantons soutiennent la Confédération au titre du fédéralisme d'exécution. De la même façon, dans l'exécution des décisions de renvoi, la Confédération continue de dépendre des forces de police cantonales et devra indemniser les cantons pour leurs prestations.

La politique en matière d'asile reste du ressort de la Confédération, qui, en principe, en assume les coûts par le biais des indemnités forfaitaires qu'elle octroie. Le principe de l'équivalence fiscale est ainsi respecté. La Confédération assume les investissements requis pour la restructuration. À ce titre, elle bénéficiera également en majeure partie des

économies réalisées à moyen et long terme. Les cantons et les communes profiteront eux aussi d'économies dans les domaines de l'hébergement, de la santé, de l'éducation et de la sécurité.

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sera partiellement redéfinie dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile (message concernant la modification de la loi sur l'asile, FF 2014 7771; votation du 5 juin 2016). La Confédération et les cantons devront optimiser régulièrement le système.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Les exigences financières des cantons seront satisfaites: la hausse des forfaits globaux couvre intégralement les coûts plus élevés pour l'hébergement et le suivi des requérants d'asile et réfugiés mineurs non accompagnés. De plus, le Conseil fédéral et les cantons ont convenu dans le cadre de l'Agenda Intégration de revoir en profondeur le système de financement, notamment pour renforcer les incitations en vue d'une intégration rapide et durable et pour simplifier les procédures administratives.

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

| | |
|--|--|
| Part de la Confédération (C 2016) | 123 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 68 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Secrétariat d'État aux migrations 420/A231.0159 Mesures d'intégration des étrangers |
| Bases légales | Art. 121, al. 1, Cst. Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr; RS 142.20) |

Description des tâches

Une intégration réussie est primordiale, car la Suisse affiche l'un des pourcentages d'étrangers les plus hauts d'Europe et le nombre de personnes à protéger est élevé ces derniers temps. L'intégration des immigrés consolide la cohésion sociale, qui est essentielle au développement économique et social de la Suisse. La Confédération, les cantons et les communes créent des conditions propices à l'égalité des chances et à la participation des étrangers à la vie publique (art. 53, al. 2, LEtr). Les mesures d'intégration visent à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que le respect et la tolérance mutuels.

La Confédération édicte la loi (LEtr) et soutient les cantons grâce aux contributions versées dans le cadre de l'encouragement spécifique de l'intégration (contributions à des mesures spécifiques d'intégration des étrangers; forfaits d'intégration pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire). De plus, elle réalise des programmes et projets à l'échelle nationale. Les cantons exécutent l'intégration grâce à leurs structures ordinaires (par ex. école, formation professionnelle, marché du travail). L'intégration représente donc une tâche commune.

Financement

En 2011, la Confédération et les cantons ont défini le financement de l'encouragement spécifique de l'intégration dans un document de base commun:

Dans le *domaine des étrangers*, les cantons sont soumis à une obligation de cofinancement s'ils souhaitent recevoir des subsides fédéraux: chaque canton (y compris les communes) engage ses propres moyens financiers pour l'encouragement spécifique de l'intégration, ceux-ci devant correspondre au minimum au montant des contributions de la Confédération. Pour garantir une offre de base indépendante de la taille de chaque canton, 10 % des contributions annuelles de la Confédération sont versés à parts égales aux 26 cantons en tant que montant fixe. Le reste est payé aux cantons en fonction d'indicateurs objectifs (et notamment de la part d'étrangers dans la population totale). Les contributions à l'intégration dans le domaine des étrangers sont gérées par l'intermédiaire d'un crédit d'engagement.

Dans le *domaine de l'asile et des réfugiés*, la Confédération verse aux cantons un forfait d'intégration unique d'environ 6000 francs par réfugié, par personne à protéger titulaire d'une autorisation de séjour et par personne admise à titre provisoire. Ce forfait sera porté à 18 000 francs en 2019. Il est accordé aux cantons sans aucune condition; en d'autres

termes, ceux-ci n'ont aucune obligation de cofinancement en la matière. Les forfaits d'intégration seront payés en fonction des affectations effectives dès la deuxième période du programme (de 2018 à 2021).

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il ne faut pas revoir la répartition des tâches. Le respect de l'équivalence fiscale oblige néanmoins la Confédération à relever substantiellement le forfait global dans le cadre de l'«Agenda Intégration Suisse».

L'intégration est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes. La répartition actuelle des tâches est efficace. Les cantons apprécient la collaboration partenariale dans le cadre des conventions-programmes Confédération – cantons relatives à l'encouragement spécifique de l'intégration. S'appuyant sur les principes de collaboration mis au point dans le cadre de la RPT, elle a largement fait ses preuves. S'agissant cependant de l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés, la Confédération n'assume plus sa responsabilité financière. Une solution doit être recherchée dans le cadre de l'«Agenda Intégration Suisse», lancé par la Confédération et les cantons.

Évaluation par le Conseil fédéral

La loi sur les étrangers définit l'intégration comme une tâche globale et transversale de l'État dont tant la Confédération que les cantons et les communes doivent tenir compte dans l'accomplissement de leurs tâches respectives. L'encouragement de l'intégration est réalisé principalement sur place, c'est-à-dire en premier lieu dans les structures ordinaires existantes en la matière. Il est financé grâce aux budgets usuels des services compétents.

L'encouragement spécifique de l'intégration agit à titre complémentaire: premièrement, il comble les lacunes existantes (par ex. encouragement linguistique à bas seuil, intégration professionnelle des réfugiés). Deuxièmement, il soutient les structures ordinaires dans l'application du mandat d'intégration (par ex. orientation professionnelle des jeunes arrivés tardivement en Suisse). La Confédération accorde des contributions financières à l'intégration des étrangers. Ces contributions complètent les dépenses effectuées par les cantons dans ce domaine (art. 55, al. 1, LEtr). La Confédération et les cantons promeuvent des mesures d'intégration spécifiques dans le cadre de programmes d'intégration cantonaux et en ont fixé les modalités dans un document de base commun.

L'exécution de l'intégration au niveau des cantons et des communes, que la Confédération soutient en versant des contributions, respecte le principe de subsidiarité. Les programmes d'intégration mis en œuvre par les cantons dans les structures ordinaires et soutenus par la Confédération sont complétés par les programmes et projets nationaux de cette dernière.

Le principe de l'équivalence fiscale est lui aussi respecté: la Confédération et les cantons contribuent à l'intégration conformément à leurs compétences. La Confédération décide d'accorder ou non l'asile et indemnise intégralement les prestations des cantons par l'intermédiaire des forfaits d'intégration.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Le Conseil fédéral a tenu compte dans l'Agenda Intégration de la demande d'augmentation des forfaits d'intégration que les cantons avaient formulée. Dès le mois de mai 2019, ces forfaits seront portés à 18 000 francs, contre près de 6000 francs actuellement.

15. Mise en œuvre de la stratégie de protection de la population et de protection civile 2015+

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | 129 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 178 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral de la protection de la population 506/A231.0113 Protection civile 506/A200.0001 Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire) |
| Bases légales | Art. 61 Cst. (protection civile) Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi; RS 520.1), art. 1 à 3, 5 à 8, 43, 43a et 71 |

Description des tâches

La protection de la population a pour but de protéger la population et ses bases d'existence en cas de catastrophe, en situation d'urgence ou en cas de conflit armé, ainsi que de limiter et de maîtriser les effets d'événements dommageables (art. 2 LPPCi). Dans les cantons, les organisations partenaires suivantes travaillent sous la direction d'un organe commun: la police, les corps de sapeurs-pompiers, les services de santé publique, les services techniques chargés de faire fonctionner les infrastructures (par ex. approvisionnement en eau, en gaz et en électricité, voies de communication ou télématique) et la protection civile (art. 3 LPPCi).

La LPPCi règle la collaboration de la Confédération et des cantons dans le domaine de la protection de la population et la protection civile (art. 1 LPPCi):

En vertu de l'art. 5 LPPCi, la Confédération assure la coordination de la protection de la population (al. 3), règle les modalités de la transmission de l'alerte et de l'alarme aux autorités et à la population (al. 5), soutient les cantons en leur fournissant des moyens d'intervention spécialisés (al. 2) et prend des mesures pour renforcer la protection de la population en vue de conflits armés (al. 6).

Les cantons sont chargés de l'instruction et 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 et de la collaboration intercantonale (art. 6 LPPCi). De plus, ils sont responsables du matériel d'intervention et de l'équipement personnel des personnes astreintes (art. 43a, al. 1, LPPCi).

Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons collaborent notamment en matière de développement du système de protection de la population, d'information et de collaboration internationale (art. 7 LPPCi).

Financement

La Confédération supporte actuellement les frais liés au recrutement des personnes astreintes et aux interventions des personnes astreintes convoquées par le Conseil fédéral (art. 71 LPPCi). De plus, elle finance des mesures concernant les systèmes d'alerte et les systèmes télématiques ainsi que le matériel (garantie du fonctionnement des systèmes d'alerte et des systèmes télématiques, équipement et matériel des constructions protégées et matériel standardisé de la protection civile). La Confédération prend également en charge les frais supplémentaires reconnus comme étant liés aux investissements dans les constructions protégées et les abris pour les biens culturels. En outre, elle verse une contribution forfaitaire annuelle aux frais d'entretien des constructions protégées pour assurer leur fonctionnement en cas de conflit armé.

Les frais assumés par la Confédération sont définis à l'art. 71 LPPCi, tandis que la compétence de financement des cantons découle dans une large mesure de leurs tâches en vertu de cette loi. Il n'existe actuellement qu'une seule réglementation explicite en matière d'alerte (voir art. 21 de l'ordonnance sur l'alarme et le réseau radio de sécurité).

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il faut revoir la répartition des tâches. Il s'agit de préciser les compétences et la responsabilité financière de la Confédération et des cantons.

La protection de la population est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes. Rattacher exclusivement à la Confédération ou aux cantons les tâches qui leur incombent en matière de prévention, de préparation, de gestion et de remise en état dans le contexte de catastrophes, de situations d'urgence et de conflits armés n'est possible que dans certains domaines. Néanmoins, il s'agit de départager clairement les tâches dans le sens de la RPT partout où faire se peut. On évitera ainsi toute imprécision. Le rapport relatif à la mise en œuvre de la stratégie de protection de la population et de protection civile 2015+ suggère d'opérer un autre désenchevêtrement et donc d'optimiser l'attribution des responsabilités. La révision totale de la LPPCi est une étape majeure pour y parvenir. Il sera accordé une attention particulière aux dispositifs d'alarme et de télécommunications concernant les responsabilités et les financements.

S'agissant de la révision en cours de la LPPCi, les gouvernements cantonaux estiment que les mesures à prendre en matière de protection de la population et de protection civile sont importantes. Principalement parce que les responsabilités respectives de la Confédération et des cantons sont actuellement susceptibles d'interprétations diverses et donc de flou. C'est dans le financement des projets prévus que les actions à engager sont les plus urgentes, en particulier les projets détaillés dans le rapport et touchant aux dispositifs d'alarme et de télécommunications et aux ouvrages de protection. La Confédération est tenue de respecter le partage des tâches défini dans le cadre de la RPT. Tout transfert de charges sur les cantons est à éviter. Il s'agira d'établir explicitement une réglementation en matière de financement qui réponde au principe d'équivalence fiscale. Il est demandé à la Confédération qu'elle présente tous les coûts de tous les projets envisagés dans le domaine de la protection de la population et de la protection civile. Les cantons disposeront alors d'une bonne base pour leur planification financière.

Évaluation par le Conseil fédéral

Le 9 mai 2012, le Conseil fédéral a approuvé la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+. La Confédération et les cantons ont ensuite rédigé à son intention un rapport sur la mise en œuvre de cette stratégie, qui a été publié le 6 juillet 2016. Ces deux documents servent de base à la révision totale de la LPPCi, dont le

message sera adopté par le Conseil fédéral d'ici la fin 2018. Le développement prévu de la protection de la population et de la protection civile s'appuie sur la répartition actuelle des tâches telle qu'elle a été définie dans le cadre de la RPT. Les cantons resteront donc chargés de la protection de la population et de la protection civile. Dans ce domaine de tâches, la RPT a également marqué le passage au financement en fonction des compétences, un principe qu'il convient de conserver. Ces dernières années, la Confédération et les cantons ont cependant constaté que les dispositions de la LPPCi sur les compétences et le financement étaient parfois floues et ne répondaient pas aux objectifs. La révision de la LPPCi en tient compte et régleme explicitement le financement.

Par principe, la protection de la population et la protection civile reposent sur une étroite collaboration entre les autorités fédérales et les différents services cantonaux. Un désenchevêtrement accru des tâches n'est donc pas judicieux.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Tout comme les cantons, le Conseil fédéral estime que les compétences et la responsabilité du financement doivent être clairement définies entre ces derniers et la Confédération. Les adaptations nécessaires seront effectuées lors de la révision totale de la LPPCi.

16. Mensuration officielle et cadastre RDPPF

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | 13 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 58 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral de la topographie 570/A231.0115 Indemnités dans le domaine de la mensuration officielle et du cadastre RDPPF |
| Bases légales | Art. 75a Cst. (mensuration) Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo; RS 510.62), art. 16 à 18 (cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière), 29 à 33 (mensuration officielle) et 34 (répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 6 octobre 2006 sur le financement de la mensuration officielle (OFMO; RS 211.432.27), art. 1 à 3 Ordonnance du 2 septembre 2009 sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (OCRDP; RS 510.622.4), art. 20 à 23 |

Description des tâches

Il existe deux tâches communes entre la Confédération et les cantons en matière de géoinformation et de mensuration officielle:

La *mensuration officielle (MO)* garantit la disponibilité des géodonnées de référence qui lient les propriétaires et des informations descriptives concernant les immeubles. Elle comprend notamment l'abornement et la mensuration des limites des immeubles, des communes, des districts et des cantons ou la mise à disposition du plan du registre foncier (art. 29, al. 1 et 2, LGéo). Elle couvre l'intégralité du territoire suisse (art. 30 LGéo). La Confédération est chargée de l'orientation stratégique, de la direction générale et de la haute surveillance de la mensuration officielle (art. 34, al. 1, let. c et d, LGéo). Le Conseil fédéral fixe les principes de la mensuration officielle, la planifie à moyen et long terme et édicte des dispositions sur les principes de la procédure d'approbation par les services cantonaux (art. 29, al. 3, art. 31, al. 1, et art. 32, al. 1, LGéo) et de délivrance d'extraits certifiés (art. 33, al. 3, LGéo). Les cantons sont compétents pour l'exécution de la mensuration officielle (art. 34, al. 2, let. a, LGéo). La Confédération leur accorde dans une certaine mesure une compétence réglementaire pour la mise en œuvre, car les prescriptions du droit fédéral se contentent de fixer des conditions minimales pour plusieurs points.

Le *cadastre RDPPF* répertorie les restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF) qui, conformément aux dispositions du code civil (CC), ne font pas l'objet d'une mention au registre foncier (art. 16, al. 1, LGéo). Le Conseil fédéral détermine les géodonnées de base relevant du droit fédéral qui doivent figurer dans le cadastre (al. 2). Il fixe également les exigences minimales applicables au cadastre, qui est accessible sous forme électronique (al. 4 et 5). Les cantons sont chargés de tenir le cadastre (art. 34, al. 2, let. b, LGéo).

La base constitutionnelle de la mensuration (art. 75a Cst.) a été introduite lors de la réforme de la RPT sans modifier les compétences de la Confédération et des cantons.

De plus, d'autres géodonnées de base relèvent de la compétence des cantons ou des communes en vertu du droit fédéral. Bien qu'elles ne fassent pas partie des deux tâches communes, elles sont assujetties à certaines dispositions de la loi fédérale sur la géoinformation.

Financement

La Confédération et les cantons assument en commun le financement de la *mensuration officielle*. L'Assemblée fédérale règle les modalités dans une ordonnance. Celle-ci constitue la base des contributions globales de la Confédération définies dans des conventions-programmes (art. 38, al. 1, LGéo). Les indemnités de la Confédération sont fixées de manière contraignante sous la forme d'un forfait défini pour chaque projet de mensuration (art. 3, al. 1, OFMO). Elles dépendent des pourcentages déterminés par type de projet (art. 3, al. 2, OFMO) et représentent de 15 % à 45 % ou 60 % des frais inhérents aux mises à jour périodiques et aux adaptations particulières qui ont un intérêt national particulièrement élevé. Les coûts de la direction générale et de la haute surveillance sont à la charge de la Confédération (art. 37 LGéo). Les cantons supportent les coûts qui ne sont couverts ni par des contributions globales de la Confédération ni par des émoluments. Ils peuvent régler la prise en charge des coûts restants (art. 38, al. 3, LGéo). Dans cette tâche commune, la Confédération indemnise la collecte des données et leur actualisation.

La Confédération et les cantons financent aussi conjointement le développement et l'exploitation du *cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière* ainsi que des projets de grande envergure. La Confédération octroie des contributions globales aux cantons sur la base de conventions-programmes pluriannuelles (art. 39, al. 1, LGéo), ces contributions couvrant en moyenne la moitié des frais du cadastre. Dans le cadre de la révision de l'ordonnance, elle assumera en plus une partie du développement du système de cadastre RDPPF (ajout de thèmes ou de fonctions). Pour ce dernier, le financement est attribué aux autorités compétentes dans le domaine concerné (financement des compétences).

