



Genève, le 11 mai 2016

## Le Conseil d'Etat

2266-2016

Conférence des gouvernements  
cantonaux (CdC)  
Monsieur Jean-Michel CINA  
Président  
Case postale 444  
3000 Berne 7

### **Concerne : réexamen de la répartition des tâches Confédération – cantons**

Monsieur le Président,

Votre courrier du 11 février dernier à propos de l'objet cité en titre nous est bien parvenu et a retenu toute notre attention.

Après un examen approfondi du projet de prise de position de la Conférence des gouvernements cantonaux, nous vous informons que le Conseil d'Etat genevois adhère entièrement aux considérations générales formulées par la CdC et, partant, qu'il se rallie à la plupart des éléments contenus dans le document élaboré conjointement avec les conférences intercantionales. Nous estimons qu'une claire répartition des tâches et des compétences permettra une meilleure application des principes du fédéralisme. Il nous semble par ailleurs que la discussion telle qu'elle est actuellement menée devrait permettre de poser les bases pour une discussion sereine et éviter ainsi tout report de charges financières sur les cantons sans transfert de compétences.

Notre Conseil estime toutefois que certains points de la prise de position de la CdC méritent quelques compléments et corrections.

Au chapitre des prestations complémentaires (3.1), nous souhaiterions que soit également revue intégralement la question du financement des subsides d'assurance-maladie en faveur des bénéficiaires de prestations complémentaires, dans la mesure où le montant de la subvention fédérale pour la réduction des primes (en application de l'article 66 LAMal) ne suffit souvent même pas à couvrir la prise en charge obligatoire des primes des bénéficiaires.

Dans le dossier du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF, 3.5), nous estimons qu'il est prématuré de formuler le texte ainsi et que cela ne concorde pas avec les débats en cours, qui portent pour le moment sur des hypothèses. Nous proposons donc de reformuler la fin du paragraphe dans ce sens.

Dans le domaine de la géoinformation et de la mensuration officielle (3.7), notre Conseil estime que le texte de la consultation de la CdC a été élaboré de manière unilatérale par le secrétariat général de la DTAP sans consultation de ses membres, dont font partie les conférences cantonales spécialisées "CadastreSuisse" et "CCGEO", concernées au premier

chef par cette consultation. Le texte proposé par la DTAP ne reflète donc pas la position de ces deux conférences et des cantons. Depuis 2015, à la fois les cantons (représentés par la DTAP, la CCGEO et CadastreSuisse) et la Confédération (représentée par Swisstopo) construisent ensemble l'avenir de la géoinformation en Suisse sous la forme d'un véritable partenariat. Par ailleurs, un groupe de travail Cantons/Confédération va être institué pour traiter cette problématique au niveau de CadastreSuisse et il n'apparaît donc pas nécessaire de revenir sur des événements datant d'une période conflictuelle entre Swisstopo et certains membres de la CCGEO/CIGEO, situation aujourd'hui assainie. Nous proposons donc la suppression de ce paragraphe, ou du moins sa reformulation de manière constructive, objective et non partisane.

Le Conseil d'Etat genevois rejette les mesures proposées au chapitre de la politique énergétique dans le secteur du bâtiment (3.15) et propose une formulation alternative. En l'espèce, le projet de la CdC souhaite la suppression des mesures d'encouragement dans le bâtiment, non pas pour les remplacer par un autre instrument plus efficace, mais uniquement pour "mettre fin à l'intervention de la Confédération", alors même que celle-ci fournit, via l'affectation de la taxe sur le CO2, les trois quarts du financement. Le canton de Genève estime que le programme d'encouragement à l'assainissement des bâtiments est l'un des piliers indispensables à la politique énergétique. Le financement de ce programme étant assuré à 75% par la Confédération, il est donc légitime qu'elle participe à son pilotage. La Confédération et la majorité des cantons collaborent de manière constructive depuis de nombreuses années déjà dans ce domaine et il n'y a donc pas lieu, pour le canton de Genève, de s'aligner sur cette proposition faite au nom de l'EnDK sans consultation ni même information préalable des cantons.

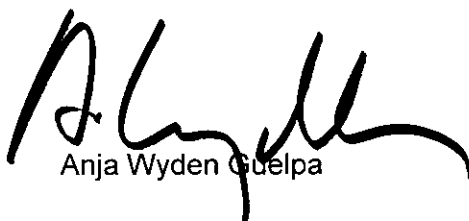
Le canton de Genève est finalement surpris que la DTAP n'ait pas proposé d'aborder la nouvelle ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT) et suggère l'ajout d'un nouveau paragraphe à ce sujet (3.16). En effet, le projet d'OAT a été adapté par la Confédération, notamment pour tenir compte d'un certain nombre de remarques alors formulées par la DTAP et les cantons. Certaines questions demeurent toutefois d'actualité (par exemple la notification des surfaces d'assolément – SDA – à l'ARE par les cantons, quelle que soit la surface concernée) et méritent d'être rediscutées à l'aune des principes du fédéralisme.

Pour le surplus, notre position se fonde sur les éléments détaillés figurant dans le document annexé.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez au présent courrier ainsi qu'à son annexe, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre parfaite considération.

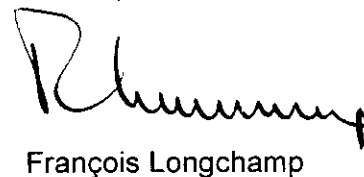
#### AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Guelpa

Le président :



François Longchamp

Annexe mentionnée

| Prise de position (projet du 11 février 2016)

\_\_\_\_\_

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

\_\_\_\_\_

1. Contexte

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

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

2. Position de principe

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

## Subsidiarité

**4** L'attribution et l'accomplissement des tâches publiques reposent sur le principe de subsidiarité (art. 5a Cst.). L'article 43a alinéa 1 Cst. précise que la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. Pour les gouvernements cantonaux, il ne s'agit pas uniquement d'un credo politique ou d'un fondement du fédéralisme suisse : inscrit dans la Constitution fédérale, le principe de subsidiarité prend une dimension juridique. Lorsqu'elles préparent des modifications constitutionnelles ou des actes législatifs, les autorités fédérales doivent respecter le principe de subsidiarité et motiver la nécessité d'une (nouvelle) réglementation fédérale.

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

## Équivalence fiscale

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

**7** La mise en application du principe de l'équivalence fiscale n'est pas toujours aisée. Il n'est pas rare qu'une prestation publique soit utile à plusieurs échelons de l'État, d'où la difficulté de délimiter clairement les compétences sur un plan institutionnel. Enfin, le principe en vertu duquel payeurs et décideurs doivent si possible coïncider entre en conflit avec l'art. 46 al. 1 Cst., en vertu duquel la mise en œuvre du droit fédéral relève des cantons (ch. 8). Si la Confédération et les cantons décident d'un commun accord que la responsabilité partagée du financement doit être maintenue, le principe de l'équivalence fiscale doit aussi s'appliquer à la répartition des quotes-parts de financement ; en d'autres termes, plus la marge de manœuvre d'un échelon de l'État est grande (ou plus la prestation lui est utile), plus grande sera sa responsabilité de financement.

