



**Respect des principes de la réforme de la péréquation  
financière et de la répartition des tâches entre la Confédération  
et les cantons (RPT)**

Rapport du Conseil fédéral du 12 septembre 2014  
en réponse au postulat 12.3412 (Stadler Markus)  
du 29 mai 2012

## Condensé

*Par la voie du postulat 12.3412 «Vérification du respect des principes régissant la RPT», le Conseil fédéral a été chargé «d'indiquer quelles sont les dispositions du droit fédéral qui, depuis la votation populaire sur les principes constitutionnels de la RPT<sup>1</sup>, dérogent fondamentalement à ces principes de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et aux autres principes organisationnels inscrits dans la Constitution fédérale. Il le fera au plus tard en même temps que le prochain rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT».*

*Les principes constitutionnels régissant la RPT évoqués dans le postulat consistent pour l'essentiel en le principe de subsidiarité, le principe de l'équivalence fiscale et le respect de l'autonomie organisationnelle et financière des cantons.*

- Le principe de subsidiarité repose sur l'idée que la Confédération ne saurait s'attribuer des tâches que les cantons sont tout aussi à même qu'elle d'accomplir et qu'il n'y a donc aucune raison impérative de légiférer en droit fédéral à ce sujet.*
- Le principe de l'équivalence fiscale implique que le bénéficiaire d'une prestation, l'unité d'imputation et l'unité qui prend la décision soient identiques. Autrement dit, la collectivité à laquelle échoit le bénéfice d'une prestation décide de cette prestation et en supporte les coûts. Si la Confédération et les cantons tirent profit d'une prestation de l'Etat à parts égales, des solutions communes s'imposent pour répartir équitablement les compétences décisionnelles et la prise en charge des coûts.*
- La disposition de la Constitution selon laquelle la Confédération respecte l'autonomie des cantons est l'expression de la reconnaissance de l'autonomie des cantons en matière d'accomplissement des tâches, de financement et d'organisation.*

*Quant à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi qu'à leur accomplissement, la Constitution connaît de longue date un autre principe qui est celui de la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons (art. 46, al. 1), qualifié communément de «fédéralisme d'exécution».*

*Durant la période examinée, de début décembre 2004 à fin décembre 2013, le peuple et les cantons ont accepté au total 33 projets constitutionnels, tandis que le Parlement adoptait un peu plus de 400 modifications de lois ou nouvelles lois fédérales, dont 120, soit un bon quart, avaient trait à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou à leur accomplissement. Toutefois, les cantons ont été concernés par ces textes à des degrés fort divers. Un quart de ces 120 projets ne les concernait que de façon marginale, les réduisant à un rôle plutôt passif. Sur les 90 projets restants, dans lesquels les cantons ont un rôle actif à jouer, une moitié consistait en des projets leur concédant des tâches d'exécution classiques, l'autre des projets leur octroyant de substantielles compétences décisionnelles. Parmi ces derniers – tout juste 45 au total –, un tiers avait des implications financières importantes pour la Confédération et/ou les cantons.*

*Toutes les modifications de lois et nouvelles lois adoptées au cours de la période examinée, qui avaient pour objet la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou leur*

---

<sup>1</sup> RPT = Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

*accomplissement ont conféré à la Confédération des moyens d'intervention supplémentaires ou des compétences. En ce sens, on observe une certaine tendance à la centralisation qui s'explique en partie par des facteurs non influençables. C'est ainsi qu'il peut s'avérer plus économique de résoudre des problèmes d'une ampleur nationale au niveau fédéral plutôt qu'à l'échelon de chaque canton. Une autre raison non directement influençable qui explique cette tendance à la centralisation est la formulation générale des normes de compétence de la Constitution fédérale. Tant que la Confédération ne dépasse pas le cadre de ses compétences, elle peut élargir son champ d'action assez simplement, c'est-à-dire sans base constitutionnelle particulière. Enfin, la Confédération peut voir son influence renforcée par des contre-projets à des initiatives populaires; ce renforcement visé par l'initiative reste souvent contenu dans le contre-projet. Pour briser la tendance à la centralisation il faudra, le moment venu et dans le cadre d'un paquet global, revoir la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou procéder à une mise à jour du droit fédéral sur la forme comme sur le fond.*