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il ne faut pas revoir la répartition des tâches. Il s'agit néanmoins de rechercher une solution pour accroître la participation financière de la Confédération dans la collecte et l'actualisation des autres géodonnées de base qui, en vertu du droit fédéral, relèvent de la compétence des cantons et des communes.

Les informations précédentes expliquent pourquoi la mensuration officielle et le cadastre RDPPF ne sauraient être des tâches dévolues exclusivement aux cantons ou à la Confédération. Les cantons estiment que les mêmes réflexions s'appliquent aux 80 lots de données prescrits par le droit fédéral et qui sont du ressort des cantons et des communes. Le relevé et la mise à disposition de ces lots sont intégralement à la charge des cantons et des communes, même si la Confédération édicte des prescriptions poussées dans la législation sur la géoinformation et utilise elle-même ses données. La Confédération devrait relever sa contribution financière, en phase avec ses pouvoirs de décision. Par ailleurs, les retombées positives touchent les domaines de tâches les plus divers, sur l'ensemble du territoire. La charge qui pèse sur les cantons pour la collecte et la mise à disposition des lots de données dépasse leurs capacités.

Les cantons considèrent que le principe de l'équivalence fiscale n'est de loin pas respecté. Ainsi, la Confédération ne participe pas à la mise au point et au développement du cadastre RDPPF mais seulement, pour moitié, à son exploitation. Mise au point et développement sont entièrement à la charge des cantons. En outre, la Confédération n'est pas du tout impliquée dans le relevé et la mise à disposition des quelque 80 lots de données, qui sont du

ressort des cantons et des communes en vertu du droit fédéral. Les charges sont intégralement supportées par les cantons et les communes, même si la Confédération édicte des prescriptions poussées dans la législation sur la géoinformation et utilise elle-même ses données. C'est la raison pour laquelle les gouvernements cantonaux proposent une réduction de la densité normative (en particulier des directives) et une responsabilisation accrue des cantons. Par ailleurs, les indemnités financières accordées en matière de géoinformation et de cadastre RDPPF devront mieux tenir compte des prestations assurées par les cantons.

Évaluation par le Conseil fédéral

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a été définie dans le cadre de la RPT. La RPT a introduit une nouvelle disposition constitutionnelle (art. 75a Cst.) selon le principe de la séparation de la direction stratégique et de la direction opérationnelle. Dans le même temps, une nouvelle loi sur la mensuration a été proposée, de sorte que la répartition des tâches est aujourd'hui réglementée dans un seul acte législatif.

Étant donné que les deux tâches (mensuration officielle et cadastre RDPPF) doivent être réalisées à l'échelle nationale et selon les mêmes normes, elles ne peuvent relever de la seule compétence des cantons. Une centralisation est également exclue, car l'accomplissement des tâches requiert une parfaite connaissance de la situation régionale et locale. Ces tâches continueront dès lors d'être exécutées conjointement par la Confédération et les cantons.

La Confédération et les cantons se partagent à peu près à parts égales tant les avantages que les coûts de la mensuration officielle. Le cadastre RDPPF offre lui aussi des avantages équivalents aux deux parties, raison pour laquelle la Confédération participe à hauteur de 50 % à son développement et à son exploitation. La révision de l'OCRDP prévoit en outre le cofinancement du développement. En revanche, la collecte des données est financée conformément aux compétences légales pour les géodonnées de base correspondantes (Confédération ou cantons).

Le financement commun de la collecte des autres géodonnées de base selon le droit fédéral serait judicieux en vue d'un pilotage uniforme. Les charges supplémentaires de la Confédération devraient cependant être définies dans un budget global, et une nouvelle base légale devrait être créée pour la participation fédérale.

Conclusion du Conseil fédéral

Les compétences de la Confédération et des cantons concernant les autres géodonnées de base seront examinées dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II».

17. Encouragement du sport (enseignement obligatoire du sport dans les écoles)

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | – |
| Part des cantons (C 2016) | 760 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral du sport – |
| Bases légales | Art. 68 Cst. (sport) Loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (LESp; RS 415.0), art. 12 |

Description des tâches

L'instruction publique est du ressort des cantons (art. 62, al. 1, Cst.). Ceux-ci sont donc responsables de l'organisation et de la réalisation de l'éducation physique à l'école. En vertu de la loi fédérale sur l'encouragement du sport, les cantons encouragent l'activité physique et sportive quotidienne dans le cadre de l'enseignement scolaire et veillent à ce que les installations et les équipements nécessaires soient disponibles (art. 12, al. 1, LESp).

Le droit fédéral restreint cette compétence en imposant un enseignement obligatoire du sport: la Constitution fédérale autorise la Confédération à empiéter sur la souveraineté cantonale en matière d'instruction publique et à déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles (art. 68, al. 3, Cst.). Sur cette base, le législateur fédéral a imposé l'éducation physique à l'école obligatoire et au degré secondaire supérieur (art. 12, al. 2, LESp).

Enfin, en vertu de la LESp, la Confédération fixe, après consultation des cantons, le nombre minimal de périodes d'éducation physique et définit les normes de qualité applicables (art. 12, al. 3, LESp). Le législateur fédéral a ainsi précisé que l'enseignement à l'école obligatoire devait prévoir au moins trois périodes hebdomadaires d'éducation physique (art. 12, al. 4, LESp).

La solution actuelle a de lointains antécédents: en 1999, la concrétisation des principes de base de la RPT prévoyait d'abroger l'obligation d'enseigner le sport dans les écoles et de redonner aux cantons la compétence unique en matière d'éducation physique à l'école. Cette proposition a cependant été fortement combattue en consultation. Le Conseil fédéral s'est alors abstenu d'inclure la question de l'obligation d'enseigner le sport à l'école dans le train de mesures RPT. Cette question devait être clarifiée dans le cadre d'une vaste révision de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports. Jusqu'à présent, le droit fédéral a concrétisé cette obligation dans l'ordonnance concernant l'encouragement de la gymnastique et des sports, qui imposait aux cantons à son art. 1, al. 1, une moyenne de trois leçons d'éducation physique hebdomadaires³⁶.

Le Conseil fédéral a pris position sur l'obligation d'enseigner le sport dans les écoles dans son message du 11 novembre 2009³⁷ concernant la loi sur l'encouragement du sport et la loi fédérale sur les systèmes d'information. Cependant, il était d'avis que le respect de la compétence cantonale en matière d'enseignement devait amener la Confédération à se borner à définir le principe de l'enseignement obligatoire du sport à l'école. Cette répartition

³⁶ Voir ordonnance du 21 octobre 1987 concernant l'encouragement de la gymnastique et des sports; RO 2000 2427.

³⁷ FF 2009 7424

des compétences entre Confédération et cantons est restée controversée jusqu'au bout dans les délibérations parlementaires. La majorité du Conseil national était favorable à ce que la Confédération continue de prescrire à l'avenir trois leçons de sport hebdomadaires. Cette disposition aurait dû figurer dans la loi au sens d'une norme minimale. Une majorité du Conseil des États a refusé d'imposer cette obligation aux cantons en invoquant la souveraineté cantonale en matière d'éducation. L'avis du Conseil national en faveur de trois leçons de sport par semaine l'a finalement emporté en conférence de conciliation.

Financement

Les cantons financent l'éducation physique à l'école.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il faut revoir la répartition des tâches. Il convient de restituer aux cantons leur compétence dans le domaine de l'éducation physique à l'école.

La loi fédérale sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (loi sur l'encouragement du sport) prévoit que la Confédération détermine le nombre minimum de leçons et les exigences qualitatives posées à l'enseignement du sport à l'école, ce qui est une violation des compétences garanties aux cantons par la Constitution concernant l'école obligatoire (souveraineté des cantons en matière d'instruction publique, art. 62, al. 1, Cst.). Cette souveraineté s'étend à tous les domaines de l'enseignement, donc à l'encouragement de l'activité physique et à la formation au sport à l'école, en vertu de l'art. 68 Cst. L'article dispose certes que la Confédération peut «déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles», mais elle ne peut pas édicter de prescriptions quantitatives et qualitatives. Réglementer en vertu de la loi sur l'encouragement du sport ne repose sur aucune base constitutionnelle. La Confédération enfreint la Constitution et empiète sur la souveraineté cantonale dans le domaine de l'enseignement (art. 62, al. 1, Cst.). Les gouvernements cantonaux pensent qu'il est nécessaire d'intervenir parce qu'il y a infraction au principe de subsidiarité et au principe d'équivalence. La Confédération doit renoncer à ce domaine de tâches. Il convient de supprimer les consignes quantitatives et qualitatives de l'enseignement obligatoire à l'école.

Évaluation par le Conseil fédéral

Les trois leçons de sport obligatoires ont été largement abordées lors des débats parlementaires concernant la loi sur l'encouragement du sport en 2011. Au final, l'argument selon lequel cette obligation imposée par le droit fédéral aux cantons et la fixation d'exigences qualitatives étaient opportunes et nécessaires l'a emporté. La doctrine estime que la disposition constitutionnelle suffit à justifier cette décision³⁸. Elle s'appuie notamment sur un arrêt du Tribunal fédéral du 7 novembre 2002 (ATF 129 I 12, consid. 4.2, 16), qui conclut que l'art. 62, al. 2, Cst. (obligation des cantons de pourvoir un enseignement de base suffisant) implique également une durée minimale de l'enseignement obligatoire. Sinon, la disposition perdrait tout son sens. Si l'on applique ce principe à l'art. 68, al. 3, Cst., cela signifie que la prescription autorisant la Confédération à déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles lui confère également de manière implicite la compétence de fixer des exigences minimales quantitatives et qualitatives dans une loi. L'art. 68, al. 3, Cst. étant formulé de manière potestative, la Confédération n'est toutefois pas tenue d'édicter de telles exigences pour l'enseignement du sport.

³⁸ Piermarco Zen-Ruffinen, St. Galler Kommentar, art. 68 Cst., Cm 32

En revanche, la définition d'un nombre minimum de leçons obligatoires et des exigences qualitatives dans la loi pose un certain problème par rapport au principe de subsidiarité et plaide contre le maintien de la réglementation en vigueur. Si l'enseignement obligatoire du sport figurant à l'art. 12 LESP était considéré comme un encouragement de la santé juvénile, dont l'importance est essentielle au niveau national, la suppression de l'exigence de la LESP concernant les trois leçons hebdomadaires et la qualité pourrait dès lors être examinée.

Conclusion du Conseil fédéral

Les compétences de la Confédération et des cantons concernant les exigences quantitatives et qualitatives de l'enseignement du sport dans les écoles seront examinées dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II».

18. Politique régionale

| | |
|--|--|
| Part de la Confédération (C 2016) | 28 millions ³⁹ |
| Part des cantons (C 2016) | 51 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Secrétariat d'État à l'économie 704/A231.0208 Nouvelle politique régionale |
| Bases légales | Art. 103 Cst. (politique structurelle) Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (RS 901.0) |

Description des tâches

La nouvelle politique régionale (NPR) de la Confédération et des cantons est conçue comme une politique structurelle axée sur l'économie et opérant au niveau régional. Elle vise à renforcer la compétitivité et à accroître la création de valeur des différentes régions afin de contribuer à la création et au maintien des postes de travail, à la préservation d'une urbanisation décentralisée ainsi qu'à la réduction des disparités régionales. À cet effet, des mesures ciblées soutiennent les régions de montagne, le milieu rural en général et les zones frontalières.

Au niveau fédéral, la politique régionale fait partie de la promotion économique. La mise en œuvre de la NPR repose sur la collaboration entre la Confédération et les cantons: des programmes pluriannuels d'une durée de huit ans sont élaborés par la Confédération avec la participation des cantons et soumis au Parlement dans le message sur la promotion économique. Ils servent de base aux conventions-programmes qui sont conclues avec les cantons. Ceux-ci sont chargés de l'exécution dans le cadre de programmes cantonaux de mise en œuvre.

La NPR permet d'encourager des initiatives, des programmes et des projets concrets. Il est également possible d'accorder des allègements fiscaux aux entreprises à certaines conditions.

Financement

La NPR est une tâche commune; elle est donc financée conjointement par la Confédération et les cantons. L'Assemblée fédérale alloue une enveloppe budgétaire pour une durée de huit ans avec laquelle la Confédération alimente chaque année le Fonds de développement régional. Celui-ci accorde aux cantons des aides financières globales et des prêts sur la base de conventions-programmes. Le programme pluriannuel 2016 à 2023 prévoit une dotation annuelle de 50 millions pour l'octroi de prêts et, au plus, 40 millions pour les aides financières à fonds perdu. Les cantons participent au moins autant que la Confédération à leurs programmes de mise en œuvre et aux projets d'infrastructure cofinancés par les prêts fédéraux. S'y ajoute une contribution personnelle raisonnable des acteurs privés pour tous les projets ainsi encouragés.

³⁹ Ces 28 millions correspondent aux ressources que la Confédération affecte chaque année au fonds d'après le compte d'État. En 2016, des prêts de l'ordre de 68 millions et des aides financières à fonds perdu de 33 millions ont été accordés à partir du fonds.

Les allègements d'impôt approuvés par la Confédération dans le cadre de la NPR dépendent de l'octroi d'une réduction d'impôt au niveau cantonal. L'écart entre les taux d'imposition de la Confédération et ceux des cantons conduit ces derniers à renoncer à d'importantes recettes fiscales⁴⁰.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il ne faut pas revoir la répartition des tâches.

La répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons concernant la NPR est judicieuse. La collaboration entre la Confédération et les cantons fonctionne bien. Il ne serait pas opportun que la Confédération se retire de la politique régionale et que les tâches et les ressources du fonds soient transférées aux cantons. Octroyer toute la responsabilité de la NPR aux cantons mettrait à mal l'objectif supérieur commun de la Confédération et des cantons de renforcer la création de valeur dans les régions rurales, frontalières et de montagne. De plus, la structure actuelle est plus efficace grâce à la coordination à tous les niveaux avec d'autres politiques sectorielles: agriculture, tourisme et soutien aux PME. Cela permet l'affectation effective des ressources, sans compter que la coopération transfrontalière (domaine de promotion Interreg) ne saurait se passer de la participation de la Confédération.

Évaluation par le Conseil fédéral

La NPR a été réorientée en 2008, le financement des objets étant alors remplacé par le financement de programmes. Le message sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019 a fixé les conditions-cadres financières et institutionnelles pour les huit prochaines années sans procéder à une vaste restructuration. Une évaluation préalable de l'exécution et de l'impact n'a révélé aucune nécessité d'une révision profonde; le pilotage et la réalisation fonctionnent bien.

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est clairement réglementée: la Confédération définit les exigences posées aux cantons dans un programme pluriannuel. Ceux-ci élaborent sur cette base des programmes de mise en œuvre de plusieurs années en collaboration avec leurs responsables du développement, les services régionaux ou d'autres acteurs de la région concernée. S'appuyant sur ces programmes de mise en œuvre, la Confédération et les cantons concluent des conventions-programmes sur lesquelles reposent les contributions globales.

La NPR constitue un instrument important dans la politique touristique de la Confédération. Elle est l'un des quatre outils de promotion sur lesquels s'appuie la stratégie touristique de novembre 2017.

Des modèles d'efficacité sont utilisés pour garantir, d'une part, un pilotage conforme aux objectifs au niveau de la Confédération, des cantons et du projet et, d'autre part, un controlling axé sur la direction et les résultats. Cet instrument de pilotage et de controlling appliqué à tous les niveaux montre clairement les indicateurs sur lesquels il faut influencer à l'échelon fédéral, cantonal ou à celui du projet.

Une discussion approfondie sur le désenchevêtrement des tâches a également permis d'examiner un retrait de la Confédération de la politique régionale ainsi qu'un transfert des tâches et des ressources du fonds de l'ordre de 1 milliard (dont les deux tiers sont affectés à des prêts) aux cantons. Si l'on renonçait simultanément à l'exigence de maintien de la substance du fonds, les tâches pourraient se poursuivre dans une même mesure à court et moyen terme sur le plan financier et des aides financières à fonds perdu pourraient être

⁴⁰ Les présents chiffres ne tiennent pas compte de l'ampleur des allègements d'impôt.

accordées à partir du fonds, même en l'absence de nouveaux versements. Un pilotage de la politique régionale par les cantons présenterait l'avantage que les décideurs et les payeurs soient exclusivement au niveau cantonal.

En revanche, la Confédération n'aurait plus aucun outil spécifique pour encourager de manière précise et ciblée certaines zones telles que les espaces périphériques ou les régions frontalières. Il est probable que certains projets, en particulier au niveau de la collaboration intercantonale, ne pourraient voir le jour sans exigences uniformes (par ex. promotion de l'innovation). De plus, les tâches de coordination de la politique régionale à l'échelle nationale ne pourraient pas être transférées aux cantons.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II».

Il convient de renoncer à étudier un transfert des tâches et des ressources aux cantons dans la politique régionale, car cette mesure regrouperait certes les compétences décisionnelles et financières auprès des cantons, mais priverait la Confédération du pilotage suprême et d'un outil primordial pour cette politique. Au demeurant, l'évaluation de l'exécution et de l'impact de la NPR n'a révélé aucun besoin fondamental de révision, et la Confédération estime que le pilotage et le traitement sont adéquats.