## Exécution du droit fédéral par les cantons

8 Si les cantons assurent l'exécution des tâches relevant de leurs domaines de compétence, ils se chargent aussi de mettre en œuvre de nombreuses tâches de la Confédération. En principe, les cantons ne sont pas indemnisés pour l'exécution du droit fédéral ; ils le sont pour les seuls cas prévus expressément par la Constitution ou par la loi. La Confédération multiplie les consignes d'exécution qui exigent toujours plus de ressources financières de la part des cantons, contraints de négliger leurs propres domaines de compétence. Il convient donc de tenir compte du problème de l'augmentation des coûts d'exécution tout au long du processus législatif. Par souci de transparence, les effets d'un projet sur les cantons seront détaillés et chiffrés dans les messages du Conseil fédéral, après en avoir discuté avec eux. Les gouvernements cantonaux exigent par ailleurs que les coûts d'exécution excessifs fassent l'objet d'une indemnisation plus élevée.

**Commentaire [LKG1]:** La formulation de cette phrase est à revoir, car elle n'est pas claire (traduction inappropriée?): est-ce un souhait ou déjà un acquis?

## Répartition des charges Confédération - cantons

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

**Commentaire [LKG2]:** La formulation de cette phrase est à revoir, du moins dans sa version française (traduction inappropriée?), car il est évident que les cantons ne pourront pas contenir cette hausse constante des charges imputables aux tâches essentielles de l'État sans ressources supplémentaires.

## Pas de nouvelles compétences fédérales subsidiaires

10 Les gouvernements cantonaux sont fermement opposés à l'introduction de nouvelles compétences fédérales subsidiaires, un sujet actuellement débattu dans différents domaines politiques de la Confédération. Cette nouvelle technique de régulation va à l'encontre des objectifs de la réforme RPT, sauf pour ce qui est de la déclaration de force obligatoire générale et de l'obligation d'adhérer aux conventions intercantionales (art. 48a Cst.) ; cette régulation ne fait qu'enchevêtrer davantage les tâches. Étant donné que l'octroi d'une nouvelle compétence fédérale dépend de l'occurrence d'un événement qu'on ignore encore, cette technique de régulation doit faire l'objet d'un examen critique sur le plan de la sécurité juridique.

## Efficacité accrue des conventions-programmes

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

**Commentaire [LKG3]:** Il pourrait être opportun de citer quelques exemples pour étayer le texte.

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

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

#### 3.1. Prestations complémentaires

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

## Action requise

14 Les coûts des PC supportés conjointement par la Confédération et les cantons ont fortement augmenté ces derniers douze ans et se montent aujourd'hui à 4,7 milliards de francs par an. La hausse des coûts est nettement plus importante s'agissant des prestations financées par les cantons qu'elle ne l'est pour les prestations assumées par la Confédération. En outre, les transferts de charges sur les PC (et l'aide sociale), qui sont la conséquence des coupes opérées dans les assurances sociales, grèvent eux aussi les finances des cantons.

15 Des réflexions ont été engagées pour adapter la clé PC (5/8 Confédération – 3/8 cantons) et faire passer la garantie du minimum vital à la charge de la Confédération. La Confédération pourrait en assumer la responsabilité intégrale, tandis que le financement des frais de maladie (hors subsides LAMal) et des frais de séjour dans un home incomberait aux cantons. Ce désenchevêtrement permettrait de simplifier le système et de rendre le pilotage plus aisé. Toute réforme des PC doit tenir compte de l'ensemble du dispositif de la sécurité sociale.

16 Par ailleurs, la question du financement des subsides d'assurance-maladie en faveur des bénéficiaires PC doit également être revue intégralement, dans la mesure où le montant de la subvention fédérale pour la réduction des primes (en application de l'article 65 LAMal) ne suffit souvent même pas à couvrir la prise en charge obligatoire des primes des bénéficiaires PC.

1517 Au-delà de la question de la prise en charge des subsides d'assurance-maladie aux seuls bénéficiaires de PC, le mode de répartition des subsides annuels que la Confédération verse aux cantons (art. 65 LAMal) devrait également être réexaminé. Pour l'heure, ceux-ci correspondent à 7,5% des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins. Le Conseil fédéral fixe ensuite la part des subsides fédéraux qui revient à chaque canton d'après sa population résidente et le nombre d'assurés visés à l'art. 65a, let. a. Or, le calcul de la part fédérale devrait également être examiné en tenant compte du niveau des primes dans chaque canton. En effet, dans la mesure où la Confédération a une responsabilité dans le cadre du contrôle des primes et de leur approbation, la clé de répartition pour les subsides fédéraux entre les cantons devrait pouvoir intégrer dorénavant le critère du montant de la prime moyenne cantonale (art. 66 al. 3).

**Commentaire [LKG4]:** Ajout de deux paragraphes concernant le financement et le mode de répartition des subsides d'assurance-maladie en faveur des bénéficiaires PC. **Argumentaire:** la prise en compte de ces aspects manque dans le projet de position.

### 3.2. Financement des soins

1618 Il s'agit du financement de prestations des EMS, des services d'aide à domicile et du personnel soignant exerçant à titre indépendant. L'art. 117 Cst. donne à la Confédération la compétence de légiférer sur l'assurance-maladie (LAMal). Les cantons garantissent l'accès aux soins.

1719 Dans le cadre du nouveau régime de financement des soins, la LAMal détermine les contributions de l'assurance-maladie aux soins assurés par les EMS ou par les organisations d'aide à domicile. Ces montants ne sont plus l'objet de négociations entre assureurs et prestataires. Dans le même temps, la part que doivent payer les assurés pour leurs soins a été réduite. Selon l'art. 25a al. 5 LAMal, les cantons règlent le financement résiduel. La Confédération ne participe donc pas au financement des prestations de soins. Aux cantons de verser la différence entre les coûts (standard) effectifs et les contributions des assureurs et des personnes concernées. La modification législative s'est traduite par des coûts supplémentaires de CHF 800 millions par an.

#### Action requise

20 Les compétences sont clairement réparties entre la Confédération et les cantons, même si certains offices fédéraux (OFSP, surveillant des prix) émettent parfois des critiques sur la grande hétérogénéité des réglementations cantonales. Les gouvernements cantonaux estiment donc qu'aucune action n'est requise pour répartir les tâches. Cependant, les dépenses ayant pris l'ascenseur sous l'effet de l'évolution démographique et des coûts de la santé, le partage des charges est devenu inéquitable. La Confédération fixe la participation maximale aux frais permis par l'art. 25a LAMal, pour les assureurs et pour les patients. Les cantons doivent prendre en charge les coûts résiduels, alors que leur marge d'action est extrêmement réduite.

1821 Par ailleurs, il conviendrait également de revoir l'art. 7a al. 3 OFAS, selon lequel les contributions des assureurs sont d'un montant identique pour tous les cantons. Cette disposition ne tient donc pas compte des différences de coût entre les cantons et les différences de primes d'assurance maladie (contrairement à TARIMED). Une telle réglementation est particulièrement pénalisante pour les cantons dont les primes sont élevées ou qui ont un coût de la vie élevé et qui doivent ainsi assumer un financement résiduel des soins proportionnellement nettement trop important par rapport aux autres cantons qui ont des coûts moins élevés.