*Sur les 120 projets qui ont concerné les cantons durant la période examinée, les quatorze qui avaient des implications financières importantes, de même que les révisions du droit de la tutelle de 2008 et de la loi sur l'encouragement du sport de 2011 (trois périodes hebdomadaires d'éducation physique durant la scolarisation obligatoire), révisions controversées en ce qui concerne le respect des principes de la RPT, ont été étudiés en détail quant à leur compatibilité avec ces principes. Pour le Conseil fédéral, le principe de subsidiarité tout comme celui de l'équivalence fiscale n'ont pas été respectés en tout ou partie dans quatre cas. A l'inverse, l'autonomie organisationnelle et financière des cantons a été généralement bien respectée dans les projets constitutionnels et législatifs.*

*Selon le Conseil fédéral, le respect du principe de subsidiarité doit être mis en doute à propos de*

- la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), et plus concrètement en ce qui concerne les parcs naturels régionaux et périurbains d'importance nationale;*
- la loi fédérale sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (LESp), et plus concrètement en ce qui concerne l'enseignement obligatoire du sport dans les écoles;*
- l'article constitutionnel sur la formation musicale;*
- la loi fédérale sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF).*

*Le respect du principe de l'équivalence fiscale est jugé critiquable par le Conseil fédéral à propos de*

- la réduction des primes pour les enfants et les jeunes adultes en formation, loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal);*
- la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), et plus concrètement en ce qui concerne les parcs naturels régionaux et périurbains d'importance nationale;*
- la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux);*
- la loi fédérale sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF).*

*Il convient de préciser à ce sujet que les principes constitutionnels applicables à la répartition des tâches laissent une marge d'appréciation assez grande et que les principes régissant la RPT sont – dans l'ensemble – respectés tant lors de l'élaboration des projets que durant leur examen par le Parlement.*

*Afin de garantir le respect durable des principes régissant la RPT par toutes les parties pre-*

*nantes à un projet, le Conseil fédéral envisage d'ajouter, au chapitre «Conséquences» de ses messages relatifs à des projets qui concernent la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que leur accomplissement, des considérations sur l'observation des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Cela sera utile à la pérennité des principes RPT et fera en quelque sorte contrepoids à une tendance à la centralisation qui est immanente au système.*

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte et délimitations .....</b>	<b>6</b>
1.1	Contexte .....	6
1.2	Délimitations .....	7
<b>2</b>	<b>Les principes de la RPT .....</b>	<b>9</b>
2.1	Le principe de subsidiarité .....	9
2.2	Le principe de l'équivalence fiscale.....	9
2.3	Respect de l'autonomie organisationnelle et financière des cantons .....	12
2.4	Le principe du «fédéralisme d'exécution» .....	13
2.5	Tensions entre les principes constitutionnels applicables au partage des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi qu'à leur accomplissement.....	14
<b>3</b>	<b>Bases méthodologiques de la vérification .....</b>	<b>16</b>
3.1	Période de vérification .....	16
3.2	Sélection des actes législatifs à vérifier.....	16
3.3	Critères d'évaluation .....	18
<b>4</b>	<b>Evaluation des actes législatifs .....</b>	<b>20</b>
4.1	Enseignements généraux .....	20
4.2	Evaluation récapitulative des actes législatifs importants sur le plan financier .....	26
<b>5</b>	<b>Conclusions .....</b>	<b>29</b>
	<b>Annexes: Fiches d'évaluation des actes législatifs examinés .....</b>	<b>31</b>
A.1	Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants .....	32
A.2	Réduction des primes pour les enfants et les jeunes adultes en formation .....	34
A.3	Loi sur les allocations familiales.....	36
A.4	Loi sur le fonds d'infrastructure.....	38
A.5	Parcs d'importance nationale.....	40
A.6	Allocations familiales dans l'agriculture.....	42
A.7	Financement hospitalier.....	44
A.8	Nouveau régime de financement des soins .....	46
A.9	Révision du droit de la tutelle.....	48
A.10	Programme d'assainissement des bâtiments.....	50
A.11	Revitalisation des eaux et assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique.....	52
A.12	Financement des caisses de pension publiques.....	54
A.13	Encouragement du sport (enseignement obligatoire du sport dans les écoles).....	56
A.14	Article constitutionnel «Formation musicale» .....	58
A.15	Modification de la loi sur l'asile: restructuration du domaine de l'asile.....	60
A.16	Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire.....	62