19. Assurance-chômage (service de l'emploi, mesures relatives au marché du travail)

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | 467 millions ⁴¹ |
| Part des cantons (C 2016) | 327 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Secrétariat d'État à l'économie 704/A2310.0351 Prestations versées par la Confédération à l'AC |
| Bases légales | Art. 114 Cst. (assurance-chômage), art. 110 Cst. (travail), art. 121a Cst. (gestion de l'immigration) Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0) Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE; RS 823.11) Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) |

Description des tâches

Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) est responsable de l'application de la loi sur le service de l'emploi et la location de service ainsi que de la loi sur l'assurance-chômage. Les autorités cantonales (ACt), les offices régionaux de placement (ORP), les services de logistique des mesures relatives au marché du travail (LMMT) et les caisses de chômage sont chargés de l'exécution de ces dispositions. L'assurance-chômage (AC) s'efforce d'offrir aux chômeurs un revenu compensatoire convenable et d'insérer rapidement et durablement dans le marché du travail les personnes à la recherche d'un emploi. La caisse de chômage compétente verse l'indemnité directement aux bénéficiaires.

Lors de la révision de la LACI, les ORP ont repris en 1996 les tâches du service public de l'emploi. Soumis aux offices cantonaux de l'emploi, ils proposent des prestations de conseil et de placement sur le marché du travail pour encourager la réinsertion professionnelle rapide et durable des demandeurs d'emploi, ainsi que des cours, des stages de formation, des allocations de formation et d'autres mesures relatives au marché du travail en vue d'une insertion optimale. Pour mettre en œuvre l'initiative populaire contre l'immigration de masse, le Parlement a notamment instauré une obligation d'annoncer les postes vacants dans les professions affichant un chômage élevé. Ceux-ci doivent être déclarés aux ORP, qui fournissent en échange aux employeurs concernés les dossiers potentiels de demandeurs d'emploi. Cette obligation est exécutée en grande partie par les autorités cantonales compétentes, le SECO étant chargé de son suivi, de son monitoring et de son ajustement.

Ancrés dans les administrations cantonales, les offices de l'emploi veillent à une offre suffisante des mesures susmentionnées. De plus, en qualité d'autorités cantonales pour le marché du travail, ils sont chargés des tâches attribuées par le droit fédéral en matière de marché du travail et d'assurance-chômage.

⁴¹ Chaque année, la Confédération verse 21 millions supplémentaires pour l'exploitation et l'entretien du système informatique destiné au service de l'emploi et à la statistique du marché du travail.

La coordination et la surveillance incombent au SECO, qui définit l'exécution de la LACI et de la LSE par les ORP, les LMMT et les ACt au moyen de conventions (principes, objectifs, gestion de l'efficacité).

Financement

Aux termes de l'art. 90, let. b, LACI, la Confédération participe aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail. L'AC en est la bénéficiaire. Les prestations de la Confédération à l'AC représentent 0,159 % de la somme des salaires soumis à cotisation, soit l'ensemble des salaires et éléments de salaire jusqu'au gain maximum assuré de 148 200 francs. Ancré dans la loi, le montant n'est pas imposable.

Les cantons participent également aux coûts du service public de l'emploi grâce à une contribution totalisant 0,053 % de la somme des salaires soumis à cotisation (art. 92, al. 7bis, LACI). Le Conseil fédéral fixe la part à la charge de chaque canton au moyen d'une clé de répartition, en tenant compte du nombre annuel de jours de chômage contrôlé.

Le fonds de compensation indemnise les cantons pour l'exécution du service public de l'emploi par les ORP. Les frais à prendre en compte sont remboursés en fonction des résultats des prestations fournies, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche concluant des accords de prestations avec les différents cantons (art. 92, al. 7, LACI).

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il ne faut pas revoir la répartition des tâches.

La répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons concernant les services publics de l'emploi fonctionne bien. La structure fédéraliste garantit par ailleurs que les mesures déploient leurs effets de façon adéquate et ciblée.

Évaluation par le Conseil fédéral

La répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons pour le service de l'emploi et les mesures relatives au marché du travail fonctionne bien.

La coordination au sein du système social et donc la collaboration entre les ORP, les offices AI, l'aide sociale et d'autres domaines tels que la formation professionnelle ou la migration sont également opérationnelles. Elles sont traitées et développées en permanence dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle, ce qui permet d'exploiter les synergies et, si nécessaire, de coordonner les processus d'intégration.

On examine actuellement au niveau fédéral si et comment l'efficacité des mesures relatives au marché du travail pourrait être améliorée.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II».

20. Contrôle du marché du travail – loi sur les travailleurs détachés

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | 13 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 11 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Secrétariat d'État à l'économie 704/A231.0191 Loi sur les travailleurs détachés |
| Bases légales | Art. 110 Cst. (travail) Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés et aux contrôles des salaires minimaux prévus par les contrats-types de travail (loi sur les travailleurs détachés, LDét; RS 823.20) |

Description des tâches

La LDét règle les conditions minimales de travail et de salaire s'appliquant aux travailleurs détachés en Suisse. Elle dispose que certaines règles en vigueur en Suisse valent aussi pour ces travailleurs. Elle règle en outre la procédure d'annonce – qui a remplacé la procédure d'autorisation – pour la fourniture de services pendant 90 jours au plus à partir d'un État membre de l'UE-27 ou de l'AELE. Depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes, il est en effet possible de fournir des services à partir de ces pays moyennant une simple annonce: plus besoin d'en obtenir l'autorisation préalable. La loi règle en outre les contrôles et les sanctions réprimant les violations de ses dispositions. Le respect des conditions minimales de travail et de salaire est contrôlé par les commissions paritaires (dans les branches avec convention collective de travail [CCT] déclarée de force obligatoire) ou par les commissions tripartites cantonales (dans les branches sans CCT déclarée de force obligatoire). Il existe donc un dualisme dans l'exécution de la loi. La surveillance et le pilotage centralisé de l'exécution incombent au SECO. Les principaux instruments dont celui-ci se sert pour remplir ces tâches sont les accords de prestations et de subvention, les rapports annuels des organes d'exécution et les audits.

Financement

La Confédération assume 50 % des coûts salariaux (y compris les cotisations de l'employeur aux assurances sociales) engendrés par les inspecteurs cantonaux chargés des tâches d'exécution de la LDét. Le besoin de financement et les modalités de versement sont réglés au moyen d'accords de prestations individuels. Les partenaires sociaux parties à une CCT déclarée de force obligatoire par le Conseil fédéral ont droit à l'indemnisation des frais que l'application de la loi leur occasionne en sus de l'exécution habituelle de la CCT (les moyens de financement des mesures d'exécution sont versés aux commissions paritaires centrales des branches concernées). Si le champ d'application d'une CCT déclarée de force obligatoire s'étend uniquement au territoire d'un seul canton, celui-ci est chargé du financement des commissions paritaires. Le montant du financement et les modalités de versement sont réglés au moyen d'accords de subvention individuels. À cela s'ajoutent pour la Confédération les coûts occasionnés par diverses activités liées à la

mise en œuvre des mesures d'accompagnement (soutien aux organes d'exécution, communication, surveillance et contrôle). Ces coûts ne sont pas inclus dans ceux mentionnés ci-dessus. Les coûts imputables aux commissions tripartites sont à la charge des cantons.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il ne faut pas revoir la répartition des tâches. Néanmoins, il faut revoir et, le cas échéant, adapter la quote-part de financement de la Confédération, en raison du durcissement des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes. La répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons fonctionne bien pour ce qui est du contrôle du marché du travail (spécifiques à la loi sur les travailleurs détachés). Sont associés aux autorités les partenaires sociaux qui assument aussi des charges d'exécution. Les gouvernements cantonaux estiment qu'un retrait de la Confédération n'est pas envisageable, pour des raisons d'ordre politique. Le système étant complexe, de nombreuses discussions ont été menées ces dernières années sur l'optimisation et le désenchevêtrement possibles, s'agissant des compétences, du financement et de la qualité des contrôles et de leur suivi. Ces développements, mentionnés dans le rapport, doivent se poursuivre dans le cadre des structures existantes.

Depuis des années, la Confédération durcit toujours plus les mesures d'accompagnement; 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. Les gouvernements cantonaux proposent donc de modifier l'art. 16d de l'ordonnance sur les travailleurs détachés (RS 823.201) en augmentant la part du financement pris en charge par la Confédération.

Évaluation par le Conseil fédéral

Les contrôles du marché du travail fondés sur la LDét font partie intégrante du système des mesures d'accompagnement. Or le partenariat social tel qu'il est pratiqué sur le marché du travail fait que ce système est très complexe, aux niveaux tant de sa conception que de sa mise en œuvre. En particulier le grand nombre d'acteurs chargés de contrôler les conditions de travail et de salaire ainsi que le dualisme dans l'exécution de la loi (commissions paritaires dans les branches avec CCT étendue et commissions tripartites dans les autres branches) alourdissent inutilement la charge de travail du fait de la nécessité de coordonner les tâches et de collaborer. Il a donc déjà été question d'optimisation et de désenchevêtrement par le passé, notamment en matière de compétences et de qualité des contrôles.

Les évaluations réalisées en 2016 par la Confédération ont montré que l'exécution ne présente pas de problèmes de fond, mais qu'elle se heurte néanmoins à certaines difficultés. Le Conseil fédéral misait et continue de miser également davantage sur une optimisation de l'exécution que sur une hausse de la part de la Confédération dans le financement. Cette dernière a toujours pris en compte le besoin de moyens financiers supplémentaires au niveau des cantons en raison de la charge accrue en cofinçant les nouveaux postes d'inspecteur à la demande des cantons concernés. Lors des délibérations du groupe de travail «Besoin d'amélioration de l'exécution et de la lutte contre les abus dans le cadre des mesures d'accompagnement», les partenaires sociaux, les cantons et l'administration fédérale se sont entendus sur un plan d'action destiné à améliorer l'exécution. En ce qui concerne les commissions tripartites, l'utilisation d'une stratégie d'observation du marché du travail fondée sur les risques, l'exploitation de synergies résultant d'un renforcement de la collaboration interinstitutionnelle et l'optimisation des instruments ont été mises en

œuvre. De plus, la Confédération a permis aux cantons, au sens de l'art. 16d, al. 1, de l'ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse, de demander dès 2018 le financement de spécialistes supplémentaires qui participent explicitement à l'exécution des mesures d'accompagnement.

Sur le fond, l'exécution pourrait relever de la seule compétence des cantons. La problématique en jeu présente en effet de telles différences régionales qu'il serait justifié de décentraliser l'activité de contrôle. Toutefois, eu égard à l'importance politique des mesures d'accompagnement, il paraît irréaliste que la Confédération se retire complètement de ce domaine de tâches. Des améliorations ponctuelles du système sont en revanche examinées régulièrement. Il serait notamment envisageable de confier les tâches de contrôle à une instance unique, de manière à éviter les doublons. De plus, pour ce qui est de l'exploitation de synergies, il serait possible de procéder à un regroupement avec l'exécution des prescriptions relevant de la loi sur le travail au noir. Les cantons disposent d'ores et déjà de cette possibilité dans le cadre de leur autonomie organisationnelle et ils l'utilisent en partie.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Le transfert intégral de l'exécution de la LDét aux cantons n'est actuellement pas opportun. Le Conseil fédéral mise davantage sur une optimisation constante de l'exécution.

21. Contrôle du marché du travail – loi sur le travail au noir

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | 4 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 7 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Secrétariat d'État à l'économie 704/A231.0353 Lutte contre le travail au noir |
| Bases légales | Art. 110 Cst. (travail) Loi fédérale du 17 juin 2005 concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (loi sur le travail au noir, LTN; RS 822.41) |

Description des tâches

La LTN et son ordonnance (OTN; RS 822.411) prévoient différentes mesures visant à contribuer à l'exécution correcte des obligations en matière d'annonce et d'autorisation relevant du droit des assurances sociales, des étrangers et de l'imposition à la source.

La loi prescrit en particulier les mesures suivantes:

- simplifications administratives dans les domaines des assurances sociales et des impôts, moyennant une procédure de décompte simplifiée pour les rapports de travail salariés avec un faible volume salarial;
- création d'organes de contrôle cantonaux dotés d'un cahier des charges approprié en matière de lutte contre le travail au noir;
- échanges d'informations entre les autorités et les organes concernés;
- fixation de sanctions supplémentaires, sous la forme d'une exclusion des futurs marchés publics et d'une diminution des aides financières publiques.

Le Conseil fédéral arrête les exigences minimales que les organes de contrôle cantonaux doivent satisfaire. La surveillance incombe à la Confédération, les organes de contrôle cantonaux adressant chaque année un rapport d'activité au SECO.

Les organes de contrôle recueillent les dénonciations de travail au noir, coordonnent leurs activités avec celles des différentes autorités concernées et vérifient spontanément ou en cas de soupçons que les entreprises et les employés respectent leurs obligations en matière d'annonce et d'autorisation, conformément au droit des assurances sociales, des étrangers et de l'imposition à la source. S'ils présument qu'il existe une infraction, ils en informent les autorités compétentes.

Financement

Le financement des contrôles est assuré conjointement par la Confédération et les cantons. L'art. 16, al. 1 et 2, LTN prévoit que les coûts salariaux des inspecteurs responsables de l'exécution des contrôles sont pris en charge à parts égales par la Confédération et par les cantons. Cette répartition à parts égales se fait après déduction des émoluments et des amendes encaissées par les cantons.

La Confédération peut imputer une partie des coûts qu'elle est appelée à prendre en charge au fonds de compensation de l'assurance vieillesse et survivants (AVS), au fonds de l'assurance-chômage (AC), à la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (SUVA) et à la caisse supplétive au sens de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-acci-

dents. Cette répercussion des coûts se justifie du fait que ces institutions profitent de l'exécution correcte de la LTN. La part imputée à la SUVA s'élève à un huitième des frais à la charge de la Confédération; elle est facturée a posteriori et encaissée avec un décalage de deux ans. Pour l'AVS et l'AC, la part qui leur est imputée correspond aux suppléments perçus sur les cotisations aux assurances sociales qui sont restées impayées. L'ensemble de ces recettes couvrent environ un quart des dépenses de la Confédération liées à la législation sur le travail au noir.

Les dispositions relatives à la procédure d'indemnisation figurent dans les accords de prestations passés avec les autorités cantonales.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il ne faut pas revoir la répartition des tâches.

Les gouvernements cantonaux se félicitent de la révision de la loi sur le travail au noir, qui garantit un meilleur échange d'informations entre les autorités compétentes pour le contrôle. D'autres efforts d'optimisation doivent être poursuivis dans le cadre des structures existantes.

Évaluation par le Conseil fédéral

La LTN n'est en vigueur sous sa forme actuelle que depuis 2008. Une évaluation réalisée par la Confédération en 2012 a montré que les instruments prévus étaient efficaces, mais que leur mise en œuvre pouvait être améliorée.

Le projet de révision de la loi adopté par le Conseil fédéral en décembre 2015 prévoyait de renforcer la fonction de surveillance du SECO et de conclure des conventions de prestations avec les cantons. Le 17 mars 2017, le Parlement a toutefois rejeté ce renforcement des possibilités d'intervention de la Confédération auprès des cantons. Le SECO n'est donc pas explicitement habilité à émettre des directives à l'intention des cantons, dont la marge d'appréciation demeure intacte. De même, la compétence de l'organe de contrôle en matière de sanctions a été supprimée du projet de loi.

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, la LTN permet une utilisation accrue des synergies entre les autorités de contrôle dans les domaines de la lutte contre le travail au noir et des mesures d'accompagnement. La version révisée de la LTN prévoit que l'organe de contrôle cantonal informe les autorités ou organes compétents lorsque des contrôles permettent de découvrir des indices d'infraction à la LDét ou à une CCT déclarée de force obligatoire. Le but est de promouvoir les échanges d'informations entre institutions.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Le transfert intégral de l'exécution de la LTN aux cantons n'est actuellement pas opportun. D'autres optimisations, et notamment l'exploitation des synergies, sont réalisées régulièrement.

22. Aides à la formation

| | |
|--|--|
| Part de la Confédération (C 2016) | 25 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 254 millions (uniquement secteur tertiaire) |
| Office fédéral compétent et crédits | Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation 750/A231.0264 Contributions à la formation |
| Bases légales | Art. 66, al. 1, Cst. (aides à la formation) Loi fédérale du 12 décembre 2014 sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire (loi sur les aides à la formation; RS 416.0) Accord intercantonal du 18 juin 2009 sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (concordat sur les bourses d'études) |

Description des tâches

«Aide à la formation» est un terme générique désignant les bourses et les prêts d'études. Ces aides ne remplissent en Suisse qu'un rôle subsidiaire, dans la mesure où le financement des formations y est assuré prioritairement par les personnes en formation et par leur famille. Ce n'est donc que si elles ne disposent pas des ressources nécessaires que les personnes en formation peuvent bénéficier d'une aide. Ce soutien vise à leur permettre de suivre une formation correspondant à leurs talents malgré l'insuffisance de leurs moyens financiers. Il est en effet dans l'intérêt de la Confédération et des cantons d'encourager l'accès à l'éducation, afin d'exploiter le potentiel intellectuel et culturel présent dans le pays.

Le régime des aides à la formation est une tâche partiellement désenchevêtrée de la Confédération et des cantons. Il appartient à ces derniers d'accorder les aides à la formation, dont le montant total s'élève à 320 millions de francs par an. Près de la moitié de cette somme va au degré secondaire II (gymnase et formation professionnelle initiale) et doit par conséquent relever de la seule compétence des cantons. Le reste va au degré tertiaire. La Confédération peut soutenir les cantons dans l'octroi d'aides à la formation du degré tertiaire en leur allouant des subventions forfaitaires. Jusqu'en 2007, la Confédération finançait également les aides à la formation du degré secondaire II (désenchevêtrement partiel dans le cadre de la RPT).