### 3.3. Financement hospitalier

<sup>1922</sup>Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons veillent à ce que chacun ait accès à des soins médicaux de base suffisants et de qualité (art. 117a al. 1 Cst.). L'art. 117 Cst. précise que la Confédération légifère sur l'assurance-maladie (LAMal). Cette dernière n'accorde pas de contributions financières aux soins hospitaliers. Ce sont les cantons qui dépensent près de CHF 9 milliards prélevés sur les recettes fiscales.

<sup>2023</sup>Dans le cadre de la LAMal, les cantons pourvoient au financement des prestations hospitalières stationnaires (REHA et psychiatrie compris) à raison de 55 % des coûts, contre 45 % pour les assureurs maladie. Sont inclus dans le financement dual des coûts les coûts d'utilisation des immobilisations. Les cantons financent aussi les prestations d'intérêt général, notamment les coûts de la recherche et de l'enseignement universitaire ou ceux des structures de prise en charge dont l'exploitation et le maintien s'imposent pour des raisons de politique régionale. En revanche, les prestations hospitalières ambulatoires sont à la seule charge des assureurs. Les tarifs ne couvrent pas les frais, si bien qu'il faut recourir à des financements croisés.

#### Action requise

<sup>2124</sup>Depuis la révision de la LAMal en 2007 (suivie d'effets à partir de 2012), les charges sont plus importantes pour les cantons (+ CHF 1,5 milliard par an). L'allègement n'a pas touché l'assurance obligatoire des soins (AOS) mais les assurances complémentaires. Différents projets de réforme en discussion au Parlement fédéral entendent améliorer l'allocation des ressources : a) le modèle dit « moniste » prévoit que les fonds versés par les cantons pour le financement hospitalier ou le financement des soins soient directement affectés à la compensation des risques encourus par les assureurs maladie et à la réduction des primes. Les gouvernements cantonaux estiment que ce modèle n'améliore pas le pilotage, puisqu'il déséquilibre le rapport de forces en faveur des assureurs et appelle une redistribution accrue moyennant une réduction des primes. b) Le modèle « cofinancement des prestations hospitalières ambulatoires » prévoit que les cantons ne cofinancent pas seulement les prestations hospitalières stationnaires mais aussi les soins hospitaliers ambulatoires selon un mode de financement dual. Les gouvernements cantonaux n'y voient pas une amélioration du pilotage mais des problèmes supplémentaires de clarification des concepts. Ce n'est pas ainsi qu'on parviendra à éliminer les incitations indésirables découlant des structures tarifaires.

<sup>2225</sup>Le nouveau régime de financement des soins entraîne des charges financières d'une ampleur sans précédent, sur lesquelles les cantons n'ont guère d'influence. Le principe

d'équivalence fiscale n'est pas respecté. Les instruments de pilotage accordés aux cantons par la LAMal ne peuvent pas déployer leurs effets. Les gouvernements cantonaux sont néanmoins d'avis qu'il faudrait se garder d'engager, ces prochaines années, de nouvelles réformes qui toucheraient aux éléments centraux du dispositif. Les grands projets de réforme du financement hospitalier en sont toujours au stade de la mise en œuvre. Par ailleurs, la sécurité de la planification à long terme est, pour les parties, une condition indispensable pour entreprendre des investissements et des améliorations. Changer les règles du jeu à tout bout de champ compromet cette sécurité. Avant de toucher au dispositif en place, il faudra analyser et débattre des effets volontaires ou involontaires de toute intervention d'envergure.

#### 3.4. Trafic régional

<sup>2326</sup> Le trafic régional de voyageurs (TRV) comprend les offres du transport régional de service public (chemin de fer et bus) non rattachées au trafic grandes lignes ou au trafic local. Le TRV est subventionné par les pouvoirs publics à raison de CHF 1,8 milliard par an. L'offre du TRV est commandée conjointement par la Confédération et les cantons. Les lignes de l'offre TRV (1300 environ) sont proposées par les entreprises de transport conformément aux prescriptions de la Confédération, puis commandées par la Confédération et les cantons.

<sup>2427</sup> En vertu de l'art. 81a Cst., la Confédération et les cantons veillent à ce que l'offre de transports publics par rail, par route, par voie navigable et par installations à câbles soit suffisante dans toutes les régions du pays. L'art. 87 Cst. précise que la législation sur le transport ferroviaire (téléphériques et navigation inclus) relève de la compétence de la Confédération. Le TRV est donc une tâche financée conjointement dans le cadre de la mise en œuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.). Le financement est régi par la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV). La Confédération et les cantons prennent chacun à leur charge 50 % des coûts non couverts des offres de transport public reconnues par la Confédération. Les cantons et les communes offrent cependant une desserte par les transports publics qui va bien au-delà du standard TRV. La Confédération finance ainsi une partie seulement des transports publics régionaux et prend à sa charge en réalité bien moins que les 50 % assumés par les cantons.

#### Action requise

<sup>2528</sup> Ces dernières années, l'offre TRV a été constamment développée. Il en est résulté une progression des dépenses de la Confédération et des cantons, le trafic régional ne

pouvant pratiquement jamais être rentable, bien que le taux de couverture des coûts ait pu être amélioré. En raison de la situation financière tendue de la Confédération et des cantons, il est devenu évident que les dépenses devaient être freinées. Comme l'a annoncé le Conseil fédéral en novembre 2015, une enveloppe financière sera fixée pour les quatre années à venir ; elle sera nettement inférieure aux montants nécessaires et pourrait ne plus suffire pour couvrir l'extension de l'offre avec la moitié seulement des ressources. Les coûts supplémentaires devraient alors être pris en charge par les cantons et les entreprises de transport ou les clients.

2629 Même si les cantons jouissent d'une grande liberté dans la quantification de leurs commandes TRV, il n'en reste pas moins que la Confédération a établi un bon nombre de normes et multiplié les réglementations. Ce n'est pas une obligation pour elle de participer automatiquement au financement de l'offre. Elle attribue aux cantons une quote-part, calculée sur les années précédentes. La quote-part cantonale est augmentée par la Confédération si les cantons en font la demande et si elle en a les moyens. Il en résulte des incitations négatives. La Confédération, qui est l'acteur phare du TRV, ne se préoccupe pas de définir une stratégie de développement digne de ce nom, assortie de priorités politiques régionales en matière de transport. À ses yeux, le TRV est avant tout un problème financier.

2730 La commande et la gestion conjointes de 1300 lignes TRV s'accompagne de lourdeurs administratives et entraîne parfois des doublons. Les premières discussions au sein de la CTP montrent que les cantons ne dépendent pas nécessairement de la Confédération pour leurs commandes. Une simplification du processus de commande permettrait d'augmenter l'efficacité, d'élargir la marge d'action des cantons et d'éliminer les incitations négatives. On peut craindre cependant que la Confédération renonce à sa responsabilité d'acheteur et, surtout, à la responsabilité de financement.