# 1 Contexte et délimitations

## 1.1 Contexte

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008. En vertu des dispositions de l'art. 18 de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC)<sup>2</sup>, le degré de réalisation des buts de la péréquation financière est exposé et vérifié tous les quatre ans dans le rapport sur l'évaluation de l'efficacité. A partir de cette analyse, le rapport propose d'éventuelles mesures pour la période quadriennale suivante. Comme l'indique le libellé du projet, «Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches», la réorganisation de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que de leur accomplissement était l'objet même de la RPT. Le deuxième rapport – le dernier en date – sur l'évaluation de l'efficacité faisait également état du désenchevêtrement entrepris du fait de l'instauration de la RPT et des conventions-programmes instaurées suite à cette réforme.

S'agissant de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que de leur accomplissement, le postulat 12.3412 déposé le 29 mai 2012 par le conseiller aux Etats Markus Stadler sous le titre «Vérification du respect des principes régissant la RPT» va plus loin. Il vise à ce que les principes ancrés dans la Constitution par la RPT et applicables également au désenchevêtrement faisant suite à la réforme soient observés au-delà de l'élaboration du projet. Voici le libellé du postulat et les considérations qui l'ont motivé:

### Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé d'indiquer quelles sont les dispositions du droit fédéral qui, depuis la votation populaire sur les principes constitutionnels de la RPT, dérogent fondamentalement à ces principes de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et aux autres principes organisationnels inscrits dans la Constitution fédérale. Il le fera au plus tard en même temps que le prochain rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT.

### Développement

Font notamment partie des principes régissant la RPT (art. 5a de la Constitution, Subsidiarité; art. 43a de la Constitution, Principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques; art. 46, al. 2, de la Constitution, Conventions-programmes entre la Confédération et les cantons; et art. 47, al. 2, de la Constitution, Autonomie des cantons):

1. la subsidiarité (chaque tâche doit être accomplie à l'échelon le plus bas possible);
2. l'équivalence fiscale (coïncidence entre les bénéficiaires, les contribuables et les décideurs);
3. les nouvelles formes de collaboration et de financement entre la Confédération et les cantons, avec les conventions-programmes ainsi que les contributions globales et les contributions forfaitaires.

Le démêlage des domaines financièrement enchevêtrés était un objectif majeur de la RPT. On a désenchevêtré les tâches là où cela était possible. Dans le cas des tâches qui restaient communes, la direction stratégique devait revenir à la Confédération; la responsabilité opérationnelle, aux cantons. Le principe qui veut que celui qui paie commande devait être appliqué systématiquement. Les nouvelles formes de collaboration et de financement devaient laisser aux cantons une marge de manœuvre adéquate et remplacer les réglementations fédérales trop détaillées.

Ces principes conservent toute leur pertinence, il favorisent une direction efficace et efficiente de la part des pouvoirs publics et ils contribuent à éviter que l'on attribue des tâches ou que l'on opère des financements de façon arbitraire (voir aussi le monitoring du fédéralisme de la Fondation ch: <http://www.chstiftung.ch/ch-dienstleistungen/foederalismusmonitoring>).

<sup>2</sup> RS 613.2.

En vertu de l'art. 57 OPFCC, le prochain rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT devra aborder la mise en œuvre de cette dernière et illustrer les effets du désenchevêtrement effectué après l'instauration de la RPT en 2008 (notamment en ce qui concerne la liberté d'affectation des transferts ou les conventions-programmes non bureaucratiques au lieu des subventions individuelles détaillées). Au-delà de cette réflexion, il est intéressant de déterminer comment se sont développées la répartition des tâches et les interdépendances entre la Confédération et les cantons, notamment dans les domaines qui n'étaient pas concernés par la RPT.