En moyenne nationale, 95 % des aides à la formation sont des bourses d'études. Dans le degré tertiaire, le montant moyen d'une bourse s'élève à 8600 francs. Certaines différences concernant les conditions d'octroi, le montant et le type des aides octroyées subsistent entre les cantons. Le concordat sur les bourses d'études entré en vigueur le 1^{er} mars 2013 et la révision totale de la loi sur les aides à la formation se sont néanmoins traduits par une vaste harmonisation, car les contributions de la Confédération sont désormais liées au respect des dispositions formelles du concordat. Actuellement, 19 cantons représentant environ 90 % de la population suisse ont adhéré à ce concordat.

Financement

Les subventions des cantons sont fixées par les parlements cantonaux.

Les subventions de la Confédération sont pilotées sur la base d'un plafond de dépenses proposé tous les quatre ans dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI). Elles sont réparties entre les cantons en fonction de leur population résidente, sous la forme de contributions forfaitaires.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, seuls les cantons qui se conforment aux dispositions d'harmonisation relatives au degré tertiaire du concordat sur les bourses d'études (art. 3, 5 à 14 et 16) ont droit aux subventions fédérales.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il ne faut pas revoir la répartition des tâches.

La répartition des tâches actuelle est jugée judicieuse. Le fait que la loi sur les contributions de la Confédération à la formation conditionne l'octroi d'aides aux cantons au respect des dispositions formelles du concordat sur les bourses d'études en facilite l'harmonisation.

Évaluation par le Conseil fédéral

Les subventions fédérales étant octroyées sous la forme de contributions forfaitaires, la procédure au niveau de la Confédération est relativement efficiente (pas de conventions-programmes, de contrôle des prestations, etc.).

Plusieurs facteurs plaident en faveur d'une compétence exclusive des cantons: premièrement, le fait que l'octroi des bourses d'études est déjà de leur ressort et qu'ils décident en toute autonomie du montant des bourses et des prêts; deuxièmement, leur proximité avec les sujets subventionnés ainsi que leur connaissance du système de formation local (grandes différences entre cantons, par ex. en ce qui concerne le taux de maturités); troisièmement, la grande majorité des cantons a adhéré au concordat sur les bourses d'études.

Un renforcement des compétences de la Confédération serait au contraire indiqué s'il était nécessaire de réduire encore les différences intercantionales. C'était d'ailleurs un des objectifs de l'initiative populaire sur les bourses d'études, que le peuple et les cantons ont rejetée le 14 juin 2015. La révision de la loi sur les aides à la formation a cependant tenu compte de cet objectif, dans la mesure où la nouvelle loi prévoit que seuls peuvent bénéficier des subventions fédérales les cantons qui appliquent certaines dispositions du concordat sur les bourses d'études, à l'exclusion de celles réglant le montant des bourses.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Le désenchevêtrement partiel exécuté par la RPT tient compte de la compétence commune de la Confédération et des cantons dans le degré tertiaire. De plus, si la Confédération se désengageait totalement de cette tâche, les électeurs pourraient l'interpréter comme un parjure par rapport au contre-projet à l'initiative sur les bourses d'études.

23. Formation professionnelle

| | |
|--|--|
| Part de la Confédération (C 2016) | 860 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 2678 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | <p>Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation</p> <p>750/A231.0183 Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP)</p> <p>750/A231.0184 Loyers IFFP</p> <p>750/A231.0259 Indemnités forfaitaires et formation professionnelle supérieure</p> <p>750/A231.0260 Contributions liées à des innovations et à des projets</p> <p>750/A200.0001 Enveloppe budgétaire SEFRI (env. 3 millions)</p> |
| Bases légales | <p>Art. 63 Cst. (formation professionnelle)</p> <p>Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10)</p> <p>Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (loi sur les forêts; RS 921.0)</p> <p>Loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité (RS 414.51)</p> <p>Loi fédérale du 12 décembre 2014 sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire (loi sur les aides à la formation; RS 416.0)</p> |

Description des tâches

La formation professionnelle comprend la formation professionnelle initiale (y compris la maturité professionnelle), la formation professionnelle supérieure et la formation continue à des fins professionnelles. Au terme de leur scolarité obligatoire, environ deux tiers des jeunes (2015: env. 70 000) entament une formation professionnelle initiale (degré secondaire II). Ils ont le choix entre plus de 230 métiers, pour lesquels ils obtiendront, au terme de leur formation, un certificat fédéral de capacité (CFC) ou une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP). Dans la formation professionnelle supérieure, on compte quelque 220 examens professionnels et 170 examens professionnels supérieurs. S'y ajoutent 35 plans d'études cadres pour les filières de formation des écoles supérieures spécialisées.

La formation professionnelle est organisée selon le principe du fédéralisme d'exécution. Cela signifie que la réglementation de la formation professionnelle est de la compétence de la Confédération, qui a l'obligation de promouvoir une offre aussi vaste et perméable que possible. Il lui incombe d'assurer le pilotage et le développement stratégiques de l'offre, d'édicter des ordonnances relatives aux professions et des règlements d'examen,

de reconnaître les filières de formation et les diplômes ainsi que de promouvoir les innovations et les prestations d'intérêt public. La Confédération encourage en outre la formation pédagogique des enseignants au sein de l'IFFP.

Les cantons sont quant à eux responsables de l'exécution de la formation professionnelle. Ils assurent la surveillance des apprentissages et des écoles professionnelles, offrent un service d'orientation professionnelle, universitaire et de carrière et mettent en place un système de préparation à la formation professionnelle initiale (passerelles). Enfin, les organisations du monde du travail ont pour tâche de définir les contenus des formations professionnelles initiale et supérieure, de développer de nouvelles offres de formation et de proposer des places de formation.

La formation professionnelle est donc une tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail. Le développement du système est assuré par la Commission fédérale de la formation professionnelle, ainsi que lors des rencontres au sommet qui se tiennent chaque année durant les journées des partenaires de la formation professionnelle. La coordination intercantonale de l'exécution et de la mise en œuvre de la LFPr incombe à la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

La révision totale de la LFPr s'est déroulée parallèlement au désenchevêtrement des tâches entrepris dans le cadre de la RPT, mais ne faisait pas partie de cette dernière. Les fonds fédéraux supplémentaires liés à l'élargissement des compétences de réglementation de la Confédération et à l'adoption d'une valeur indicative n'étaient donc pas pris en compte dans le bilan global de la RPT.

Financement

Les cantons supportent une grande partie des coûts nets à la charge des pouvoirs publics, la Confédération y participant à hauteur d'un quart (valeur indicative).

L'essentiel de l'aide fédérale est versée aux cantons sous la forme de contributions forfaitaires orientées vers les intrants (*input*). Conformément à la LFPr révisée, 10 % au plus du quart des coûts nets à la charge de la Confédération sont consacrés à des projets de développement (qualitatif) de la formation professionnelle et à des prestations d'intérêt public. La Confédération soutient en outre les organisations du monde du travail dans l'organisation des examens fédéraux professionnels et professionnels supérieurs, ainsi que dans la réalisation de certaines filières de formation des écoles supérieures spécialisées. Enfin, sont également imputés au quart des coûts nets à la charge de la Confédération les indemnités versées à l'IFFP (exploitation et loyers) et les frais de recherche de la Confédération en matière de formation professionnelle.

Depuis 2018, la Confédération peut soutenir les participants à des cours préparatoires aux examens fédéraux professionnels et professionnels supérieurs jusqu'à hauteur de 50 % des frais de cours qui leur sont imputables.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il faut revoir la répartition des tâches dans la mesure où l'engagement financier de la Confédération n'est plus en adéquation avec la densité normative applicable au secteur de la formation professionnelle. Il s'agirait donc, dans le cadre d'une «répartition des tâches II», de renforcer le financement commun par une augmentation substantielle de l'engagement de la Confédération. Il faudrait également mettre à l'étude des mesures permettant d'élargir la marge de manœuvre des cantons.

Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation de 2006 ont permis de fixer durablement les bases de la répartition des tâches dans le secteur de la formation. Depuis, les

compétences sont clairement définies, et respectées des deux côtés. On pourrait cependant réexaminer la responsabilité financière pour respecter l'équivalence fiscale. Les 25 % versés par la Confédération (valeur indicative pas toujours respectée ces dernières années) sont nettement insuffisants compte tenu de la densité normative et en comparaison avec d'autres domaines de la formation. Cela d'autant que la Confédération envisage d'y ajouter la formation professionnelle supérieure. Or, les cantons ont repris de nombreuses tâches à leur compte année par année (encouragement de la passerelle, Case Management «Formation professionnelle», promotion de la maturité professionnelle, accroissement du nombre d'apprentissages, notamment par l'introduction de nouvelles professions comme assistant(e) en soins et santé communautaire [ASSC], et plus de 40 formations professionnelles de base avec une attestation professionnelle [professions AFP], encouragement des hautes écoles spécialisées [HES] 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. Le processus de numérisation est rapide et radical; l'accélération des rythmes de croissance économique et de transformation sociale exige agilité et souplesse de la part des acteurs du secteur de la formation professionnelle. Il convient donc d'intervenir sur deux plans: premièrement, augmenter la quote-part de financement de la Confédération. On ne peut accepter que de nouveaux postulats soient repris dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI) sans que les fonds nécessaires ne soient mis à disposition, avec pour conséquence des effets d'éviction aux dépens des cantons. La participation de la Confédération doit être fixée de manière contraignante, comme pour les autres secteurs de l'éducation. Deuxièmement, accorder une marge de manœuvre plus importante aux cantons, afin qu'ils aient les moyens de réagir aux développements actuels inhérents à la formation professionnelle (numérisation, développement économique, changements sociétaux, etc.) et ne soient pas entravés par le partage de compétences. Le seul moyen de remédier à l'absence d'équivalence entre les échelons institutionnels en charge de la formation professionnelle est un ajustement des modalités de financement et des dispositifs réglementaires.

Évaluation par le Conseil fédéral

La révision totale de la LFPr s'est traduite par une amélioration du fédéralisme d'exécution – avec une répartition claire des compétences – qui a d'ores et déjà fait ses preuves. La Confédération dispose de larges compétences de réglementation, mais laisse l'essentiel de l'exécution aux cantons. Les subventions forfaitaires permettent aux cantons d'affecter les fonds à disposition avec efficacité, garantissent le respect du principe de subsidiarité et renforcent les intérêts propres des cantons. Dans les limites d'une liste de tâches prédéfinie (art. 53 LFPr), les cantons allouent les fonds en toute autonomie et peuvent ainsi suivre leurs propres priorités en matière de politique régionale et économique. Il n'y a en outre pas d'incitations inopportunes, étant donné que les cantons couvrent par eux-mêmes les trois quarts des coûts de la formation professionnelle. Enfin, la Confédération peut piloter le développement de la formation professionnelle par des contributions aux projets ciblés.

Dans la formation professionnelle supérieure, la Confédération assumera une nouvelle tâche à partir de 2018, à savoir l'octroi de subventions dans le domaine des cours prépa-

ratoires aux examens fédéraux. Étant donné que les cantons pourront se retirer du financement de cette offre, cette nouvelle compétence de la Confédération ne se traduira pas par un enchevêtrement de ses tâches avec celles des cantons.

On pourrait examiner, dans le cadre d'un nouveau désenchevêtrement des tâches, si les compétences en matière de formation professionnelle ne devraient pas être confiées exclusivement aux cantons. Plusieurs facteurs plaident en faveur de cette solution: le regroupement des compétences stratégiques et opérationnelles qui en résulterait, l'importance que revêt pour la formation professionnelle la proximité avec l'économie régionale (PME) et avec le marché local du travail et, enfin, le fait que le financement de la formation professionnelle est déjà en grande partie assuré par les cantons. Cette cantonalisation des compétences se heurterait toutefois à un obstacle de taille: les cantons devraient s'entendre, dans le cadre d'un concordat, sur des prescriptions uniformes régissant la formation professionnelle. Or la conclusion d'un tel concordat intercantonal est un processus souvent long et laborieux. Une décentralisation s'accompagnerait donc de pertes d'efficacité. Quant à une centralisation, elle ne présenterait que des avantages jugés marginaux.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Le fédéralisme d'exécution a fait ses preuves dans la formation professionnelle. Comme les dépenses cantonales dans ce domaine ont reculé ces dernières années, de nouvelles réglementations fédérales n'affecteraient pas les cantons. Dans ce contexte, le Conseil fédéral refuse toute hausse des contributions fédérales qui ne serait pas compensée.

24. Transport régional de voyageurs

| | |
|--|--|
| Part de la Confédération (C 2016) | 934 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 1109 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral des transports 802/A2310.0216 Transport régional de voyageurs |
| Bases légales | Art. 81a Cst. (transports publics) Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV; RS 745.1) Ordonnance du 4 novembre 2009 sur le transport de voyageurs (OTV; RS 745.11) Ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV; RS 745.16) |

Description des tâches

Selon l'art. 81a Cst., la Confédération et les cantons veillent à ce qu'une offre suffisante de transports publics par rail, route, voie navigable et installations à câbles soit proposée dans toutes les régions du pays. Le transport régional de voyageurs (TRV) est une composante importante de cette offre. Il inclut toutes les offres de transports publics qui ne relèvent pas du trafic longues distances, du trafic local ou du trafic touristique. Étant donné que selon l'art. 87 Cst., la législation sur le transport ferroviaire relève de la compétence de la Confédération, il appartient à cette dernière de définir les conditions-cadres régissant l'octroi de concessions aux entreprises de transport opérant dans le TRV ainsi que l'indemnisation de ces entreprises. La Confédération édicte en outre des prescriptions relatives aux normes de sécurité et de qualité, au développement de l'offre et à l'acquisition de matériel roulant. Le TRV repose sur un système de commande et de financement, à la faveur duquel la Confédération (Office fédéral des transports, OFT) et les cantons commandent quelque 1400 lignes de transport régional. En tant que domaine de tâches financé conjointement, le TRV compte au nombre des tâches communes de la Confédération et des cantons.

Les conventions d'offre conclues avec les entreprises de transport règlent le type et l'étendue des prestations à fournir et peuvent également fixer des critères de qualité, par exemple en matière de propreté et de ponctualité.

Au-delà de son rôle de commanditaire conjoint, la Confédération remplit aussi une fonction de coordination: elle dirige le processus de planification de l'offre à long terme et le développement des infrastructures qui en découle dans le cadre des étapes d'aménagement du programme de développement stratégique. Dans les procédures de commande relevant du TRV, la Confédération (Office fédéral des transports, OFT) joue les intermédiaires en cas de conflits d'intérêts entre cantons, en particulier lorsque des lignes franchissent les frontières cantonales, et statue sur l'offre de transport et sur l'indemnisation lorsque les commanditaires et les entreprises de transport ne parviennent pas à s'entendre.

Financement

La moitié environ des coûts du TRV sont supportés par les usagers du système. Quant à la Confédération et aux cantons, ils prennent en charge, conformément à l'art. 28 LTV, les

coûts planifiés non couverts des prestations qu'ils commandent conjointement. La Confédération assume 50 % de ces coûts en moyenne, cette part variant toutefois sensiblement selon les cantons: le ratio d'autofinancement des cantons à forte densité de population dépasse 70 %, tandis que celui des cantons à faible densité de population n'est que de 20 à 30 %. Un mécanisme de compensation des différences démographiques structurelles garantit que le TRV remplit la fonction de desserte voulue par le législateur même dans ces cantons à faible densité de population, grâce au déploiement de réseaux de transport relativement étendus. La Confédération peut toutefois renoncer à cofinancer les offres si les exigences minimales relatives au taux de couverture des coûts ne sont pas respectées.

Tant la Confédération que les cantons assurent le financement des indemnités versées au titre du TRV dans le cadre de leur budget ordinaire. Il s'ensuit que ces indemnités font l'objet d'une autorisation budgétaire des parlements concernés. Il est donc difficile, du point de vue des entreprises de transport, d'en planifier l'évolution. C'est pourquoi le Parlement a voté – sur proposition du Conseil fédéral – un crédit d'engagement couvrant la période 2018 à 2021, qui permettra de passer des commandes pluriannuelles tout en améliorant la planification de l'évolution des indemnités par la Confédération.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il faut revoir la répartition des tâches et poursuivre l'examen des variantes «désenchevêtrement partiel» et «optimisation» dont il est question dans la réforme en cours du TRV.

Des mesures doivent être prises pour renforcer la répartition des tâches relevant du TRV et améliorer la collaboration Confédération-cantons. D'autres mesures incitatives à l'entrepreneuriat et aux gains d'efficacité permettraient d'avoir un meilleur suivi des coûts, sans toutefois générer une augmentation des coûts auprès des commanditaires.

Évaluation par le Conseil fédéral

La pratique actuelle en matière de commandes relevant du TRV ne tient que partiellement compte du principe d'équivalence. Les décisions concernant le développement de l'offre dans le TRV déploient leurs effets principalement au niveau régional ou cantonal, mais elles sont surtout prises par la Confédération en raison de la responsabilité partagée entre celle-ci et les cantons en matière de commandes. Une réforme du TRV devrait donc s'efforcer de regrouper davantage à l'avenir la responsabilité des commandes et du financement au niveau des cantons.