2831 Des propositions sont faites actuellement à l'échelon fédéral pour redéfinir la gestion du TRV et son financement. À ce propos, la CTP s'est prononcée en faveur d'une « cantonalisation » assortie d'une coordination opérationnelle renforcée, d'un examen des modèles de rémunération globaux, d'un remplacement de l'attribution FH (ch. 3.5) et d'une mise en adéquation du TRV avec le trafic grandes lignes. Si cette idée de « cantonalisation » trouve un écho favorable, il faudra dégager une solution équitable pour dynamiser à l'avenir les contributions de la Confédération. Le 50% du cofinancement fédéral doit être assuré de façon pérenne en phase avec une évolution dynamique des indemnités, tenant compte de la croissance démographique et économique dans les agglomérations, en répondant aux besoins accrus en termes de mobilité.

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

2932 Le FAIF a permis d'inscrire dans la Constitution un fonds destiné au financement et à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, dans lequel puiser pour garantir l'efficacité du réseau ferroviaire national. La Confédération prend à sa charge la part principale du financement de l'infrastructure ferroviaire (art. 87 Cst.). Les cantons participent certes à l'exécution, mais ils n'ont ni compétences légales, ni droits formateurs à l'égard de la Confédération. Celle-ci décide seule des conventions de prestations avec les entreprises de transport et des aménagements que le Parlement vote sous forme de programmes de développement stratégique (PRODES). Les cantons peuvent donner leur avis sur les décisions d'aménagement, mais ils ne participent pas à la décision.

3033 Le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) est alimenté par la Confédération, par les cantons et par les entreprises ferroviaires, ainsi que par les tarifs plus élevés facturés aux voyageurs. En vertu de l'art. 87a Cst., c'est la Confédération qui prend à sa charge la part principale du financement de l'infrastructure ferroviaire (CHF 4,6 milliards par an) ; les cantons participent de manière appropriée au financement (CHF 500 millions par an). La clé de répartition par canton tient compte du nombre de voyageurs-kilomètres et de trains-kilomètres commandés en trafic régional, conformément à la répartition intercantonale.

#### Action requise

3134 Les cantons versent aujourd'hui CHF 500 millions au FIF, mais ils n'ont rien à dire sur l'affectation de cet argent. Le principe de l'équivalence fiscale est donc enfreint. La Confédération demande par ailleurs que les versements des cantons au FIF soient indexés à l'indice de renchérissement de la construction ferroviaire (IRF). Il en résulterait, en 2020 déjà, des charges supplémentaires de CHF 56 millions par an pour les cantons, soit une hausse des coûts de 13 %. Par contre, il est envisagé de réduire les versements de la Confédération (programme de stabilisation). Les gouvernements cantonaux sont déterminés à agir.

3235 La CTP a approuvé provisoirement la clé de financement actuelle de l'attribution FIF. D'autres clés de répartition doivent être étudiées et comparées au modèle actuel et à celui dit "des gares" (voir point 33). Dans ce cadre, il y aura lieu de vérifier l'éventuelle pertinence de faire un lien avec le trafic régional voyageur (TRV) (soit néanmoins à l'étude). Il apparaît qu'un modèle « équitable » devrait prendre exemple sur le financement du trafic régional de voyageurs (TRV). Si cette idée se réalise, les versements des cantons à la Confédération (FIF) devront être compensés comme il se doit avec ceux de la Confédération.

**Commentaire [LKG5]:** Remplacement de la fin du paragraphe. **Argumentaire:** la réforme est en cours et les pistes envisagées ne sont pour le moment que des hypothèses; il est donc prématuré de formuler ce paragraphe ainsi.

tion aux cantons (TRV). La CTP a concrètement demandé que le remplacement de l'attribution FIF des cantons soit étudié dans le cadre de la réforme TRV en cours. En échange, les cantons assument davantage de responsabilités dans le trafic régional de voyageurs (commandes TRV relevant de la compétence des cantons, dont la responsabilité financière augmenterait) - suppression de l'attribution FIF. Cette réforme permettrait de rétablir la conformité avec la RFT.

3336 Dans le cadre des travaux préparatoires du projet FAIF, une option avait fait l'objet d'un examen plus poussé. Elle prévoyait d'attribuer aux cantons la responsabilité des installations ouvertes au public dans les gares. Il leur en aurait coûté CHF 500 millions par an. La CTP s'était exprimée en faveur de la reprise de ces installations par les cantons, parce qu'elles sont importantes pour la population locale et que les liens semblent évidents entre les cantons et leurs gares et arrêts. En outre, cette solution aurait eu le mérite de mieux prendre en compte le principe de l'équivalence fiscale. Le Conseil fédéral avait proposé cette option au Parlement en même temps que le projet FAIF. Les Chambres fédérales ont préféré la contribution forfaitaire des cantons que nous connaissons aujourd'hui, qui pourrait maintenant être ajustée pour la première fois au renchérissement.

### 3.6. Financement de l'infrastructure routière

3437 L'infrastructure routière relève de la compétence de la Confédération, des cantons et des communes. La Confédération construit, entretient et exploite les routes nationales, dont elle assure le financement. Les cantons et les communes prennent en charge le reste du réseau. Ce sont les taxes payées par les usagers de la route qui financent celle-ci (impôt sur les huiles minérales et surtaxe sur les huiles minérales, vignette automobile, impôt sur les véhicules, impôt cantonal sur les véhicules à moteur). La majeure partie des recettes tombent dans l'escarcelle de la Confédération. Elle participe, par des financements spéciaux, aux coûts des routes principales, aux frais d'ouvrages de protection contre les forces de la nature et aux mesures de protection de l'environnement et de l'agriculture rendus nécessaires par la circulation routière et elle verse des contributions générales aux coûts supportés par les cantons dans le domaine des routes ouvertes à la circulation des véhicules à moteur. Enfin, la loi sur le fonds d'infrastructure régit le cofinancement (limité dans le temps) des programmes d'agglomération et des routes principales dans les régions périphériques et les régions de montagne.

3538 Le cofinancement des programmes d'agglomération devrait être intégré au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), si bien que le financement des autres tâches cantonales serait assuré par le nouveau financement spécial pour la circulation routière (FSCR). Pour financer l'arrêté sur le réseau des routes nationales, les cantons qui demandent une intégration au FORTA ont promis une contribution annuelle de

CHF 60 millions. Il ne s'agit pas d'un nouveau financement mixte. La contribution des cantons est rendue possible par une réduction des contributions aux mesures non techniques versées aux cantons. Alors que le financement des tâches de la Confédération est assuré grâce au FORTA, les contributions aux cantons seront soumises à une pression croissante en raison de la baisse des recettes de l'impôt sur les huiles minérales.

#### Action requise

3639 Le principe d'équivalence est respecté pour le financement des routes si l'arrêté sur le réseau est intégré comme prévu au FORTA. En règle générale, les cantons accomplissent comme ils l'entendent les tâches relevant de l'infrastructure des routes et la collaboration est bonne. Cela dit, le tassement des recettes de l'impôt sur les huiles minérales constitue un sujet de préoccupation. Le nouveau FSCR pourrait être sous-doté. Si le problème ne peut pas être résolu par un mécanisme de compensation automatique entre le nouveau FSCR et le FORTA, les recettes pourraient bien ne pas suffire. Les développements doivent par conséquent être suivis de près. Si l'initiative « vache-à-lait » devait être acceptée, il faudrait alors revoir de fond en comble la répartition des tâches et des recettes des redevances routières.