Il est en effet aisé de constater que ces principes régissant la RPT ont été violés - ou à tout le moins entravés - à plusieurs reprises au cours de ces dernières années, notamment dans les domaines de l'enseignement du sport, de l'enseignement de la musique et des hautes écoles, pour ne prendre que ces exemples.

La législation relative à la RPT a été édictée il y a quelques années dans le but de mettre un certain ordre dans les structures étatiques, plus précisément dans les interactions entre la Confédération, les cantons et - par la suite - les communes. Il serait peu responsable de renoncer à l'ordre visé pour revenir insidieusement à la situation antérieure, par étapes et sans stratégie aucune. La subsidiarité et l'équivalence fiscale sont des principes constitutionnels qui ne peuvent être invoqués devant un tribunal (voir le premier message concernant la RPT; FF 2002 2319 s.). C'est la raison pour laquelle il faut que le monde politique contrôle le respect de ces principes.

Le 15 août 2012, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat et le Conseil des Etats l'a adopté le 13 septembre de cette même année. Par le présent rapport, le Conseil fédéral accède à la demande formulée dans le postulat.

## 1.2 Délimitations

Les vérifications effectuées dans le cadre du présent rapport n'ont porté sur *aucun* des projets adoptés avec le paquet global de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Le Parlement a adopté tous les actes législatifs concernés sans modifier fondamentalement le projet du Conseil fédéral et de l'organisation du projet RPT. Cette dernière a soumis ses propositions dans le respect des principes régissant la RPT. Par conséquent, il y a lieu de reconnaître les décisions du Parlement – inchangées pour la plupart – comme étant conformes à la RPT. Voici les actes législatifs qui n'ont pas été examinés dans le cadre du paquet global RPT entré intégralement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008:

- les articles constitutionnels (adoptés par le Parlement le 3 octobre 2003) mis en œuvre après l'instauration de la RPT;
- la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC, RS 613.2; adoptée elle aussi par le Parlement le 3 octobre 2003);
- toutes les révisions de lois menées dans le contexte du paquet global RPT:
  - premier acte modificateur (adopté par le Parlement le 6 octobre 2006),
  - deuxième acte modificateur (adopté par le Parlement le 22 juin 2007);
- les arrêtés fédéraux concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges (adoptés par le Parlement les 22 juin 2007 et 17 juin 2011) ainsi que l'arrêté fédéral concernant la compensation des cas de rigueur (adopté par le Parlement le 22 juin 2007).

N'ont pas été vérifiés non plus dans le contexte du présent rapport les domaines de la formation professionnelle et des hautes écoles:

- Les travaux menés dans le cadre de la révision totale de la loi sur la formation professionnelle ont eu lieu en même temps que ceux consacrés à la RPT, ce qui explique que le

Conseil fédéral ait décidé, après analyse des deux projets soumis à consultation, de concentrer les travaux relatifs à ce domaine sur la loi sur la formation professionnelle. Un chapitre du message concernant la loi sur la formation professionnelle montre comment il a été tenu compte des principes régissant la RPT (FF 2000 5256 s).

- Dans le domaine des hautes écoles, les premiers travaux sur un nouvel article constitutionnel étaient en cours à l'époque de l'élaboration du projet de RPT, raison pour laquelle le Conseil fédéral, en accord avec les cantons, avait décidé de dissocier cette réforme de la RPT. Cela est indiqué dans le premier message concernant la RPT du 14 novembre 2001<sup>3</sup>. C'est dans le rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national sur l'initiative parlementaire relative à un article constitutionnel sur l'éducation (FF 2005 5159) qu'a été établi, lors de la définition des nouvelles dispositions, le lien avec les principes régissant la RPT.

La réforme de la formation professionnelle et des hautes écoles ayant été menée en même temps que les travaux sur la RPT, il paraissait logique au Conseil fédéral d'exclure ces domaines du présent rapport.