Avec la motion 13.3663, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de présenter des mesures permettant, d'une part, d'assurer le financement du TRV à long terme et, d'autre part, de mieux coordonner l'offre de transport avec les décisions d'aménagement de l'infrastructure et le financement. Dans le mandat de projet, la Confédération et les cantons ont considéré que la commande de prestations du TRV devait rester une tâche commune. Dans le cadre de cette réforme, il est néanmoins prévu d'examiner un renforcement de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, par exemple grâce à un désenchevêtrement partiel pour les lignes de bus. Si cette variante était retenue, la Confédération verserait des indemnités forfaitaires pour compenser les charges supplémentaires qui en découleraient au niveau des cantons.

Le Conseil fédéral estime cependant qu'il faudrait envisager à moyen ou long terme d'aller un peu plus vers un désenchevêtrement complet du TRV. Le désenchevêtrement intégral de la responsabilité des commandes et du financement permettrait de mieux tenir compte du principe d'équivalence.

Conclusion du Conseil fédéral

Les compétences de la Confédération et des cantons en matière de TRV seront examinées dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II».

25. Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF)

| | |
|--|--|
| Part de la Confédération (C 2016) | 4027 millions (hors contribution des cantons) |
| Part des cantons (C 2016) | 451 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral des transports 802/A236.0110 Apport au fonds d'infrastructure ferroviaire |
| Bases légales | Art. 87a Cst. (infrastructure ferroviaire) Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101) Loi fédérale du 21 juin 2013 sur le fonds de financement de l'infrastructure ferroviaire (loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire, LFIF; RS 742.140) |

Description des tâches

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, le projet FAIF a inscrit dans la Constitution le principe selon lequel la Confédération prend en charge (comme c'était déjà le cas auparavant) la part principale du financement de l'infrastructure ferroviaire, les cantons participant au financement dans une mesure appropriée. Le financement de l'exploitation, du maintien de la qualité et du développement de l'ensemble de l'infrastructure ferroviaire (CFF et chemins de fer privés) est assuré par le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), de durée indéterminée. Selon la loi, le FIF doit servir à couvrir en priorité les besoins liés à l'exploitation et à la maintenance de l'infrastructure ferroviaire. Il est alimenté par des apports de la Confédération et par une contribution forfaitaire des cantons. En contrepartie, le financement mixte de l'infrastructure des chemins de fer privés par la Confédération et par les cantons, en vigueur jusqu'à fin 2015, a été supprimé.

S'agissant du développement de l'infrastructure, le Parlement fédéral en décide périodiquement, sous la forme d'étapes d'aménagement reposant sur une planification à long terme (programme de développement stratégique, PRODES). Outre les différentes mesures qui en découlent, le Parlement approuve aussi le crédit d'engagement nécessaire. En sa qualité de responsable du processus, l'OFT coordonne et dirige la planification des étapes d'aménagement. Les cantons participent à la planification globale dans des groupes de planification intercantonaux et sont également responsables de la planification de l'offre régionale. Ils ne disposent toutefois pas de compétences décisionnelles en matière de planification de l'infrastructure ferroviaire.

Les projets concernant les mesures d'aménagement arrêtées par le Parlement et leur réalisation sont réglés dans des conventions de mise en œuvre conclues entre le DETEC et les exploitants de l'infrastructure. La LCdF prévoit en outre que les cantons ou des tiers peuvent assurer le financement préalable de ces mesures ou financer eux-mêmes d'autres mesures supplémentaires ou de substitution.

Un message est soumis au Parlement tous les quatre ans, lui demandant d'approuver un plafond de dépenses destiné au financement de l'exploitation et au maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire. La Confédération règle les prestations à fournir ainsi que les indemnités et les prêts dans des conventions quadriennales sur les prestations, passées avec les exploitants de l'infrastructure.

Financement

Les apports de la Confédération au FIF sont fixés à l'art. 87a, al. 2 et 3, ainsi qu'à l'art. 196, ch. 3, al. 2, et ch. 14, al. 4, Cst. et comprennent:

- deux tiers au plus des recettes nettes de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP);
- 1 ‰ de TVA;
- 2 % des recettes de l'impôt fédéral direct perçu sur le revenu des personnes physiques;
- 2300 millions de francs provenant du budget général de la Confédération, montant qui est adapté à l'évolution du produit intérieur brut réel et du renchérissement (indice du renchérissement de la construction ferroviaire);
- 1 ‰ de TVA supplémentaire (dès 2018 et jusqu'à 2030 au plus tard);
- 9 % des recettes nettes affectées de l'impôt sur les huiles minérales (jusqu'au remboursement intégral des avances au fonds FTP), mais au plus 310 millions de francs au niveau des prix de 2014.

La contribution forfaitaire commune des cantons s'élève à 500 millions de francs par an jusqu'à la fin de 2018 (voir art. 57, al. 1, LCdF). À partir de 2019, elle sera indexée au renchérissement de la construction ferroviaire et au développement conjoncturel (modification de la LCdF à la suite du programme de stabilisation 2017-2019). La participation de chaque canton est déterminée au prorata des prestations du TRV commandées aux entreprises ferroviaires (voyageurs-kilomètres et trains-kilomètres).

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il faut revoir la responsabilité financière. L'apport des cantons au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) est en contradiction évidente avec le principe de l'équivalence fiscale. On examinera par conséquent un désenchevêtrement, c'est-à-dire la suppression de l'apport des cantons.

Le FIF est alimenté par la Confédération et les cantons. En vertu de l'art. 87a Cst., la Confédération prend à sa charge la part principale du financement de l'infrastructure ferroviaire (4,6 milliards de francs par an); les cantons participent de manière appropriée au financement. Les cantons versent aujourd'hui 500 millions au FIF, mais ils n'ont rien à dire sur la manière dont cet argent est affecté. Cette participation des cantons est contraire au principe d'équivalence fiscale. Il faudra donc envisager de supprimer leur apport dans le cadre de la poursuite du désenchevêtrement des tâches.

Si la responsabilité financière était transférée à la Confédération qui en assumerait la compétence exclusive, il ne serait plus nécessaire de débattre de l'indexation des apports cantonaux au FIF (voir Programme de stabilisation 2017-2019). Le désenchevêtrement pourrait donc être un moyen de préserver durablement les cantons de potentiels reports de charges de la Confédération. Quand bien même le FAIF n'est entré en vigueur que le 1^{er} janvier 2016, il n'y a aucune raison de ne pas supprimer les erreurs de construction les plus évidentes.

Évaluation par le Conseil fédéral

L'actuelle répartition des tâches ne respecte que partiellement le principe de subsidiarité en ce sens que la Confédération prend à sa charge la part principale du financement de l'infrastructure, même pour des tronçons d'importance purement régionale qui pourraient être financés par les cantons en cas de délimitation appropriée. Il faut cependant rappeler à cet

égard que les compétences de la Confédération et des cantons dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire, qui sont le fruit d'une évolution historique, devaient initialement être désenchevêtrées parallèlement à la RPT, à la faveur de la réforme des chemins de fer 2 (financement du réseau de base par la Confédération et du réseau complémentaire par les cantons). Cette proposition du Conseil fédéral a toutefois été rejetée par les Chambres fédérales. En l'espèce, le Conseil fédéral ne remet pas en cause la compétence intégrale de la Confédération en matière d'infrastructure ferroviaire.

Le principe de l'équivalence fiscale n'est lui aussi que partiellement respecté avec la réglementation actuelle, dans la mesure où les cantons participent aux processus de planification nationale, mais ne disposent d'aucun droit de codécision malgré leur contribution au financement – ce qu'ils ne manquent pas de déplorer. Dans son message sur le projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF), le Conseil fédéral proposait une séparation fonctionnelle des compétences de financement de l'infrastructure ferroviaire: les cantons devaient prendre en charge les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des installations d'accueil du public situées sur leur territoire et la Confédération les autres coûts de l'infrastructure ferroviaire (autrement dit les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des «tronçons»). Après délibération, les Chambres fédérales ont décidé d'inscrire dans la loi non pas une séparation fonctionnelle des compétences, mais une participation forfaitaire des cantons.

Les défauts constatés par les cantons et le Conseil fédéral dans la mise en œuvre du principe de l'équivalence fiscale ne pourraient être corrigés qu'en renonçant à la contribution des cantons au FIF, à condition que la Confédération demeure entièrement responsable de l'infrastructure ferroviaire et qu'aucun droit de codécision ne soit accordé aux cantons pour le processus de planification correspondant. En contrepartie, la contribution de la Confédération serait augmentée. Cela nécessiterait une modification de la Constitution (art. 87a, al. 3, Cst.), qui pourrait être abordée dans le cadre d'une «répartition des tâches II».

Conclusion du Conseil fédéral

Le renoncement à une contribution des cantons au FIF sera examiné dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». La contribution de la Confédération au FIF serait augmentée du même montant.

26. Financement de l'infrastructure routière

| | |
|--|--|
| Part de la Confédération (C 2016) | Total: 664 millions Contributions au financement de mesures autres que techniques: 356 millions Routes principales: 221 millions Routes du trafic d'agglomération: 56 millions Protection contre le bruit: 31 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 1625 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral des routes A230.0108 Contributions routières générales A230.0109 Cantons sans routes nationales A236.0119 Routes principales A236.0128 Routes principales dans les régions périphér. et de montagne (à partir de 2018) Fonds d'infrastructure: prélèvements pour contributions aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques ainsi qu'aux infrastructures routières destinées au trafic d'agglomération (jusqu'à fin 2017) Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA): contributions aux projets routiers pour le trafic d'agglomération (à partir de 2018) Office fédéral de l'environnement A236.0125 Protection contre le bruit |
| Bases légales | Art. 86 Cst. Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin; RS 725.116.2) Jusqu'à fin 2017: loi fédérale du 8 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (loi sur le fonds d'infrastructure, LFinfr; RS 725.13) Depuis le 1 ^{er} janvier 2018: loi fédérale du 30 septembre 2016 sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (LFORTA; RS 725.13) |

Description des tâches

Les compétences en matière d'infrastructure routière sont réparties aux trois niveaux de l'État fédéral: la Confédération construit, exploite et entretient le réseau des routes nationales, qui présente une longueur d'environ 1800 km (la seule tâche commune avec les cantons est l'achèvement de ce réseau conformément à l'arrêté du 21 juin 1960 sur le réseau des routes nationales); les cantons et les communes sont responsables des réseaux

routiers relevant de leurs domaines de compétences respectifs (routes cantonales: env. 18 000 km; routes communales: env. 51 000 km).

La question est ici celle du cofinancement des routes cantonales par la Confédération: plus de la moitié du soutien de cette dernière consiste en des contributions aux charges routières générales des cantons. La Confédération verse en l'occurrence aux cantons une part de 27 % des recettes affectées de l'impôt sur les huiles minérales. À cela s'ajoutent des tâches communes: la Confédération soutient les cantons, d'une part, par des contributions globales dans le domaine des routes principales et, d'autre part, dans le cadre du financement des projets d'agglomération «Transports et urbanisation», par des contributions liées aux projets dans le domaine des routes du trafic d'agglomération.

Depuis que la RPT est entrée en vigueur en 2008, aucun changement n'a été apporté aux compétences et au financement dans le domaine de l'infrastructure routière. Suite à la création du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), 400 km de routes cantonales seront intégrées au réseau des routes nationales à partir de 2020. Ce reclassement repose sur le plan sectoriel des transports adopté par la Confédération en 2006.

Les subventions versées aux cantons au titre de la protection contre le bruit le long des routes ont été abrogées fin mars 2018, conformément à l'ordonnance sur la protection contre le bruit (RS 814.41). Les contributions fédérales inhérentes aux conventions-programmes 2016-2019, pour lesquelles 51 millions sont encore disponibles, ont cependant été prolongées jusqu'à fin 2022 en raison de l'adoption de la motion 15.4092 (Lombardi; Routes. Mesures de protection contre le bruit à partir de 2018). Le Conseil fédéral étudie la poursuite des conventions-programmes après 2023 en mettant davantage l'accent sur des mesures particulièrement efficaces.

Financement

Le financement des routes cantonales est du ressort des cantons, qui disposent principalement pour l'assurer des recettes de l'impôt cantonal sur les véhicules à moteur.

De 2008 à 2013, les subventions de la Confédération (excepté celles liées à des projets individuels relevant de la protection contre le bruit et du trafic d'agglomération, sujettes à de fortes fluctuations) se sont élevées en moyenne à 22 % des budgets cantonaux de construction routière. Relevons que durant cette période les budgets cantonaux en question ont augmenté d'environ 9 %, mais que les subventions fédérales sont restées stables (croissance des contributions globales aux routes principales due au renchérissement, compensée par la tendance au recul des contributions aux charges routières générales des cantons, ces contributions étant liées aux recettes).

Depuis l'entrée en vigueur du FORTA le 1^{er} janvier 2018, le financement par la Confédération des domaines concernant les cantons se présente comme suit:

- Financement par le financement spécial pour la circulation routière:
Les contributions fédérales aux charges routières générales des cantons et les contributions globales aux routes principales sont financées par le financement spécial pour la circulation routière (FSCR), qui est maintenu et auquel sont créditées 50 % des recettes de l'impôt sur les huiles minérales. De plus, en cas de découvert du FSCR, il est possible de lui créditer également les recettes de l'impôt sur les véhicules à moteur, normalement affectées au FORTA. Ce double apport permet de garantir à long terme le financement des tâches subventionnées par le biais du FSCR. Les contributions fédérales aux charges routières générales des cantons resteront à l'avenir également couplées à l'évolution des recettes de l'impôt sur les huiles minérales (prescription légale: au moins 27 % des recettes affectées de cet impôt).

À l'avenir, les contributions fédérales aux mesures de réduction du bruit routier continueront d'être imputées au financement spécial pour la circulation routière.

- Financement par le FORTA:

Le financement des 400 km de routes cantonales reclassées dans le réseau des routes nationales ainsi que des contributions aux investissements dans le trafic d'agglomération est assuré par le FORTA. Celui-ci sera alimenté par les recettes de la surtaxe sur les huiles minérales, de la vignette autoroutière et de l'impôt sur les véhicules à moteur, ainsi que, jusqu'à hauteur de 10 % au plus, par les recettes affectées de l'impôt sur les huiles minérales. Il est en outre prévu de percevoir, après 2020, une redevance sur les véhicules à propulsion alternative (notamment les véhicules électriques) et de la porter au crédit du FORTA. Enfin, afin de compenser l'augmentation des coûts que la reprise des routes cantonales occasionnera à la Confédération (environ 100 millions de francs pour l'exploitation et l'entretien et jusqu'à 300 millions si l'on inclut l'aménagement), les contributions fédérales aux charges routières des cantons seront réduites de 60 millions par an, montant qui sera également porté au crédit du FORTA.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il n'est pas nécessaire de revoir la répartition des tâches et qu'il convient de préserver le financement commun dans le domaine de la protection contre le bruit.

L'actuelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons respecte le principe de subsidiarité et a fourni la preuve de sa justesse. Cependant, la reprise par la Confédération des 400 km de routes cantonales dans le réseau des routes nationales n'est pas sans conséquence financière pour les cantons les plus concernés. Il est nécessaire de mettre un terme à cette réforme dans les meilleurs délais et de procéder, comme initialement prévu, à l'extension du réseau des routes principales suisses. Si les contributions fédérales ne sont pas maintenues alors qu'elles sont indispensables, il faudra envisager de compenser ou de supprimer la participation cantonale au FORTA. Il convient par ailleurs de ne pas modifier la répartition des tâches actuellement appliquée au secteur de la protection contre le bruit. Le financement est à juste titre commun; le principe applicable en droit de l'environnement est celui du pollueur payeur. Seule la Confédération est habilitée à prélever des taxes sur le trafic motorisé individuel. Contrairement à la vignette, l'impôt sur les huiles minérales est également dû pour l'utilisation des routes cantonales et des routes communales. Par conséquent, il est tout à fait justifié que la Confédération cofinance à l'avenir aussi le coût de la protection contre le bruit.

Évaluation par le Conseil fédéral

L'actuelle répartition des tâches respecte le principe de subsidiarité. La compétence exclusive de la Confédération en matière de routes nationales est conforme au fait que ces routes occupent l'échelon le plus élevé de la hiérarchie des réseaux routiers. De même, en raison de la souveraineté des cantons en matière routière, rien ne permet de remettre en question leur compétence dans le domaine des routes cantonales et de la protection contre le bruit routier.

Du point de vue des cantons, le transfert de 400 km de routes cantonales à la Confédération en 2020 supprimera une anomalie de l'actuelle répartition des tâches. Selon les critères du plan sectoriel des transports de 2006, ces tronçons font en effet partie des routes nationales.

Il n'y a en outre pas lieu de remettre en question les tâches communes subsistant dans quelques cantons en relation avec l'achèvement du réseau des routes nationales.

Le principe de l'équivalence fiscale est également respecté: le financement des routes nationales incombe à la Confédération, ce qui est matériellement correct, tandis que les cantons assument eux-mêmes l'essentiel des coûts des routes cantonales.

Les contributions fédérales aux charges routières générales des cantons et les contributions globales aux routes principales se justifient par le fait que, pour des raisons historiques, les cantons ont toujours bénéficié d'une part des recettes affectées de l'impôt sur les huiles minérales. De plus, les réseaux routiers subordonnés aux routes nationales présentent également un certain intérêt pour la Confédération, car ils incluent les projets routiers relevant du trafic d'agglomération, que la Confédération subventionne au cas par cas.

De même, les subventions fédérales qui proviennent des recettes de l'impôt sur les huiles minérales et qui sont destinées aux mesures de réduction du bruit routier peuvent être justifiées par le fait que cet impôt est prélevé selon le principe du pollueur payeur, car il dépend de la consommation. En l'espèce également, les cantons assument la majorité des coûts.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Tant la Confédération que les cantons estiment que la répartition actuelle des compétences en matière d'infrastructure routière a fait ses preuves.