### 3.7. Géoinformation et mensuration officielle

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

38 Selon l'art. 34 al. 2 LGeo, les cantons sont compétents pour l'exécution de la mensuration officielle et pour la tenue du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF). Le financement est conjoint : la Confédération finance la mensuration officielle par des contributions de 15 à 40 % (elles peuvent atteindre 60 % dans des cas exceptionnels). Pour ce qui est du cadastre RDPPF, le financement de la Confédération est marginal, puisqu'il concerne uniquement la tenue du cadastre, et non la mise sur pied du système, ni la collecte de données. Aucun financement fédéral n'est prévu pour la collecte et la préparation des données exigées par la Confédération. Or, ces tâches coûtent extrêmement cher aux cantons et elles vont au-delà de la simple exécution

**Commentaire [LKG6]:** Proposition de suppression du paragraphe ou, du moins, reformulation de manière constructive, objective et non partisane.

**Argumentaire:** Le texte de la consultation de la CdC a été élaboré de manière unilatérale par le secrétariat général de la DTAP sans consultation de ses membres, dont font partie les conférences cantonales spécialisées "CadastreSuisse" et "CCGEO", concernées au premier chef par cette consultation. Le texte proposé par la DTAP ne reflète donc pas la position de ces deux conférences et des cantons. Depuis 2015, à la fois les cantons (représentés par la DTAP, la CCGEO et CadastreSuisse) et la Confédération (représentée par Swisstopo) construisent ensemble l'avenir de la géoinformation en Suisse sous la forme d'un véritable partenariat. Par ailleurs, un groupe de travail Cantons/Confédération va être institué pour traiter cette problématique au niveau de CadastreSuisse et il n'apparaît donc pas nécessaire de revenir sur des événements datant d'une période conflictuelle entre Swisstopo et certains membres de la CCGEO/CIGEO, situation aujourd'hui assainie.

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

Aucun requise

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

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

42 – La collaboration entre la Confédération et les cantons a longtemps été très difficile. En 2016, un nouveau départ a été donné à l'initiative des cantons, qui ont, de leur côté, réorganisé la géoinformation pour janvier 2016. La DIAP a donné mandat d'examiner les points d'achoppement de la collaboration contractuelle Confédération – cantons, qui est restée jusqu'ici lettre morte. On s'entend mieux vers un financement accru de la part de la Confédération, en phase avec ses pouvoirs de décision. Là où la Confédération a un intérêt direct à la connaissance des données et à leurs livraisons, elle devrait appuyer les cantons dans leur collecte, dans leur numérisation et dans leur mise à disposition.

### 3.8. Protection du patrimoine et conservation des monuments

4340 Selon l'article 78 al. 1 Cst., la protection du patrimoine est du ressort des cantons. La Confédération peut soutenir les efforts déployés afin de protéger le patrimoine et acquérir ou sauvegarder, par voie de contrat ou d'expropriation, les objets présentant un intérêt national (art. 78 al. 3 Cst.). La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

(LPN) a pour but de ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays, et de promouvoir leur conservation et leur entretien. La Confédération établit à cette fin des inventaires fédéraux d'objets d'importance nationale (art. 5 LPN).

4441 La Confédération peut soutenir la protection du patrimoine et la conservation des monuments historiques par l'allocation d'aides financières globales aux cantons sur la base de conventions-programmes pour la conservation, l'acquisition, l'entretien de paysages, de localités caractéristiques, de sites historiques et de monuments naturels et culturels dignes de protection, ainsi que pour les travaux de recherche et de documentation liés à ces activités (art. 13 LPN). Elle peut acquérir ou sauvegarder des sites naturels, des curiosités naturelles, des sites évocateurs du passé ou des monuments d'importance nationale (art. 15 LPN). Prévu par le Message culture, le financement est établi dans le cadre du Dialogue culturel national Confédération – cantons – communes. En 2010, les cantons ont pointé du doigt le sous-financement du domaine de la protection du patrimoine et de la conservation des monuments. Le financement figurant dans le Message culture 2016 – 2020 est jugé adéquat.

Action requise

4542 Le critère déterminant pour une action de la Confédération devrait être l'intérêt national et l'importance des objets concernés pour l'ensemble du pays. On peut se demander si l'action de la Confédération est adéquate, c'est-à-dire si les objets retenus sont réellement d'importance nationale et donc si les tâches sont correctement réparties entre la Confédération et les cantons. Un examen de la mise en œuvre s'impose, mais pas en ce qui concerne la répartition des compétences telle que prévue par la Constitution.

### 3.9. Formation professionnelle

4643 La Confédération légifère sur la formation professionnelle (art. 63 Cst.). Les tâches d'exécution sont dévolues aux cantons. Selon la loi fédérale sur la formation professionnelle, la Confédération participe aux coûts (25 %).

Action requise

4744 S'agissant de l'équivalence fiscale, les gouvernements cantonaux estiment une action nécessaire au plan de la responsabilité financière : les 25 % versés par la Confédération (valeur indicative jamais respectée ces dernières années) sont insuffisants compte



tenu de la densité normative et par rapport à d'autres domaines de la formation (hautes écoles spécialisées : participation financière de 30 % de la Confédération pour une densité normative moindre), d'autant que la Confédération envisage d'y ajouter la formation professionnelle supérieure. La CDIP a critiqué cette réalité à maintes reprises et continuera à plaider pour l'augmentation de la quote-part de financement de la Confédération dans le cadre du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI 2017-2020).

### 3.10. Aides à la formation (bourses d'études)

4845 La Confédération peut accorder des contributions aux cantons pour des aides à la formation destinées aux étudiants du degré tertiaire. Elle peut encourager l'harmonisation entre les cantons en matière d'aides à la formation et fixer les principes applicables à leur octroi (art. 66 Cst.). Il s'agit d'une compétence fédérale qui n'a pas été rediscutée depuis la réforme de la RPT. La question est de savoir pourquoi la Confédération contribue aux aides à la formation et en vertu de quels critères supérieurs. La Confédération a éclairci un peu les choses lors de la révision de la loi sur les contributions à la formation (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016) en reprenant les critères du concordat sur les bourses d'études. Elle fixe le montant de la contribution dans le cadre du message FRI et compte tenu de la loi sur les contributions à la formation.

#### Action requise

4946 La contribution de la Confédération aux bourses d'études du degré tertiaire reste néanmoins modeste. En 2014, les cantons ont versé CHF 321 millions d'aides à la formation (CHF 305 millions pour les bourses et CHF 16 millions pour les prêts). La Confédération subventionne ces dépenses à hauteur de CHF 25 millions par an. Dans le cadre de l'examen de la répartition des tâches, il faut s'interroger sur les coûts (administratifs), sachant que les cantons ajustent de plus en plus leurs systèmes de bourses à la mise en œuvre du concordat sur les bourses et que les incitations recherchées par la loi sur les contributions à la formation s'atténuent d'autant.