Ne sont pas traités non plus ici les principes RPT dont le respect a déjà été vérifié dans le cadre du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière. Cela concerne en particulier l'instrument de la convention-programme instauré entre la Confédération et les cantons à l'occasion de la RPT, mais aussi les questions d'ordre plutôt technique des formes de contributions (contributions globales ou forfaitaires en lieu et place de contributions aux frais) ainsi que du pilotage des prestations (pilotage axés sur l'output et non plus sur l'input). Les champs thématiques «formes de contributions» et «pilotage des prestations» font également l'objet des futurs contrôles permanents des subventions à mener selon une procédure standardisée.

Le présent rapport n'aborde pas davantage les projets fiscaux, et ce, pour deux raisons: premièrement, la RPT n'a développé aucun principe sur les rapports entre la Confédération et les cantons en matière de fiscalité; s'agissant de la fixation de principes, la RPT s'est bornée aux aspects de la «répartition des tâches» et de l'«accomplissement des tâches». Deuxièmement, et en toute logique, les projets fiscaux ne sont évoqués ni dans le texte tel qu'il a été déposé ni dans le développement du postulat.

---

<sup>3</sup> FF 2002 2201.

## 2 Les principes de la RPT

Le présent rapport examine la question de savoir si les projets constitutionnels et législatifs (cf. chap. 3.2) tiennent compte des principes RPT suivants:

- le principe de subsidiarité;
- le principe de l'équivalence fiscale;
- le respect de l'autonomie organisationnelle et financière des cantons.

Un autre principe essentiel de la RPT consistait en ce qu'il est convenu d'appeler la «neutralité budgétaire» du paquet global RPT entre la Confédération et les cantons. Mais contrairement aux principes évoqués plus haut, la neutralité budgétaire ne repose sur aucune base constitutionnelle. Il faut la considérer plutôt comme une restriction (ad hoc) que les parties au projet, à savoir la Confédération et les cantons, se sont imposée elles-mêmes, et sans laquelle les mesures proposées n'auraient guère pu être mises en œuvre.

### 2.1 Le principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité était depuis des décennies déjà la ligne directrice qui guidait l'attribution d'une tâche à la Confédération ou aux cantons, tout comme son accomplissement. Avec la RPT, il a été ancré pour la première fois de façon explicite dans la Constitution. D'une part, il est inscrit directement à l'art. 5a Cst.:

L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité.

D'autre part, le principe de subsidiarité est précisé à l'art. 43a, al. 1, Cst.:

La Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération.

Le premier message relatif à la RPT contient les passages suivants à propos du principe de subsidiarité<sup>4</sup>:

«Le principe de subsidiarité dans un Etat fédéral part de l'idée que la Confédération ne doit pas s'attribuer des tâches si les Etats membres disposent des compétences nécessaires pour les accomplir eux-mêmes et s'il n'existe pas une raison impérieuse d'unifier ces tâches au niveau fédéral.» Et, plus loin: «Il serait contraire à la conception suisse de l'Etat de confier l'interprétation du principe de subsidiarité à une instance judiciaire. Son application représente plutôt une question politique fondamentale que doivent résoudre le constituant et le législateur dans chaque cas concret, en prenant en considération les conditions du moment. [...] Avec une telle approche, le principe de subsidiarité ne peut être invoqué devant un tribunal.»

### 2.2 Le principe de l'équivalence fiscale

Un élément capital dans les rapports entre la Confédération et les cantons est, outre le prin-

---

<sup>4</sup> FF 2002 2319.

cipe de subsidiarité, celui de l'équivalence fiscale, qui a lui aussi été ancré dans la Constitution suite à la RPT, sous le titre «Principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques». Pour résumer, il exige que le bénéficiaire, l'unité d'imputation et l'unité qui prend la décision soient identiques. Ainsi, le principe de l'équivalence fiscale s'applique d'une manière générale chaque fois que des biens ou des services recouvrent une zone bénéficiaire géographique spécifique (voir ci-dessous). Les dispositions constitutionnelles qui en découlent aux al. 2 et 3 de l'art. 43a sont celles -ci:

<sup>2</sup> Toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'Etat prend en charge les coûts de cette prestation.

<sup>3</sup> Toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'Etat décide de cette prestation.