En 2020, 400 km de routes d'importance supérieure seront transférés des cantons à la Confédération, qui les intégrera au réseau des routes nationales. Leur extension sera inscrite dans les programmes de développement stratégique des routes nationales en fonction de l'urgence et de l'avancement des différents projets.

À la demande des cantons, le Conseil fédéral est disposé à examiner la poursuite du financement commun des mesures de protection contre le bruit routier. Les conditions auxquelles les conventions-programmes en vigueur et les contributions fédérales pourraient perdurer sont en train d'être définies. La question de l'accroissement du rapport coûts/efficacité et de l'efficience se pose en particulier pour les éventuelles futures conventions-programmes.

27. Projets d'agglomération

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | 211 millions (y c. les projets urgents et les contributions déjà mentionnées au ch. 26 pour des projets routiers destinés au trafic d'agglomération) |
| Part des cantons (C 2016) | 103 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral des routes et Office fédéral du développement territorial Prélèvements pour les projets d'agglomération: Jusqu'à fin 2017 -> fonds d'infrastructure À partir du 1 ^{er} janvier 2018 -> fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) |
| Bases légales | Art. 86 Cst. Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin; RS 725.116.2) Jusqu'à fin 2017: loi fédérale du 8 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (loi sur le fonds d'infrastructure, LFIInfr; RS 725.13) Depuis le 1 ^{er} janvier 2018: loi fédérale du 30 septembre 2016 sur le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (LFORTA; RS 725.13) |

Description des tâches

La possibilité d'apporter un soutien direct à des mesures concernant l'infrastructure de transport au niveau des communes a été donnée à la Confédération en 2008, à la faveur de la révision de l'art. 86 Cst. intervenue dans le cadre de la RPT.

Reposant sur cet article constitutionnel, les projets d'agglomération «Transports et urbanisation» sont des instruments de planification visant à améliorer les systèmes de transport des agglomérations – au-delà les limites communales, voire parfois cantonales ou nationales –, ainsi qu'à coordonner le développement des transports et de l'urbanisation. À ces fins, les organismes responsables élaborent une vision d'ensemble du futur développement de l'agglomération et adoptent les stratégies et les mesures propres à en assurer la réalisation. Celles-ci portent aussi bien sur les transports routiers et ferroviaires que sur la mobilité douce. La Confédération soutient uniquement l'aménagement des infrastructures, et non leur assainissement, leur entretien ou leur exploitation. L'allocation des moyens nécessaires par le Parlement a jusqu'ici eu lieu par cycle quadriennal (2010 et 2014).

La mise en œuvre des mesures est de la compétence des organismes responsables (en règle générale les cantons) et la Confédération fournit son aide financière en fonction de cette mise en œuvre. Les cantons et les communes doivent ensuite présenter un décompte final prouvant que les mesures planifiées, dont le Parlement a approuvé le soutien, ont effectivement été réalisées.

Financement

Jusqu'à fin 2017, la Confédération finançait les projets d'agglomération en puisant dans le fonds d'infrastructure, qui était alimenté par les recettes affectées de l'impôt fédéral sur les huiles minérales (y compris la surtaxe sur les huiles minérales et la vignette autoroutière).

Le montant disponible pour le trafic d'agglomération dans le fonds d'infrastructure s'élevait à 6 milliards au total. Cette somme a déjà été en grande partie allouée pour les mesures urgentes prises en 2008 (2,60 milliards) ainsi que pour les mesures de première et de deuxième générations adoptées respectivement en 2010 et en 2014. Les mesures de troisième génération seront soumises au Parlement fin 2018. Alors que le financement des mesures urgentes est pratiquement achevé, 40 % des mesures de première génération (état à fin 2017) ont pu être mises en œuvre, en raison notamment de retards dus à des questions de procédure. Pour ce qui est des mesures de deuxième génération, aucune contribution importante (6 %) n'a été versée à ce jour, car elles n'en sont encore qu'au stade de l'étude de projet.

Lors de la votation populaire du 12 février 2017, le peuple et les cantons ont dit oui au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Le FORTA sera alimenté par les recettes de la surtaxe sur les huiles minérales, de la vignette autoroutière et de l'impôt sur les véhicules à moteur, ainsi que, jusqu'à hauteur de 10 % au plus, par les recettes affectées de l'impôt sur les huiles minérales. Il est en outre prévu de percevoir, après 2020, une redevance sur les véhicules à propulsion alternative (notamment les véhicules électriques) et de la porter au crédit du FORTA.

Le financement des projets d'agglomération est désormais assuré pour une durée indéterminée par le FORTA. Il est prévu de consacrer à ces projets 9 à 12 % des dépenses annuelles du nouveau fonds, ce qui représentera, d'après les calculs effectués dans le cadre du projet FORTA, une moyenne de 390 millions par an durant la période 2018-2030. À noter que les projets ferroviaires sont désormais financés exclusivement par le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF).

Aux niveaux des cantons et des communes, le financement est réglé de diverses manières: il s'appuie parfois sur des fonds affectés provenant de l'impôt sur les véhicules à moteur ou sur les recettes des amendes, et parfois sur les recettes fiscales générales.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il n'est pas nécessaire de revoir la répartition des tâches, mais qu'il faut simplifier la réalisation des projets d'agglomération, et ce de manière substantielle.

L'actuelle répartition des tâches répond aux besoins. Le projet d'agglomération est un instrument de planification visant à améliorer les systèmes de transport des agglomérations – au-delà des limites communales, voire parfois cantonales ou nationales –, ainsi qu'à coordonner le développement des transports et de l'urbanisation. 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. 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. Les gouvernements cantonaux demandent un droit de participation plus étendu pour établir les processus et choisir les mesures à financer, étant donné la part de coûts supportée par les cantons et les communes. Comme la

fiche le suggère, le système devrait être considérablement simplifié. Et il faudrait passer d'un financement de mesures à un financement de programmes.

Évaluation par le Conseil fédéral

Les mesures que la Confédération cofinance dans le cadre des projets d'agglomération «Transports et urbanisation» constituent des tâches communes, dont la responsabilité et le financement incombent toutefois principalement aux cantons et aux communes, ce qui est matériellement correct. Les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale sont ainsi respectés.

Toutes les parties estiment pourtant que des améliorations sont possibles.

Ainsi, les cantons et les communes jugent le soutien du trafic d'agglomération par la Confédération comme globalement positif, mais déplorent qu'il ne soit pas suffisamment tenu compte des idées à la base des projets et que la Confédération, eu égard à sa part de financement ne dépassant pas 30 à 40%, intervienne trop en profondeur dans certains domaines. Ils demandent donc que le système soit simplifié.

La Confédération, quant à elle, considère que l'instrument des projets d'agglomération et l'allocation de fonds orientée vers l'efficacité qui lui est associée ont globalement fait leurs preuves. Elle fait cependant observer que les art. 17a, 17c et 17d LUMin exigent que les fonds de la Confédération ne soutiennent que des mesures qui présentent le meilleur rapport coût/utilité possible. Elle a donc l'obligation, dans la situation juridique actuelle, d'examiner très attentivement les mesures que les organismes responsables lui soumettent.

Afin de simplifier les procédures au moins pour les mesures de moindre importance, qui sont cependant aussi les plus nombreuses (mobilité douce, valorisation et sécurité des surfaces routières, gestion du système de transport), les subventions fédérales correspondantes seront versées de manière forfaitaire dès la troisième génération des projets d'agglomération. Les rénovations des arrêts de tram et de bus feront également l'objet de contributions forfaitaires à partir de la quatrième génération. Cela devrait alléger sensiblement les activités de rapport et de contrôle. Enfin, des délais de mise en œuvre des mesures soutenues seront définis afin de garantir une exécution rapide.

Relevons qu'étendre le système des indemnités forfaitaires à de nouvelles catégories de mesures ou passer éventuellement à un pur financement de programmes nécessiterait de modifier les bases légales en vigueur.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». La possibilité de verser des subventions fédérales forfaitaires a été inscrite dans une ordonnance en relation avec la création du FORTA. Cela devrait alléger sensiblement les cantons ainsi que la Confédération. Une réorganisation du soutien fédéral au trafic d'agglomération, par exemple en passant du financement de mesures à celui de programmes, est un projet de longue haleine. Le Conseil fédéral est toutefois disposé à examiner cette requête.

28. Programme Bâtiments (affectation partielle de la taxe sur le CO₂)

| | |
|--|--|
| Part de la Confédération (C 2016) | 286 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 35 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral de l'énergie 805/A236.0116 Programme Bâtiments 805/A200.0001 Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire) |
| Bases légales | Art. 89 (politique énergétique) et 74 (protection de l'environnement) Cst. Loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne; RS 730.0) Loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO ₂ (loi sur le CO ₂ ; RS 641.71) |

Description des tâches

Selon l'art. 74, al. 1, Cst., la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes.

L'art. 89, al. 3, Cst. prévoit quant à lui que la Confédération favorise le développement des techniques énergétiques, en particulier dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables. De plus, les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons (art. 89, al. 4, Cst.).

Dans le cadre de ses compétences dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, la Confédération alloue des aides financières et des contributions globales visant à soutenir les mesures et les programmes cantonaux de promotion de l'efficacité énergétique et de l'utilisation de l'énergie et des rejets de chaleur.

Une taxe sur le CO₂ visant à réduire les émissions de ce gaz en Suisse est prélevée sur les combustibles depuis 2008. Depuis 2010, le produit de cette taxe d'incitation est redistribué à la population et aux milieux économiques. Un tiers du produit de la taxe, mais au plus 450 millions, est affecté à des mesures de réduction des émissions de CO₂ des bâtiments. Cela inclut des mesures d'encouragement dans les domaines de l'utilisation de l'énergie et des rejets de chaleur, de l'information et du conseil ainsi que de la formation initiale et continue.

Tant la Confédération que les cantons soutiennent en outre d'autres mesures que celles cofinancées par le produit de la taxe sur le CO₂.

Financement

Selon l'art. 34 de la loi sur le CO₂, un tiers du produit de la taxe sur le CO₂, mais au plus 450 millions de francs par an, est affecté au financement des mesures de réduction à long terme des émissions de CO₂ des bâtiments, y compris les mesures de diminution de la consommation d'électricité durant les mois d'hiver. S'ils ne sont pas épuisés, ces moyens financiers sont répartis entre la population et les milieux économiques (art. 36 de la loi sur le CO₂).

Dans le cadre du programme Bâtiments, la Confédération alloue aux cantons des contributions globales pour les mesures correspondantes, à condition que le canton concerné

dispose notamment d'un programme conforme à l'art. 34, al. 2, let. a, de la loi sur le CO₂ et garantisse une mise en œuvre harmonisée. Les contributions globales se composent d'une contribution de base par habitant et d'une contribution complémentaire. La contribution de base par habitant se monte à 30 % au plus des moyens disponibles. Dépendante de l'efficacité du programme d'encouragement du canton et du montant du crédit cantonal, la contribution complémentaire ne doit pas représenter plus du double du crédit annuel accordé par le canton pour la réalisation de son programme. Le canton reçoit en outre, pour l'exécution, une indemnité forfaitaire. Celle-ci se monte à 5 % des contributions d'encouragement octroyées par le canton et imputables en tant que part fédérale.

En vue de réduire les émissions de CO₂ des bâtiments à long terme, la Confédération soutient également des projets d'utilisation directe de la géothermie à des fins de production de chaleur. Elle utilise à cet effet une petite partie des moyens disponibles, soit 30 millions de francs au plus, et verse ces fonds directement aux requérants.

Il appartient aux cantons de fixer le montant de leur engagement financier en faveur du programme Bâtiments cofinancé par le produit de la taxe sur le CO₂.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il n'est pas nécessaire de revoir la répartition des tâches. Le cofinancement de la Confédération par l'affectation partielle de la taxe CO₂ devra cependant prendre fin en 2030, dans le cadre du programme Bâtiments.

Selon les dispositions de l'art. 89, al. 4, Cst., les mesures prises dans le secteur du bâtiment sont du ressort des cantons. Le programme Bâtiments prévoit un cofinancement de la Confédération. Elle utilise pour cela la taxe CO₂ qui aurait dû, à l'origine, être intégralement restituée à la population et à l'économie. Par ce cofinancement, la Confédération exerce en quelque sorte une influence sur la politique d'encouragement, y compris sur ses contenus. Une fois la nouvelle loi sur l'énergie entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2018, les cantons ne percevront plus que des contributions globales pour s'acquitter du programme d'encouragement cantonal. Indépendamment de leur engagement financier, ils toucheront une contribution de base par habitant et ils auront droit à des contributions complémentaires pour autant qu'ils aient prévu un budget pour l'assainissement des bâtiments.

En résumé, on constate que la Confédération renforce toujours plus son influence par les aides financières qu'elle alloue aux cantons, et que la nouvelle loi sur l'énergie et la loi révisée sur le CO₂ la confortent dans cette position. Il s'agit d'une ingérence significative dans la répartition des compétences selon l'art. 89, al. 4, Cst. et dans l'autonomie d'organisation et de financement des cantons. C'est la raison pour laquelle les gouvernements cantonaux soutiennent l'idée de limiter dans le temps les subventions financées par les affectations partielles. La politique d'encouragement ne sera plus nécessaire lorsque les technologies requises seront disponibles et les bases légales ajustées.

Évaluation par le Conseil fédéral

Grâce à sa répartition équilibrée des compétences et de la charge du financement, le programme Bâtiments satisfait aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale et veille au respect des compétences des cantons. La Confédération respecte les intérêts et les compétences des cantons, de même que leur autonomie organisationnelle et financière.

Dans le projet relatif à la Stratégie énergétique 2050, il a en outre été tenu compte des recommandations du Contrôle fédéral des finances (CDF) et de la Délégation des finances des Chambres fédérales concernant l'organisation du programme Bâtiments.⁴²

La Confédération a tout intérêt à ce que les cantons s'engagent activement en faveur de la protection du climat, car sans cela la Suisse ne pourra pas respecter ses engagements internationaux en matière de réduction d'émissions. Il est donc justifié de réglementer le programme Bâtiments au niveau national. Ce programme est en outre étroitement lié aux systèmes de planification et d'autorisation, avec leurs caractéristiques locales. La participation des autorités locales concernées est essentielle à une mise en œuvre efficace et appropriée du programme.

L'intérêt supérieur de la protection du climat et l'importance que présentent les bâtiments pour atteindre les objectifs de la politique énergétique justifient de cofinancer le programme Bâtiments avec le produit de la taxe sur le CO₂. Par ailleurs, la participation financière des cantons tient compte du fait que les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont principalement de leur ressort (art. 89, al. 4, Cst.) et qu'ils tirent un bénéfice direct de leur participation aux responsabilités. Les cantons ont en effet tout intérêt à ce que la mise en œuvre du programme considère les particularités locales.

La compétence dominante des cantons en matière de mise en œuvre est non seulement garantie dans le programme Bâtiments, mais encore renforcée dans la Stratégie énergétique 2050 et les bases légales révisées qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Le Conseil fédéral règle les modalités, en particulier les conditions que doivent remplir les cantons pour pouvoir prétendre à des contributions globales (art. 52, al. 6, LEne). Les cantons développent leurs programmes d'encouragement compte tenu de ces conditions et les mettent en œuvre de manière harmonisée. Ils décident en outre librement du montant de leurs propres contributions.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Dans le message du 1^{er} décembre 2017 relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020, le Conseil fédéral a proposé que l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂ soit limitée à la fin de 2025⁴³. Dès lors, la Confédération pourra allouer des subventions pour la dernière fois en 2025, même si la mise en œuvre des projets encouragés par les cantons devrait encore durer quelques années. Le projet de révision totale de la loi sur le CO₂ tient compte des requêtes des cantons sur la limitation du soutien et la réglementation des compétences.

⁴² Évaluation du CDF de mars 2013: «Le Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons. Évaluation de l'organisation»

⁴³ FF 2018 229, voir art. 39, al. 5, du projet de loi sur le CO₂.

29. Mesures énergétiques librement consenties (programme SuisseÉnergie)

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | 51 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 6 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral de l'énergie 805/A2111.0146 Programme SuisseEnergie 805/A2310.0222 Programme SuisseEnergie |
| Bases légales | Art. 89 Cst. (politique énergétique) Loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne; RS 730.0) |

Description des tâches

L'art. 89, al. 3, Cst. prévoit que la Confédération favorise le développement des techniques énergétiques, en particulier dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables. De plus, les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons (art. 89, al. 4, Cst.).

L'art. 47 LEne charge conjointement la Confédération et les cantons de dispenser informations et conseils au public et aux autorités sur les conditions d'un approvisionnement énergétique sûr, économique et écologique, sur l'utilisation efficace de l'énergie et sur le recours aux énergies renouvelables. L'information incombe en premier lieu à la Confédération et les conseils aux cantons.

Selon l'art. 48 LEne, la Confédération, en collaboration avec les cantons, encourage la formation initiale et continue des personnes chargées de tâches découlant de la loi.

Enfin, selon l'art. 50 LEne, la Confédération peut soutenir les mesures de nature à favoriser l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie, le recours aux énergies renouvelables et la récupération des rejets de chaleur.