### 3.11. Encouragement du sport

5047 La Confédération peut légiférer sur la pratique du sport par les jeunes et déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles (art. 68 al. 3 Cst.). Elle a donc, dans le

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

#### Action requise

5148 La CDIP souhaite que la Confédération participe équitablement aux coûts générés par l'enseignement du sport à l'école. Le principe de l'équivalence fiscale voudrait que la Confédération participe au financement des tâches qu'elle prescrit. Au sujet du message FRI 2013-2016, la CDIP a déclaré : « Le coût annuel de l'éducation physique à l'école obligatoire et au degré secondaire II (formation générale) s'élève à 1,364 milliard de francs. Moyennant un cofinancement à hauteur d'au moins 25 %, la Confédération devrait donc allouer un montant de 341 millions de francs par an. La CDIP attend des organes fédéraux qu'ils profitent des débats consacrés aux crédits FRI 2013–2016 pour se pencher attentivement sur la situation créée par la loi sur l'encouragement du sport et son impact financier. » La Confédération a fait la sourde oreille.

5249 Dans son rapport sur le respect des principes RPT, le Conseil fédéral arrive à la conclusion que l'on est en droit de s'interroger sur le respect du principe de subsidiarité dans la LESp et sur l'éducation physique obligatoire à l'école en particulier. S'agissant de la mise en œuvre non rémunérée du droit fédéral (art. 46 al. 1 Cst.), elle ne peut pas être qualifiée d'infraction au principe d'équivalence fiscale. Le domaine de compétence des cantons est respecté dans le cadre juridique donné.

5350 Il était prévu, dans le cadre de la RPT, de supprimer l'éducation physique obligatoire à l'école inscrite dans la Constitution et de restituer aux cantons leur compétence dans le domaine de l'éducation physique et du sport à l'école. Cette proposition n'a pas trouvé d'écho favorable. Le message sur la LESp a été l'occasion pour le Conseil fédéral de lui redonner vie en 2009, en proposant que la Confédération prescrive uniquement le principe de l'éducation physique obligatoire à l'école et laisse aux cantons le soin de définir les périodes et la qualité. Cette deuxième tentative de « cantonalisation » a échoué elle aussi devant le Parlement.

5451 Les gouvernements cantonaux pensent qu'il est nécessaire d'agir. Il y a lieu de supprimer les prescriptions quantitatives et qualitatives en matière d'éducation physique obligatoire à l'école que la Confédération a inscrites dans la LESp, parce qu'elles enfreignent

clairement le principe de subsidiarité et le principe d'équivalence. Les cantons, qui se chargent de l'école obligatoire, sont en mesure de mettre en œuvre, sans la changer, l'éducation physique obligatoire à l'école inscrite par la Constitution.

### 3.12. Formation musicale

<sup>5552</sup>En vertu de l'art. 67a Cst., la Confédération fixe, avec la participation des cantons, les principes applicables à l'accès des jeunes à la pratique musicale et à l'encouragement des talents musicaux. L'article constitutionnel sur l'enseignement musical, accepté par le peuple et les cantons comme contre-projet à l'initiative « jeunesse + musique », ne constitue pas une ingérence dans la souveraineté cantonale, à l'inverse de l'initiative.

L'obligation d'harmonisation des cours de musique à l'école, prévue à l'art. 67a al. 2 Cst., concrétise l'harmonisation de l'instruction publique prescrite par l'art. 62 al. 4 Cst. et ne pose, par conséquent, aucun problème.

<sup>5653</sup>Par contre, l'art. 67a al. 3 Cst. autorise la Confédération à fixer les principes applicables à l'accès des enfants et des jeunes à l'enseignement musical (extrascolaire). Il s'agit d'une activité qui relève souvent en Suisse de la commune ou d'une initiative privée, tant pour ce qui est de l'organisation que du financement. La Confédération se voit accorder une nouvelle compétence de légiférer, qui constitue une ingérence dans un domaine organisé jusqu'ici en fonction de la demande et sur la base du volontariat ou d'initiatives très souvent privées.

#### Action requise

<sup>5754</sup>Le financement de la mise en œuvre de l'article constitutionnel est passé sous silence. Les gouvernements cantonaux demandent une participation adéquate de la Confédération aux coûts de l'enseignement musical extrascolaire induits par ces nouvelles dispositions.

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

<sup>5855</sup>En vertu de l'art. 121 al. 1 Cst., la Confédération est responsable de la législation sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers en Suisse, de même que de l'octroi de l'asile. Il s'agit d'une compétence législative étendue. Il est cependant difficile de

savoir si la Confédération est en mesure de régler aussi toutes les questions liées à l'intégration des étrangers en se fondant sur cette seule disposition constitutionnelle. La Confédération ne peut pas réglementer l'intégration des étrangers sans collaborer avec les cantons ; il y va du respect de leurs compétences. La nouvelle loi sur les étrangers de 2008 a été conçue comme une loi-cadre. L'intégration y est définie comme une mission transversale assortie d'objectifs dont la Confédération, les cantons et les communes doivent tenir compte dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 53 al. 1 LEtr).

5956 Par les contributions financières qu'elle verse à l'intégration, la Confédération complète les dépenses auxquelles les cantons doivent faire face dans ce domaine (art. 55 al. 1 LEtr). La Confédération et les cantons encouragent les mesures spécifiques à travers les programmes d'intégration cantonaux (PIC). Les cantons (y compris les communes) sont tenus de participer au financement de l'intégration des étrangers dans un rapport d'au moins 1:1 afin de ménager les caisses fédérales. S'agissant du domaine de l'asile et des réfugiés, la Confédération verse aux cantons un forfait d'intégration pour chaque personne concernée (CHF 49 millions en 2014). Entre 2014 et 2017, CHF 115 millions iront au financement des programmes d'intégration cantonaux (indemnité forfaitaire comprise). La Confédération supporte les deux tiers des coûts, les cantons et les communes un tiers.

#### Action requise

6057 Il n'est pas nécessaire d'intervenir dans la répartition des tâches. Le système tel qu'il fonctionne aujourd'hui – conventions-programmes et cofinancement dans le domaine des étrangers (LEtr) – est judicieux, d'autant qu'il permet de concevoir l'intégration *in situ* et de la financer en conséquence.

58 Par contre, il est nécessaire d'intervenir du côté de l'asile, pour deux raisons : 1) les CHF 6000 de forfait unique et individuel d'intégration sont totalement insuffisants, le coût des mesures d'intégration étant nettement plus élevé. C'est ce qui a amené les gouvernements cantonaux à demander une augmentation substantielle du forfait, dans leur prise de position du 19 juin 2015 sur la révision LEtr. ; 2) La Confédération verse des indemnités destinées à couvrir les besoins vitaux des personnes issues du domaine de l'asile, mais uniquement pour une période limitée. Alors que le domaine de l'asile relève de la Confédération, ce sont les cantons et les communes qui assument pratiquement tous les coûts à long terme des mesures sociales résultant de la politique de l'asile. Qu'en est-il du respect du principe de l'équivalence fiscale ?