Le *premier message relatif à la RPT* expliquait, à propos du principe de l'équivalence fiscale<sup>5</sup>:

«Ce principe exige une triple congruence: le bénéficiaire, l'unité d'imputation et l'unité qui prend la décision doivent si possible être identiques. [...] Le principe de l'équivalence fiscale concerne les personnes qui vivent dans une communauté correspondante. Si ces personnes tirent un avantage de l'accomplissement des tâches de l'Etat, elles doivent financer elles-mêmes les prestations correspondantes (au moyen d'impôts ou de contributions) et il faut qu'elles puissent décider démocratiquement de ces tâches. Il est ainsi possible d'assurer que les tâches correspondantes sont accomplies au bon endroit, au bon moment et dans la proportion requise.

Si un avantage découlant d'une prestation de l'Etat ne profite pas à l'ensemble de la Confédération, mais uniquement à un ou plusieurs cantons, ces derniers doivent par conséquent également assurer le financement de la prestation et pouvoir prendre des décisions à son sujet. A l'opposé, les prestations qui profitent dans une large mesure à l'ensemble de la Suisse doivent être réglementées et, le cas échéant, accomplies par la Confédération.»

Si la Confédération et les cantons tirent pareillement avantage d'une prestation de l'Etat, des solutions communes de partage s'imposent, ce partage étant étendu de façon équitable aux compétences décisionnelles et à la prise en charge des coûts.

Dans les *sources bibliographiques faisant référence au droit public*, on trouve des évaluations contrastées du principe de l'équivalence fiscale. Schweizer et Müller<sup>6</sup>, d'une part, soutiennent que l'ancrage constitutionnel de ce principe était l'une des principales priorités de la RPT. Ils soulignent notamment, dans ce contexte, l'importance d'une répartition claire des responsabilités de financement entre la Confédération et les cantons ainsi que la nécessité d'éviter tout effet externe indésirable. Biaggini<sup>7</sup>, pour sa part, porte une appréciation plus critique sur ce principe, notamment sur l'al. 3 de l'art. 43a: «celui qui paie doit pouvoir commander». Il conclut son propos en ces termes: «Si l'on prend cette disposition au mot et à bien réfléchir, l'al. 3 devrait se traduire par un réaménagement de fond en comble du modèle fédéraliste» Et: «Selon cette logique, [...] le fédéralisme d'exécution si cher à la vieille école n'aurait plus droit de cité».

---

<sup>5</sup> FF 2002 2320.

<sup>6</sup> Schweizer, Rainer J., Müller, L., Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, in: Ehrenzeller, B., Mastronardi, Ph., Schweizer, Rainer J., Vallender, K. A., Zurich 2008, art. 43a, ch. marg. 16 s.

<sup>7</sup> Biaggini, G., BV Kommentar, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2007, art. 43a, ch. marg. 8.

Du point de vue des *sciences de la finance*, le principe de l'équivalence fiscale joue un rôle crucial dans les Etats à la structure fédéraliste, pour autant qu'il soit possible d'attribuer clairement le bénéfice d'une tâche à un niveau de l'Etat. Cette condition étant posée, Blankart<sup>8</sup>, par exemple, précise qu'en cas d'identité entre bénéficiaire, instance de décision et contribuable, les impôts exercent une «fonction de prix»: «Qui dit prestations publiques accrues dit hausse des coûts et donc impôts plus lourds pour le citoyen. Ces impôts obligent le citoyen à effectuer une analyse coûts-avantages par rapport à d'autres biens. Il faut donc considérer les impôts comme des prix, qui possèdent les mêmes caractéristiques. [...] Au final, les citoyens devront supporter la charge d'une mise à disposition accrue (de biens publics) en vertu du principe d'autonomie. Ils ne pourront pas la répercuter sur autrui. C'est en ce sens que la fonction de prix des impôts est préservée. La symétrie institutionnelle contraint à peser tous les avantages et tous les coûts des prestations de l'Etat. En cas d'écart par rapport à la symétrie institutionnelle, [...] les décisions et/ou les coûts sont répercutés en tout ou partie sur d'autres collectivités territoriales, ce qui fausse forcément la pesée des intérêts».