Le programme SuisseEnergie permet d'assurer la mise en œuvre des art. 47, 48 et 50 LEne évoqués ci-dessus. Misant sur la sensibilisation, l'information et le conseil, ainsi que sur la formation initiale et formation continue, ce programme encourage le lancement rapide sur le marché de nouvelles technologies de production et d'utilisation de l'énergie, ainsi que la diffusion de nouveaux modèles d'amélioration de l'efficacité énergétique. Ce faisant, il s'attache en particulier à lever les obstacles qui contrarient les mesures visant cette amélioration de l'efficacité énergétique ou empêchent d'exploiter pleinement le potentiel des énergies renouvelables.

Financement

SuisseEnergie est un programme de la Confédération financé exclusivement par cette dernière. En 2018, le budget du programme s'élève à 48 millions de francs.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il n'est pas nécessaire de revoir la répartition des tâches. Ce programme est de la responsabilité de la Confédération. Conformément aux compétences établies par la loi sur l'énergie, les conseils incombent en premier lieu aux cantons. Les informations relatives au secteur des bâtiments doivent être élaborées avec les cantons. Cependant, il ne serait pas judicieux de confier aux seuls cantons l'information et les

conseils sur les besoins énergétiques des bâtiments et de maintenir les autres sujets dans la sphère de compétence de la Confédération, si l'on veut garantir l'exhaustivité de l'information sur le recours aux énergies renouvelables et l'utilisation économique de l'énergie. On ne peut que se féliciter de toute volonté d'optimiser la concertation opérationnelle à l'échelon technique dans le secteur des bâtiments.

Évaluation par le Conseil fédéral

Avec le programme SuisseEnergie, la Confédération remplit le mandat qui lui est confié par les art. 47, 48 et 50 LEne, compte tenu des compétences des cantons dans le domaine des bâtiments.

Ces dernières années, de nombreuses mesures ont été mises en œuvre dans le cadre du programme SuisseEnergie, en collaboration notamment avec les cantons et les communes, ainsi qu'avec des associations et des hautes écoles spécialisées (par ex. développement de la norme MINERGIE, certificat énergétique cantonal des bâtiments, préparation et réalisation de mesures de formation initiale et continue, élaboration de normes SIA, promotion de mesures d'optimisation de l'exploitation des bâtiments publics [energo], soutien des communes en relation avec le processus «Cité de l'énergie», élaboration de brochures d'information).

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Ni les cantons ni la Confédération ne remettent en question la répartition actuelle des tâches. Tout comme les cantons, la Confédération estime que la coordination entre ses services et les autorités cantonales devrait être améliorée autant que possible en matière d'efficacité énergétique et de promotion des énergies renouvelables.

30. Approvisionnement en énergie

| | |
|--|--|
| Part de la Confédération (C 2016) | – |
| Part des cantons (C 2016) | 26 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral de l'énergie Office fédéral de l'environnement Office fédéral du développement territorial |
| Bases légales | Art. 89 à 91 Cst. (politique énergétique, énergie nucléaire, transport d'énergie) Loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne; RS 730.0) Loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl; RS 734.7) Loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu; RS 732.1) |

Description des tâches

L'art. 6, al. 2, LEne prévoit que l'approvisionnement énergétique relève des entreprises de la branche énergétique. Il précise en outre que la Confédération et les cantons instaurent les conditions générales permettant à ces entreprises d'assumer leurs tâches de manière optimale dans l'optique de l'intérêt général. Dans ce contexte, la Confédération est compétente en matière de réglementation du transport de l'énergie, d'utilisation de l'énergie nucléaire ainsi que de réglementation des aspects de l'approvisionnement en énergie relevant de l'aménagement du territoire et du droit de l'environnement. Elle est en outre chargée, sur la base de ses compétences en matière de politique extérieure, de défendre les intérêts de la politique énergétique suisse à l'étranger.

Il appartient aux cantons d'accorder les autorisations de production d'énergie, moyennant – si nécessaire – l'octroi de concessions. Cette compétence vaut non seulement pour les énergies renouvelables (soleil, sol, air et eau), mais aussi pour la production de chaleur à partir d'énergies primaires fossiles. Seul l'octroi d'autorisations de production d'énergie nucléaire est de la compétence de la Confédération.

Le cadre légal régissant la consommation d'énergie et la recherche énergétique est défini conjointement par la Confédération et les cantons. Cela vaut aussi pour l'encouragement de la production d'énergies renouvelables.

Financement

En principe, l'approvisionnement en énergie est assuré par les entreprises de la branche énergétique, sans participation financière des pouvoirs publics. La révision de la loi sur l'énergie a cependant mis en place des dispositions légales sur la promotion des énergies renouvelables et de l'énergie hydraulique. Les aides financières correspondantes sont financées par un fonds alimenté par le supplément perçu sur les coûts de transport (fonds RPC). En 2018, la dotation de ce fonds s'élève à près de 1,1 milliard de francs.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il n'est pas nécessaire de revoir la répartition des tâches. Il est cependant demandé à la Confédération qu'elle fasse preuve de réserve dans l'application de ses compétences en matière d'approvisionnement énergétique.

La répartition des tâches applicable au secteur de l'approvisionnement énergétique doit être maintenue. Seuls les appels d'offres publics, visant à augmenter l'efficacité énergétique des bâtiments, posent problème. Il faudrait revenir sur les dispositions légales qui signifient une ingérence de la Confédération, dans le cadre notamment de la révision de la loi sur l'approvisionnement en électricité. (LApEI). Les cantons devraient avoir la compétence de promouvoir tous les secteurs qui touchent aux bâtiments (électricité, production de chaleur). L'octroi et le versement de subventions dans le secteur du bâtiment devraient relever des seuls cantons, quand bien même la Confédération cofinance certaines mesures. Les propriétaires disposeraient ainsi d'un «guichet unique» pour les subventions.

Dans le cadre de la révision de la loi sur les forces hydrauliques (LFH), la Confédération propose deux articles qui signifieraient un transfert de compétences. L'art. 7 LFH restreint la possibilité d'être entendus des cantons sur lesquels se trouvent des usines hydro-électriques frontalières, lorsqu'il s'agit d'attribuer ou de renouveler une concession.

L'art. 50a LFH prévoit d'interdire pendant 10 ans aux cantons le droit de prélever une redevance hydraulique en cas de construction d'une nouvelle usine financée avec l'aide de la Confédération. Il s'agit d'une violation de l'autonomie des cantons, leurs compétences n'étant pas respectées. Enfin, la Confédération est tenue d'exercer ses compétences en faisant preuve de modération. C'est pourquoi les cantons se réservent le droit de se prononcer de manière définitive sur le projet dans le cadre des délibérations parlementaires.

Évaluation par le Conseil fédéral

L'octroi d'autorisations et de concessions dans le domaine de la production d'énergie relève principalement de la compétence des cantons. Ceux-ci sont toutefois tenus, dans l'exercice de cette compétence, de respecter la législation fédérale sur la protection de la nature, du paysage, des eaux et de l'air.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Le principe selon lequel l'approvisionnement en énergie relève des entreprises de la branche énergétique a récemment été confirmé lors de la révision de la loi sur l'énergie. Tant la Confédération que les cantons entendent conserver la répartition actuelle des compétences.

31. Protection de la nature et du paysage, forêts, biodiversité et animaux sauvages

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | 134 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 142 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral de l'environnement 810/A231.0323 Animaux sauvages, chasse et pêche 810/A231.0324 Fonds suisse pour le paysage 810/A231.0327 Forêts 810/A236.0122 Nature et paysage 810/A236.0126 Revitalisation 810/A231.0319 Parc national 810/A235.0106 Crédits d'investissement en faveur de la sylviculture |
| Bases légales | Art. 76 (eaux), 77 (forêts), 78 (protection de la nature et du patrimoine) et 79 Cst. (pêche et chasse) Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (loi sur les forêts; RS 921.0) Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1996 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) Loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (loi sur la chasse, LChP; RS 922.0) Loi du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP; RS 923.0) Loi fédérale du 18 juin 2010 portant modification de l'arrêté fédéral accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels (RO 2010 4999) Loi fédérale du 19 décembre 1980 sur le Parc national suisse dans le canton des Grisons (loi sur le Parc national; RS 454) |

Description des tâches

Les tâches relevant de la protection de la nature et du paysage ont pour but d'assurer une gestion durable des forêts, du paysage, des animaux sauvages terrestres et aquatiques ainsi que des habitats et des biotopes floristiques et faunistiques. La Constitution attribue les tâches concernant les forêts, les eaux, la chasse et la pêche principalement à la Confédération et celles relatives à la protection de la nature et du paysage aux cantons. Compte tenu du fait que le financement de l'exécution des tâches ci-dessus est assuré conjointement par la Confédération et les cantons et que ces derniers appliquent le droit fédéral en suivant une approche coopérative, ces tâches sont considérées comme des tâches communes au sens de la RPT. L'exécution des tâches et le financement sont en

grande partie pilotés sur la base de conventions-programmes. Se fondant sur les prescriptions légales, la Confédération et les cantons conviennent des objectifs à atteindre en matière de prestations ainsi que des subventions fédérales correspondantes.

Dans les conventions-programmes, la Confédération et les cantons fixent conjointement des objectifs sur une période de plusieurs années et définissent des mesures cohérentes et coordonnées propres à en assurer la réalisation. La mise en œuvre opérationnelle est du ressort des cantons. De son côté, la Confédération soutient les programmes par des contributions globales et contrôle le travail des cantons une fois par an. À la fin de chaque période pluriannuelle, elle vérifie en outre que les objectifs en matière de prestations et les objectifs qualitatifs convenus ont bien été atteints. Si ce n'est pas le cas, elle peut prétendre à la restitution des contributions versées.

La Confédération conclut avec chaque canton de nombreuses conventions-programmes, qui portent concrètement sur les points ci-dessous.

- Exécution de mesures de gestion du paysage, des habitats naturels et des écosystèmes: prescriptions relatives au soutien des paysages d'importance particulière, aux parcs d'importance nationale, aux sites du patrimoine mondial de l'UNESCO et à la revitalisation des eaux (quatre conventions-programmes par canton).
- Mise sous protection, conservation et valorisation de biotopes et de sites marécageux visant le maintien de la biodiversité (une convention-programme par canton).
- Gestion de la faune sauvage, avec protection des mammifères et des oiseaux sauvages (une convention-programme par canton).
- Prestations dans les domaines de la biodiversité en forêt et de la gestion des forêts (deux conventions-programmes par canton).

Suite à une initiative parlementaire, la Confédération a par ailleurs constitué en 1991, à l'occasion de son 700^e anniversaire, le Fonds suisse pour le paysage, dotant ainsi l'administration fédérale d'un nouvel outil dont le but est de soutenir des projets de gestion et de sauvegarde de paysages ruraux traditionnels. Initialement créé pour une durée de dix ans, cet instrument a déjà été reconduit à deux reprises, également pour des durées de dix ans.

Enfin, se fondant sur la loi sur les forêts, la Confédération alloue des crédits de construction visant à soutenir des projets dans le domaine de la sylviculture et accorde des prêts pour l'acquisition de véhicules, de machines et d'outillage forestiers ainsi que pour la construction d'installations. Ces crédits remboursables à caractère subsidiaire sont rapidement disponibles, et c'est pourquoi ils sont utilisés en particulier comme instruments de financement en cas de catastrophe.

Financement

Étant donné que la protection des forêts, de la nature et du paysage sont des tâches communes, ce domaine est financé conjointement par la Confédération et les cantons. Allouées aux cantons sur la base de conventions-programmes, les subventions fédérales dépendent des objectifs des programmes, ainsi que de leurs prestations et mesures spécifiques, et sont versées sous la forme de contributions globales. La participation de la Confédération par rapport au volume total des investissements varie d'un canton à l'autre.

- Les contributions aux investissements sont accordées à des fins de maintien de la biodiversité des forêts sur la base de conventions-programmes, à condition toutefois que les mesures des cantons soient exécutées de manière économique et professionnelle et cofinancées par les tiers concernés. La Confédération prend en charge 40 à 50 % des investissements en moyenne.

- Les aides financières destinées à soutenir des mesures de protection de la nature et du paysage sont accordées presque exclusivement sur la base de conventions-programmes, en particulier pour la protection de biotopes et de sites marécageux. Les subventions de la Confédération dépendent des prestations fournies par les cantons et ne doivent pas dépasser, selon la nature des tâches concernées, 30 à 65 % des dépenses prévues. Les projets de revitalisation sont soutenus pour moitié par des conventions-programmes. Ceux de grande ampleur peuvent cependant bénéficier, au cas par cas, d'une participation de la Confédération allant jusqu'à 80 % du volume des investissements, sous la forme d'aides financières.
- Des aides financières sont allouées pour les parcs d'importance nationale sur la base de conventions-programmes. Les subventions de la Confédération sont fixées en fonction des prestations concernées et du besoin de financement de chaque parc. La part du financement de la Confédération par rapport aux coûts totaux des parcs varie donc fortement, se situant, selon les cas, entre 30 et 65 %.
- Les indemnités allouées au titre de la surveillance et de l'entretien des zones fédérales protégées sont versées sur la base de conventions-programmes. La Confédération finance également des mesures de protection des troupeaux et couvre les dommages causés par des animaux sauvages protégés. Sa participation varie selon le but poursuivi et l'objet du soutien. Pour les animaux non protégés, le financement est assuré presque exclusivement par les cantons.
- En 1991, le Parlement avait doté le Fonds suisse pour le paysage de 50 millions de francs pour une durée de dix ans. En 1999 et en 2010, il a décidé de reconduire le programme, chaque fois pour la même durée de dix ans et avec le versement d'un nouvel apport de 50 millions de francs.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il est nécessaire de revoir la répartition des tâches. Dans le secteur de la construction hors zones constructibles, on visera un désenchevêtrement des tâches vers les cantons. Le niveau de détail des prescriptions imposées par la Confédération pour les conventions-programmes devrait être proportionnel à sa participation financière.

La répartition des tâches telle que nous la connaissons (législation et pratique) a fait ses preuves et doit être maintenue. Les difficultés proviennent de l'excès de détail des prescriptions et des réglementations imposées par la Confédération, disproportionné par rapport à sa participation financière. Les gouvernements cantonaux se félicitent que l'OFEV ait accédé à la demande des cantons de réunir les quatre conventions-programmes du secteur des forêts (diversité forestière, économie forestière, forêts protectrices et ouvrages de protection selon la loi sur les forêts) de manière adéquate.

Dans le secteur de la protection des forêts, la Confédération tend vers un pilotage orienté vers les objectifs, ce que les cantons soutiennent expressément. La répartition des tâches Confédération-cantons relative à la protection des zones définies par l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (sites marécageux, parcs) est juste. Définir les objets de l'inventaire fédéral est une compétence de la Confédération. La délimitation définitive des sites et l'application des mesures relevant des cantons, ils devraient avoir une marge de manœuvre suffisante, notamment pour résoudre les situations conflictuelles.

Il est important que la planification et la coordination de la gestion du gibier soient valables pour l'ensemble du territoire; en effet, les animaux sauvages ne connaissent pas les frontières cantonales et nombre d'espèces sont gérées dans des espaces suprarégionaux. Le

principe de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est donc juste. En revanche, il faudra veiller à ce que la part de financement prise en charge par la Confédération et par les cantons dépende dorénavant de l'évolution des dégâts causés par les espèces protégées ou pouvant être chassées.

Jusqu'à il y a deux ans, on a constaté une forte ingérence de la Confédération dans l'octroi des permis de construire hors zones constructibles, ce qui s'est traduit entre autres par des dispositions réglementaires toujours plus détaillées (art. 24 LAT⁴⁴). La situation a changé lorsqu'a été lancée la discussion sur l'approche de planification. Un désenchevêtrement des tâches vers les cantons serait tout à fait justifié dans ce secteur. Or, les choses semblent aller dans cette direction, raison pour laquelle les gouvernements cantonaux estiment qu'il n'est pas nécessaire d'intervenir. La question sera réexaminée selon l'issue de la discussion.

Évaluation par le Conseil fédéral

Étant donné que les tâches dans le domaine de la nature et du paysage ne s'arrêtent pas aux frontières cantonales, il est judicieux d'en assurer la planification et la coordination à l'échelle nationale. Dans le même temps, il est indispensable de tenir compte des particularités régionales. Le principe de l'exécution conjointe de ces tâches par la Confédération et les cantons satisfait pleinement à cette double exigence.

Il serait néanmoins envisageable, dans le cadre d'une «répartition des tâches II», d'examiner de plus près les avantages et les inconvénients d'un désenchevêtrement partiel des tâches dans le domaine des parcs. D'un côté, l'importance nationale de ces derniers et la nécessité de garantir une qualité paysagère et écologique uniforme plaide en faveur du maintien de l'engagement actuel de la Confédération. De l'autre, s'il était assuré exclusivement par les cantons, le financement ne dépasserait généralement pas leur capacité financière et serait garant du fait que les parcs bénéficient principalement aux régions qui les abritent.

En 2015, la Confédération a par ailleurs évalué la mise en œuvre des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement. Les résultats de cette évaluation sont globalement positifs: celles-ci constituent un instrument efficace pour appliquer la politique environnementale, même si les charges administratives connexes sont parfois élevées. En particulier dans le domaine des forêts, on peut se demander si la densité de la réglementation de la loi sur les forêts laisse aux cantons une marge de manœuvre suffisante pour édicter leurs propres prescriptions de protection des forêts. C'est pourquoi, en matière de mise en œuvre, le pilotage orienté vers les objectifs voulu par la RPT doit être poursuivi de manière encore plus systématique.