6159 Par ailleurs, dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile, un nouvel art. 89b LASI a été adopté qui prévoit que la Confédération peut, en cas de manquement injustifié d'un canton à ses obligations en matière d'exécution de renvoi, renoncer à verser

au canton les indemnités forfaitaires, voire réclamer les indemnités déjà versées. Cette disposition risque de créer un nouveau transfert de charges vers les cantons et elle paraît difficilement compatible avec l'art. 46 al. 3 Cst lequel stipule : " Dans le cadre de la mise en œuvre du droit fédéral, la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte des particularités" ]

**Commentaire [LKG7]:** Ajout d'un paragraphe concernant le nouvel article 89b LASI. **Argumentaire:** pour le Canton de Genève, il faut savoir que les indemnités forfaitaires pour l'entretien des personnes attribuées au canton ne couvrent que le 45% de ses frais.

### 3.14. Exécution des peines et mesures

6260 L'exécution des peines et mesures renvoie à une tâche dont le financement est assuré conjointement par la Confédération et les cantons dans le cadre de la mise en œuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.). La Confédération a la compétence de légiférer en matière de droit pénal (CP, CPP), les cantons sont responsables de l'exécution des jugements rendus. À noter que la Constitution autorise la Confédération à édicter des directives d'exécution, comme elle l'a fait pour le droit des sanctions. C'est la raison pour laquelle la Confédération finance aussi bien des mesures dans le secteur des constructions que des améliorations de la qualité. Le financement de l'exécution n'en reste pas moins du ressort des cantons.

#### Action requise

6361 La collaboration entre la Confédération et les cantons fonctionne bien. Le problème réside dans le fait que le Parlement fédéral a tendance à durcir les bases juridiques, sous la pression d'une société tentée par le « risque zéro » et demandeuse de peines plus sévères. Les peines sont plus longues et les mesures ne font que renforcer les besoins en personnel des cantons. Or, les subventions fédérales ne couvrent qu'une partie de ce surcoût.

6462 Les événements dramatiques survenus ces derniers temps ont montré que l'État a tendance à intervenir dans l'exécution des décisions de justice ; ainsi, il n'est pas rare d'observer des poussées centralisatrices au sein du Parlement fédéral. Il faut rejeter toute restructuration du système, car elle aboutirait à une surenchère d'interfaces difficilement gérables. Sans compter que le fédéralisme d'exécution a apporté de bonnes solutions, impensables dans un système centralisé. Enfin, en comparaison internationale, l'exécution des peines en Suisse est exemplaire et novatrice. Depuis plusieurs années déjà, les trois concordats sur l'exécution des peines et mesures collaborent étroitement, avec pour résultat une certaine harmonisation des mesures.

6553 Par contre, on pourrait envisager que l'exécution des décisions de justice soit entièrement financée par la Confédération, afin de contrer les effets indésirables de la dynamique susmentionnée, à savoir la prise en charge financière par les cantons des besoins supplémentaires générés par la législation fédérale.

### 3.15. Politique énergétique dans le secteur du bâtiment

6664 La Confédération et les cantons escomptent du Programme Bâtiments une réduction significative de la consommation d'énergie dans le parc immobilier suisse et une baisse des émissions de CO<sub>2</sub>. Les mesures relatives à la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons (art. 89 al. 4 Cst), alors qu'il incombe à la Confédération de fixer les principes de la politique énergétique (art. 89 al. 2 Cst.) – une compétence poussée à son maximum à l'article 6 de la loi sur l'énergie LEne (art. 46 nl.Ene).

6765 La Confédération et les cantons financent conjointement les mesures décidées dans ce secteur. La Confédération définit les objectifs généraux de la politique d'encouragement. Elle a établi, en collaboration avec les cantons, le Modèle d'encouragement harmonisé (ModEnHa 2015) qui donne la liste des mesures pouvant être subventionnées, ainsi que les modalités d'octroi. La nouvelle loi sur l'énergie prévoit une augmentation des moyens issus de l'affectation partielle de la taxe sur le CO<sub>2</sub> attribués aux cantons. En contrepartie, les cantons devraient également augmenter leur engagement financier s'ils souhaitent pouvoir bénéficier de l'intégralité de ces contributions. L'argue de ce financement mixte pour revendiquer le droit de piloter la politique d'encouragement, mais aussi d'en définir le contenu (art. 53 al. 3 nl.Ene). De premières estimations montrent que la nouvelle loi sur l'énergie exigera des cantons un engagement financier très important, puisqu'il est prévu de reverser l'intégralité des fonds provenant de la taxe CO<sub>2</sub> à l'encouragement

#### Action requise

68 – La nouvelle loi sur l'énergie stipule que les cantons devront disposer d'un programme d'encouragement à l'assainissement de l'enveloppe des bâtiments ainsi qu'au remplacement des chauffages électriques ou à mazout. Ces critères fondamentaux sont au cœur de toute politique énergétique dans le secteur du bâtiment. Au demeurant, les cantons restent autonomes quant au déploiement et à l'organisation de leurs programmes d'encouragement et ce sont également les cantons qui légifèrent en matière de prescriptions énergétiques dans le domaine du bâtiment, conforte la Confédération dans sa volonté de s'immiscer dans ce domaine en allouant des aides financières aux cantons : en effet, ces

**Commentaire [LKGS]:** Propositions d'amendements. **Argumentaire:** en l'espèce, le projet de la CdC souhaite la suppression des mesures d'encouragement dans le bâtiment, non pas pour les remplacer par un autre instrument plus efficace, mais uniquement pour "mettre fin à l'intervention de la Confédération", alors même que celle-ci fournit, via l'affectation de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, les trois quarts du financement. Le canton de Genève estime que le programme d'encouragement à l'assainissement des bâtiments est l'un des piliers indispensable à la politique énergétique. Le financement de ce programme étant assuré à 75% par la Confédération, il est donc légitime qu'elle participe à son pilotage. La Confédération et la majorité des cantons collaborent de manière constructive depuis de nombreuses années déjà dans ce domaine et il n'y a donc pas lieu, pour le canton de Genève, de s'aligner sur cette proposition faite au nom de l'EnDK sans consultation ni même information préalable des cantons.

à des lui permettent d'exercer une influence plus grande sur la politique des bâtiments. Il s'agit d'une ingérence significative dans la répartition des compétences selon l'art. 45 al. 1 et dans l'autonomie d'organisation et de financement des cantons. Les gouvernements cantonaux estiment inacceptables les modalités financières décidées par la Confédération qui ne feraient qu'empiéter sur l'autonomie d'exécution des cantons. La politique d'encouragement ne doit pas être un moyen de contourner la séparation des compétences.

6966 Compte tenu des enjeux énergétiques et en matière de réchauffement climatique, les gouvernements cantonaux demandent donc que soient maintenues supprimées les mesures d'encouragement décidées dans le bâtiment aussi longtemps que nécessaire à l'atteinte des objectifs de politique énergétique. Et appellent de leurs vœux l'introduction d'un système incitatif pour le climat et l'énergie. Il serait ainsi mis fin à l'intervention de la Confédération dans la politique énergétique des bâtiments, problématique au regard de la répartition des compétences.

7067 L'accord de Paris sur le climat exige de la Suisse qu'elle fixe des objectifs vérifiables et engage les mesures nécessaires à leur respect. La Confédération prévoit à cet effet de réviser la loi CO<sub>2</sub> et de lancer une consultation à l'été 2016. Il semble que l'on débattre à l'échelon fédéral de l'introduction d'une compétence fédérale subsidiaire dans le secteur du bâtiment. Objectif : autoriser la Confédération à prendre des mesures lorsque celles des cantons ne permettent pas de respecter les objectifs inscrits dans la loi. Les gouvernements cantonaux peuvent accepter, s'opposent à cette compétence fédérale subsidiaire (ch. 11).