*L'application pratique du principe de l'équivalence fiscale* n'est pas toujours facile. Elle pose relativement peu de problèmes lorsqu'il s'agit de tâches où les bénéficiaires, et donc la zone bénéficiaire géographique, peuvent être clairement définis, par exemple une station d'épuration (zone desservie par une canalisation) ou la défense nationale (ensemble du pays). Par contre, l'application est plus difficile lorsque les bénéficiaires se trouvent à plusieurs niveaux, comme le montre l'exemple de la protection de la nature, qui bénéficie directement aux habitants mais est également conforme à l'intérêt national (maintien de la biodiversité, par exemple). Dans ce cas, il faut déterminer quel est le niveau qui bénéficie principalement d'une tâche et si un financement commun doit éventuellement être envisagé. Enfin, le principe de l'équivalence fiscale n'est guère applicable lorsque des biens juridiques fondamentaux comme l'égalité ou la justice entrent en jeu ou lorsque des prestations sont réglementées de manière centralisée pour des raisons d'efficacité ou d'efficience, mais fournies et utilisées localement. C'est pourquoi il peut être tout à fait judicieux, dans certains cas, de définir la réglementation au niveau national, voire international, tandis que la fourniture et le financement des prestations publiques seront assurés au niveau cantonal ou local.

Dans le contexte de l'équivalence fiscale, il faut également renvoyer à la péréquation financière au sens strict.

Pour accomplir leurs tâches – celles qui, selon le message relatif à la RPT, leur sont propres tout autant que celles que leur a déléguées la Confédération –, les cantons disposent donc non seulement de moyens de transfert affectés à l'accomplissement de tâches déterminées mais encore, cela va de soi, de leurs propres moyens. S'y ajoutent les fonds provenant de la péréquation financière, qui sont alloués aux cantons sans être subordonnés à une affectation déterminée (cf. art. 6, al. 2, de la loi fédérale sur la péréquation financière; RS 613.2). De ce fait, les fonds provenant de la péréquation financière comptent également parmi les «moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches» visés à l'art. 47, al. 2, Cst. et sont, de ce point de vue, eux aussi pertinents au regard de l'équivalence fiscale.

---

<sup>8</sup> Blankart, Ch. B., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 2<sup>e</sup> édition, Munich 1994, p. 514 s.

Enfin, s'agissant du financement des tâches déléguées par la Confédération, les cantons ont, à des degrés divers, la possibilité de percevoir des redevances, ce qui atténue également la charge financière résultant d'une tâche d'exécution.

### 2.3 Respect de l'autonomie organisationnelle et financière des cantons

Toujours dans le contexte de la RPT, le principe constitutionnel de l'autonomie des cantons a été élargi et précisé. Ainsi, l'art. 47, al. 2, Cst. dispose:

<sup>2</sup> Elle (la Confédération) laisse aux cantons suffisamment de tâches propres et respecte leur autonomie d'organisation. Elle leur laisse des sources de financement suffisantes et contribue à ce qu'ils disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches.

Sous le titre «Autonomie des cantons», la Confédération est donc tenue de laisser aux cantons, outre des sources de financement suffisantes, suffisamment de tâches propres. De plus, la Confédération doit contribuer à ce que les cantons disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches. Il lui incombe par ailleurs de respecter leur autonomie d'organisation, autrement dit leur domaine de compétence dans l'accomplissement des tâches fédérales.

Quant à la péréquation financière au sens strict, un article constitutionnel distinct a été créé suite à la RPT, pour tenir compte de son importance capitale dans l'Etat fédéral<sup>9</sup>.

Dans sa version actuelle, l'al. 2 de l'art. 47 Cst. a été commenté comme suit dans le premier message relatif à la RPT<sup>10</sup>:

«Cette disposition prévoit que la Confédération respecte l'autonomie des cantons. Elle est l'expression de la reconnaissance de l'autonomie des cantons en matière d'accomplissement des tâches, de financement et d'organisation. Cette autonomie n'est d'ailleurs pas contestée sur le plan constitutionnel. En précisant cette norme à l'art. 47, le nouvel alinéa n'introduit pas une nouveauté dans la Constitution. Elle ne fait qu'exprimer de manière explicite une norme constitutionnelle qui fait partie intégrante du fédéralisme et qui a la teneur suivante:

---

#### <sup>9</sup> Art. 135 Péréquation financière et compensation des charges

<sup>1</sup> La Confédération légifère sur une péréquation financière et une compensation des charges appropriées entre la Confédération et les cantons d'une part, et entre les cantons d'autre part.