La collaboration entre la Confédération et les cantons en matière de paysages sera renforcée de la façon suivante pour la prochaine période 2020-2024: premièrement, les précédentes conventions-programmes dans les domaines des forêts protectrices, de la biodiversité en forêt et de la gestion des forêts seront regroupées dans une convention-programme Forêts. Deuxièmement, le thème Paysages d'agglomération est désormais intégré aux conventions-programmes.

La deuxième révision partielle de la LAT vise un désenchevêtrement en direction des cantons: la planification et la compensation prévues dans la loi leur accordent de nouveau une marge de manœuvre plus importante pour construire en dehors des zones constructibles.

Conclusion du Conseil fédéral

⁴⁴ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700)

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Il convient de renoncer à étudier un désenchevêtrement partiel dans le domaine des parcs d'importance nationale, car les avantages d'un pilotage centralisé dépassent largement les inconvénients cités. De plus, la politique correspondante est mise en œuvre grâce aux conventions-programmes, ce qui permet une utilisation efficace des ressources, qui est gérée de manière centralisée.

Enfin, toutes les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement font l'objet d'une évaluation approfondie à la fin d'une période de programme. En fonction des résultats, les mesures d'optimisation éventuelles sont directement prises en compte dans la période suivante.

32. Prévention des dangers, y compris forêts protectrices

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | 233 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 203 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Office fédéral de l'environnement 810/A231.0327 Forêts 810/A236.0122 Protection contre les dangers naturels 810/A236.0124 Protection contre les crues |
| Bases légales | Art. 76 Cst. (eaux) Art. 77 Cst. (forêts) Loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100) Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (loi sur les forêts; RS 921.0) |

Description des tâches

Conformément à la Constitution, la Confédération dispose de compétences en matière d'aménagement des cours d'eau, notamment de lutte contre l'action dommageable de l'eau, ainsi qu'en matière de protection et de conservation des forêts. Ces tâches sont précisées dans les lois fédérales sur l'aménagement des cours d'eau et sur les forêts. Celles-ci prévoient que la Confédération alloue aux cantons des indemnités pour les mesures destinées à protéger la population et les biens d'une valeur notable contre les catastrophes naturelles. Les cantons sont tenus de mettre en œuvre ces mesures de protection, en coordination avec d'autres projets ayant des effets sur l'organisation du territoire et, souvent, conjointement avec d'autres partenaires (communes, exploitants d'infrastructures et d'ouvrages, propriétaires fonciers et forestiers).

Les objectifs et les subventions sont fixés en fonction des prestations dans des conventions-programmes pluriannuelles. Sont toutefois exclus de ces conventions les projets individuels de grande ampleur portant sur des ouvrages de protection et les mesures concernant les forêts protectrices lancés à la suite d'événements naturels extraordinaires.

Lors de la fixation des objectifs dans les conventions-programmes concernant les ouvrages de protection et les données de base sur les dangers, il y a lieu de se concentrer sur l'aménagement du territoire à la lumière des cartes des dangers, sur la réalisation d'analyse des risques, sur l'élaboration de plans d'urgence, sur la complémentation ciblée des données de base sur les dangers ainsi que sur le recensement des ouvrages de protection.

Les conventions-programmes concernant les forêts protectrices incluent des objectifs relatifs à la gestion de ces forêts, à la garantie des infrastructures et à la protection des forêts.

Dans les conventions-programmes évoquées ci-dessus et concernant les ouvrages de protection, les données de base sur les dangers ou les forêts protectrices, la Confédération et les cantons – se fondant sur les prescriptions légales – conviennent des objectifs à atteindre en matière de prestations ainsi que des subventions fédérales correspondantes. Ils fixent conjointement des objectifs sur une période de plusieurs années et définissent des mesures cohérentes et coordonnées propres à en assurer la réalisation. La mise en œuvre opérationnelle est du ressort des cantons. De son côté, la Confédération soutient les programmes par des contributions globales et contrôle le travail des cantons une fois

par an. À la fin de chaque période pluriannuelle, elle vérifie en outre que les objectifs en matière de prestations et les objectifs qualitatifs convenus ont bien été atteints. Si ce n'est pas le cas, elle peut prétendre à la restitution des contributions versées.

Financement

Les investissements dans les ouvrages de protection et les données de base sur les dangers sont financés conjointement par la Confédération et les cantons. Les projets de grande ampleur (plus de 5 millions de francs), suprarégionaux ou techniquement complexes constituent des projets individuels et ne sont pas intégrés aux conventions. Pour ces projets, les cantons présentent des demandes de subventions fédérales auprès de l'Office fédéral de l'environnement au cas par cas. Les subventions fédérales visant à soutenir des mesures individuelles couvrent entre 35 et 45 % des coûts, selon l'efficacité des mesures. Dans les cantons grevés de fortes charges, la contribution de la Confédération peut atteindre 65 % des coûts imputables. De plus, les projets sans charges particulières, les remises en état périodiques et les services d'alerte sont regroupés et également réglés dans des conventions-programmes. Sur l'ensemble des conventions-programmes, la Confédération vise un taux de participation moyen uniforme. Ce taux est de 35 % pour les projets généraux et de 50 % pour les investissements dans l'élaboration de données de base sur les dangers.

Dans les conventions-programmes concernant les forêts protectrices, les subventions sont fixées en fonction des mesures cantonales concernées. La gestion de ces forêts est indemnisée à l'hectare, la garantie des infrastructures est cofinancée par des contributions globales aux projets, tandis qu'en matière de protection des forêts, la Confédération prend en charge une part de 40 % des coûts nets en moyenne.

Au total, dans le domaine de la prévention des dangers, un peu plus de 60 % des fonds sont alloués à des projets individuels, le solde – soit un peu moins de 40 % – allant à des conventions-programmes.

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment qu'il n'est pas nécessaire de revoir la répartition des tâches. La Confédération devrait cependant se concentrer sur l'orientation stratégique et laisser l'exécution (opérationnelle) aux cantons, concernant notamment les projets.

La répartition des tâches et du financement Confédération-cantons n'est pas contestée. Il convient cependant de surveiller de près la tendance actuelle à demander aux cantons qu'ils assument une part de financement plus élevée. En revanche, le fait que la Confédération émette des prescriptions et des règles dont le degré de détail est disproportionné par rapport à ce qu'elle finance n'est pas sans poser problème. Les gouvernements cantonaux se félicitent que l'OFEV ait accédé à la demande des cantons de réunir les quatre conventions-programmes du secteur des forêts (diversité forestière, économie forestière, forêts protectrices et ouvrages de protection selon la loi sur les forêts) de manière adéquate.

Il n'est question que marginalement de la protection contre les crues en tant qu'importante tâche commune à la Confédération, aux cantons et aux communes. Toutefois, il est essentiel que son financement soit ancré durablement au niveau de la Confédération, qui devrait également participer au financement de l'entretien des cours d'eau, celui-ci étant souvent la forme la plus efficace de prévention des risques d'inondation.

Évaluation par le Conseil fédéral

Étant donné que les mesures de protection et leurs effets ne s'arrêtent pas aux frontières cantonales, il est indispensable d'en assurer le pilotage à l'échelle nationale. Dans le même temps, leur mise en œuvre nécessite que l'on tienne compte des particularités régionales. C'est pourquoi la Confédération soutient les cantons dans l'exécution de ces tâches en participant aux coûts qu'elles leur occasionnent.

L'évaluation des projets individuels représente une lourde tâche pour la Confédération. Examiner en détail les projets présentés est pourtant très important, car cela permet, d'une part, de distinguer les coûts imputables de ceux qui ne le sont pas et, d'autre part, de prioriser opportunément les projets. En ce qui concerne les grands projets de protection contre les dangers, il n'est pas possible de les piloter par le biais de conventions-programmes incluant des objectifs et des contributions globales, car leurs coûts sont élevés et, selon les exigences des projets et leur localisation, sujets à de fortes fluctuations.

Pour les petits projets ainsi que pour l'élaboration de données de base sur les dangers et pour la gestion des forêts protectrices, les conventions-programmes ont en revanche fait leurs preuves. Elles sont évaluées au terme de chaque période pluriannuelle et les éventuelles mesures d'optimisation identifiées sont, si possible, directement mises en œuvre pour la période suivante. On a déjà procédé à ces évaluations à deux reprises, en 2011 et en 2015, et ce sera le cas également au terme de la troisième période actuellement en cours.

Pour la prochaine période pluriannuelle allant de 2020 à 2024, il est prévu de réunir les quatre conventions-programmes précédentes dans les domaines des forêts protectrices, de la biodiversité en forêt et de la gestion des forêts dans une nouvelle convention-programme détaillée intitulée Forêts.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Les conventions-programmes sur la prévention des risques font l'objet d'une évaluation approfondie à l'issue d'une période de programme. En fonction des résultats, les mesures d'optimisation éventuelles sont directement prises en compte dans la période suivante.

33. Domaine des hautes écoles

| | |
|--|---|
| Part de la Confédération (C 2016) | 1338 millions |
| Part des cantons (C 2016) | 4742 millions |
| Office fédéral compétent et crédits | Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation A231.0261 Contributions de base Universités LEHE A231.0262 Contributions liées à des projets selon la LEHE A231.0263 Contributions de base Hautes écoles spécialisées LEHE A236.0137 Contributions d'investissements et participations aux frais locatifs LEHE |
| Bases légales | Art. 63a, al. 2, Cst. Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE; RS 414.20) Accord intercantonal universitaire du 20 février 1997 (AIU) Accord intercantonal du 12 juin 2003 sur les hautes écoles spécialisées (AHES) |

Description des tâches

La Confédération et les cantons veillent conjointement à la coordination, à la qualité et à la compétitivité du domaine suisse des hautes écoles. Les cantons exploitent 10 universités (116 000 étudiants), 7 hautes écoles spécialisées (HES; 70 000 étudiants) et 15 hautes écoles pédagogiques (HEP; 20 000 étudiants). La Confédération gère les écoles polytechniques fédérales (EPF) de Zurich et de Lausanne (ETHZ / EPFL; 30 000 étudiants) et assure la coordination des activités communes de l'ensemble du domaine des hautes écoles. Avec l'entrée en vigueur de la LEHE, la Confédération et les cantons ont délégué différentes tâches de coordination à des organes communs: la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE), la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses (swissuniversities) et le Conseil suisse d'accréditation.

Financement

Les cantons responsables financent les universités et les HES à hauteur de 40 % et les HEP à hauteur de 69 %. Les **cantons** s'indemnisent mutuellement des charges occasionnées par la formation des étudiants extracantonaux pendant le cycle d'études ordinaire. Ces contributions sont réglées dans l'AIU et dans l'AHES et leur montant diffère en fonction du domaine d'études. Elles représentent 11 % des recettes des universités, 12 % de celles des HES et 14 % de celles des HEP. Les cantons ne versent pas de contributions au titre de l'AIU à la Confédération pour les étudiants des EPF.

La **Confédération** soutient les universités et les HES des cantons à l'aide de trois types de subventions conformes à la LEHE:

- Contributions de base: la Confédération et les cantons garantissent que les pouvoirs publics fournissent au domaine des hautes écoles des fonds suffisants pour assurer un enseignement et une recherche de qualité. Le calcul de ces besoins financiers est effectué dans le cadre de la CSHE et se fondera à l'avenir sur les coûts dits de référence,

autrement dit sur les coûts par étudiant. À partir de 2020, la Confédération prendra en charge une part fixe des coûts de référence totaux (20 % pour les universités et 30 % pour les HES). Les contributions de base sont réparties en fonction des prestations d'enseignement et de recherche des universités et des HES. Sont déterminants, entre autres, le nombre d'étudiants et les fonds de tiers obtenus pour la recherche. Il existe différents crédits d'encouragement et mécanismes de répartition s'appliquant aux universités et aux HES.

- Contributions d'investissements et participations aux frais locatifs: ces contributions sont allouées pour l'achat, l'usage à long terme et la construction de bâtiments destinés à l'enseignement, à la recherche ou à d'autres services des hautes écoles. La participation de la Confédération s'élève à 30 % au plus.
- Contributions liées à des projets: ces contributions visent à soutenir des projets présentant un intérêt pour le système suisse des hautes écoles. Elles peuvent aussi être allouées aux EPF et, sous certaines conditions, aux HEP.

La part des subventions fédérales selon la LEHE représente 14 % des recettes des universités et 22 % de celles des HES. Les subventions sont pilotées sur la base d'un plafond de dépenses et de crédits d'engagement, proposés tous les quatre ans dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI).

La Confédération alloue en outre des subsides de recherche compétitifs (Fonds national suisse, Commission pour la technologie et l'innovation, programmes de recherche de l'UE). Une grande partie de ces fonds profitent aussi aux hautes écoles des cantons: ils représentent 14 % des recettes des universités, 5 % de celles des HES et 1 % de celles des HEP.

Enfin, les hautes écoles sont également financées **par des tiers et par le secteur privé** (universités cantonales: 20 %; HES: 21 %; HEP: 16 %).

Évaluation par les cantons

Les cantons estiment pour l'heure qu'il n'est pas nécessaire de revoir la répartition des tâches.

Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation de 2006, la LEHE et le concordat intercantonal de coordination universitaire ont permis de régler les compétences en matière de gestion des hautes écoles et de fixer durablement les bases de leur répartition ainsi que la coordination verticale et horizontale du financement. Les cantons estiment qu'il serait prématuré de revoir cette répartition des tâches. Ils ont des réticences par rapport aux mécanismes fiscaux. C'est la raison pour laquelle ils se réservent la possibilité de délivrer un avis définitif.

Évaluation par le Conseil fédéral

Depuis 2006, l'art. 63a Cst. définit la coordination et la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles comme étant des tâches communes de la Confédération et des cantons. Les compétences et les responsabilités des cantons et de la Confédération en matière de gestion des hautes écoles ne sont pas concernées par cette disposition. La Confédération soutient les universités et les HES des cantons à titre subsidiaire.

Quant à la coordination et à l'assurance qualité, elles sont du ressort des organes communs (CSHE, Conseil suisse d'accréditation, avec l'Agence suisse d'accréditation, et swissuniversities), auxquels les compétences nécessaires ont été déléguées. La nouvelle LEHE est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, hormis ses dispositions relatives au financement, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2017, et son art. 50, qui ne prendra effet que le 1^{er} janvier 2020. La coordination des tâches communes ci-dessus est complexe et le système présente certaines lacunes en termes d'efficacité, tant le réseau suisse des hautes écoles est dense. En comparaison internationale, la Suisse n'en dispose pas moins d'un système de hautes écoles de grande qualité, dont le succès ne se dément pas.

Les arguments plaidant pour ou contre des compétences renforcées, voire exclusives, des cantons sont notamment les suivants:

- Les cantons sont proches des besoins de leur région (par ex. orientation régionale de l'offre d'études et de services). Il faut cependant aussi souligner que l'enseignement et la recherche dans les hautes écoles revêtent une importante dimension suprarégionale et internationale.
- Le réseau suisse des hautes écoles est très dense et son efficience ne peut pas toujours être garantie, en raison notamment de la défense d'intérêts régionaux. Les mêmes domaines d'études sont par exemple proposés par plusieurs hautes écoles sur un territoire très restreint. Les subventions de la Confédération préservent ce type de structure et favorisent ainsi l'hypertrophie du système. La Suisse n'en dispose cependant pas moins d'un enseignement et d'une recherche de première qualité, avec des taux d'encadrement stables et des partenaires d'innovation implantés directement dans les régions.
- Le transfert intégral des tâches aux cantons pourrait renforcer la concurrence entre les hautes écoles, ce qui contribuerait à la diversification et à la qualité de l'offre. Il se pourrait cependant aussi que la qualité de l'enseignement et de la recherche en pâtisse. Quant à une limitation des compétences de la Confédération à l'encouragement de la recherche, elle pourrait avoir des conséquences négatives dans les domaines où le volume de recherche est peu important (par ex. sciences humaines, sciences sociales et HES).
- La Confédération soutient les hautes écoles cantonales et exploite les deux EPF, tout en remplissant également une fonction de coordination et de réglementation de l'ensemble du domaine suisse des hautes écoles. Cette double casquette peut être à l'origine de conflits d'intérêts. Le retrait de la Confédération du financement des hautes écoles des cantons réduirait ce risque de conflits d'intérêts. Son rôle actuel permet cependant aussi de combler les déficits (par ex. transparence des coûts en médecine humaine, répartition des tâches dans les domaines particulièrement coûteux) et de mieux réagir aux défis qui se présentent (par ex. pénurie de médecins).
- La coordination générale est une activité complexe représentant une lourde charge de travail. Elle a cependant déjà été simplifiée par rapport à l'ancien système, avec notamment la création de trois organes communs (Conseil d'accréditation, swissuniversities et CSHE).
- Le calcul du montant des contributions de base représente aussi une lourde charge de travail (coûts de référence). Le système prévu dans la LEHE n'a pas encore été entièrement mis en œuvre et le message FRI 2017-2020 a encore été en grande partie élaboré conformément aux anciennes bases légales. De même, l'octroi des contributions liées à des projets ainsi que des contributions d'investissements et participations aux frais locatifs prend du temps, du fait notamment qu'il faut examiner les demandes.

Conclusion du Conseil fédéral

Aucune action n'est requise dans le cadre d'un éventuel projet «Répartition des tâches II». Des optimisations sont toutefois nécessaires au niveau de la coordination et du pilotage pour accroître l'efficacité du système ainsi que la qualité de l'enseignement et de la recherche dans les hautes écoles suisses. Cette tâche incombe en particulier aux organes communs de la Confédération et des cantons qui ont été mis en place par la LEHE.