### 3.16 Aménagement du territoire

65 ... La révision de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT) en vigueur au 1<sup>er</sup> mai 2014, suscite des discussions très vives dans les différents milieux inter-cantonaux spécialisés (CORAI, COSAC). Dans sa prise de position du 11 novembre 2013 sur le projet d'ordonnance, la DTAP regretteit d'ailleurs : *« L'ou transfert de compétences de la Confédération, une obligation d'information aussi à et unilatérale et des restrictions dépassant le cadre de la LAI 1.1 ».*

7169 Conformément à la Constitution fédérale, les compétences de la Confédération en matière d'aménagement du territoire doivent se limiter à la fixation de principes. L'application concrète de ces principes dans des plans incombe toutefois pour l'essentiel aux cantons qui peuvent déléguer ces compétences aux communes. Or, plusieurs dispositions de

**Commentaire [LKG9]:** Ajout d'un nouveau paragraphe sur l'aménagement du territoire. **Argumentaire:** Le projet d'OAT a été adapté par la Confédération, notamment pour tenir compte d'un certain nombre de remarques alors formulées par la DTAP et les cantons. Certaines questions demeurent toutefois d'actualité (par exemple la notification des surfaces d'assollement – SDA – à l'ARE par les cantons, quelle que soit la surface concernée) et méritent d'être rediscutées à l'aune des principes du fédéralisme.

FOAI représentent une contrainte excessive qui ne tient pas compte des spécificités des cantons.

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

##### 4.1. Projets d'agglomération

7270 Le projet d'agglomération est un instrument de planification destiné à améliorer le système des transports des agglomérations et à coordonner le développement des transports et de l'urbanisation, par-delà les limites communales, voire cantonales ou nationales. Jusqu'ici, les projets étaient financés par le fonds d'infrastructure (limité dans le temps) doté de CHF 6 milliards, dont 2,56 pour les projets (de RER) urgents et 3,44 pour les projets d'agglomération. Ces montants ont été pour la plupart investis dans les projets de première et deuxième générations. La troisième génération est en cours d'élaboration. La Confédération participe au financement des projets d'agglomération à hauteur de 50 % maximum. Dans les faits, son financement fluctue entre 30 et 40 %. Responsables des projets, les cantons et les communes prennent à leur charge plus de 60 % des coûts.

7371 Il est proposé de ne plus limiter dans le temps le financement des projets d'agglomération qui serait assuré par le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). 9 à 12 % des dépenses du FORTA seraient affectées aux projets d'agglomération, soit quelque CHF 260 millions par an.

##### Action requise

7472 Soumettre un projet d'agglomération et en rendre compte impliquent un travail administratif considérable. La Confédération détaille la planification à tel point qu'il n'est pratiquement pas possible d'infléchir dessus. L'idée à l'origine du projet d'agglomération est en contradiction avec le degré d'intervention de la Confédération. Certaines compétences cantonales – aménagement du territoire ou autonomie d'organisation – sont touchées ; la DTAP en a déjà fait le constat en 2013. Il avait alors été décidé de mettre en place une plate-forme d'échange, qui n'a fait que rendre les structures plus compliquées au lieu de les simplifier. Une fois les grandes lignes du projet FORTA connues, la DTAP pourrait proposer, lors de l'examen, des changements dans l'organisation administrative des projets d'agglomération. Un bureau externe a été chargé par l'ARE d'examiner les possibilités de simplification et de proposer des modifications au niveau de l'ordonnance. Les résultats sont attendus ce printemps.



#### 4.2. Gestion de la forêt, de la faune sauvage et du paysage

7573 La gestion de la forêt, de la faune sauvage et du paysage (gestion des écosystèmes comprise) relève en premier lieu des cantons, alors que la Confédération a la compétence de légiférer. Dans de nombreux secteurs, le financement est assuré conjointement par la Confédération et les cantons, les quotes-parts pouvant différer selon l'activité. En général, la participation financière de la Confédération fluctue entre 30 % et 50 % (maximum), elle se fait par la convention-programme.

##### Action requise

7674 La répartition du financement entre la Confédération et les cantons ne pose en soi aucun problème, les difficultés proviennent de l'excès de détail des prescriptions et des réglementations imposées par la Confédération, disproportionné par rapport à sa participation financière. Trop de réglementation va à l'encontre du principe de subsidiarité. La Confédération s'est vu confier des tâches de surveillance et de coordination qui aboutissent à un excès de réglementation. La marge de manœuvre des cantons en matière d'exécution en est considérablement réduite.

7775 Dans la collaboration avec les cantons, la Confédération a tendance, d'une part, à ne pas respecter les échelons, de l'autre, à se montrer trop interventionniste. Ainsi, il n'est pas rare que l'administration fédérale n'accorde pas aux cantons l'importance qui leur revient et oublie de les impliquer suffisamment tôt. Au lieu de procéder par stratégies ou objectifs, la gestion et le compte rendu se font souvent par des mesures qui se concrétisent par une surenchère d'aides à l'exécution et un manuel RPT par trop détaillé dans le secteur de l'environnement. Enfin, les conventions-programmes conclues pour la forêt ne laissent pratiquement aucune latitude face aux directives de la Confédération.

7876 Il faudrait dès lors appliquer rigoureusement les principes fixés à l'origine pour la RPT et les adapter dans un souci de plus grande efficacité (définir une stratégie par objectifs, supprimer les doublons), regrouper les conventions-programmes de moindre envergure pour permettre une gestion intégrale et faciliter la mise en œuvre, et enfin réexaminer la distinction entre indemnisation et aide financière. Le dernier point est une conséquence de la loi sur les subventions qui n'a, dans ce cas précis, pas été modifiée. Lorsque les conventions-programmes sont gérées par objectifs, eux-mêmes indemnisés par des forfaits, la distinction entre indemnisation et aide financière perd tout son sens et ne fait que compliquer la mise en œuvre et le contrôle.

## 5. Autres domaines de tâches

7977 D'autres domaines ont été examinés sous l'angle de la répartition des tâches Confédération – cantons (annexe III). En voici la liste :

- réduction des primes ;
- aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants ;
- loi régissant les allocations familiales, LAFam ;
- politique énergétique des bâtiments : SuisseEnergie ;
- financement des caisses de pension du secteur public ;
- modification de la loi sur l'asile : restructuration du domaine de l'asile ;
- migration ;
- versements à des organisations de l'aide privée aux personnes âgées et aux invalides ;
- nouvelle politique régionale ;
- mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ ;
- approvisionnement énergétique ;
- santé des êtres humains et des animaux ;
- assurance chômage (placement, mesures du marché du travail) ;
- contrôle du marché du travail (lutte contre le travail au noir) ;
- contrôle du marché du travail (loi fédérale sur les travailleurs détachés).

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

Annexe I : grille d'analyse

Annexe II : fiches de travail sur les domaines de tâches pour lesquels une action est requise

Annexe III : fiches de travail sur les domaines de tâches pour lesquels une action n'est pas requise