<sup>2</sup> La péréquation financière et la compensation des charges ont notamment pour but:

- a. de réduire les disparités entre cantons en ce qui concerne la capacité financière;
- b. de garantir aux cantons une dotation minimale en ressources financières;
- c. de compenser les charges excessives des cantons dues à des facteurs géo-topographiques ou sociodémographiques;
- d. de favoriser une collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges;
- e. de maintenir la compétitivité fiscale des cantons à l'échelle nationale et internationale.

<sup>3</sup> La péréquation des ressources est financée par les cantons à fort potentiel de ressources et par la Confédération. Les prestations des cantons à fort potentiel de ressources équivalent au minimum à deux tiers et au maximum à 80 % de la part de la Confédération.

<sup>10</sup> FF 2002 2321 s.

- Dans le cadre de l'autonomie dont jouissent les cantons lors de l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération s'engage, dans la mesure du possible, à respecter les compétences des cantons, et donc à leur accorder un nombre suffisant de tâches autonomes. Cet engagement est également valable dans les domaines où la Confédération assume des tâches et dispose de compétences (principe de l'exercice des compétences en faisant preuve de modération). Par ailleurs, les cantons sont en principe libres d'accomplir des tâches que la Constitution n'attribue pas à la Confédération ou que cette dernière n'exerce pas.
- L'autonomie en matière d'organisation protège les cantons d'interventions excessives de la Confédération dans les structures d'organisation cantonales. Cela signifie en particulier que les cantons peuvent décider eux-mêmes dans une large mesure quelles seront les structures de leurs autorités et de leur administration, de quelle manière ils accompliront leurs tâches et comment ils utiliseront leurs moyens financiers.
- Concernant l'autonomie des cantons en matière de finances, la Confédération doit contribuer à ce que les cantons disposent de sources de financement suffisantes pour remplir leurs tâches – celles qui leur incombent directement et celles que leur délègue la Confédération. [...]

L'autonomie des cantons doit également être respectée lorsque la Confédération exerce ses propres compétences et accomplit des tâches qui lui sont confiées directement. Cette disposition montre qu'une intervention qui porterait atteinte au fondement de l'autonomie cantonale constituerait une violation de la Constitution.»

La liberté d'organisation des cantons est également évoquée à l'art. 46, al. 2 et 3<sup>11</sup>:

<sup>2</sup> La Confédération et les cantons peuvent convenir d'objectifs que les cantons réalisent lors de la mise en œuvre du droit fédéral; à cette fin, ils mettent en place des programmes soutenus financièrement par la Confédération.

<sup>3</sup> La Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités.

## 2.4 Le principe du «fédéralisme d'exécution»

Outre ces deux «principes RPT» en vigueur depuis 2008, il existe depuis un certain temps déjà le principe de la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons; on parle communément, en l'espèce, du principe du «fédéralisme d'exécution». Le principe selon lequel la mise en œuvre du droit fédéral incombe aux cantons a été longtemps un droit constitutionnel non écrit. Il a été ancré dans la troisième Constitution (qui date de 1999, autrement dit d'avant l'adoption des «articles RPT»), à l'art. 46, al. 1:

<sup>1</sup> Les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi.

Dans ce contexte, plusieurs lois illustrent parfaitement le fédéralisme d'exécution: le droit de la police de la santé (p. ex. la loi sur les épidémies, la loi sur les denrées alimentaires, la loi

<sup>11</sup> Kägi-Diener, R., Kommentar zu Artikel 46 BV, in: Ehrenzeller, B., Mastronardi, Ph., Schweizer, Rainer J., Vallender, K. A., Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, Zurich 2008, p. 868; Wiget, S. (éditeurs: Hänni, P., Belser, E. A., Waldmann, B.), Die Programmvereinbarung – Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen, Berne 2012, p. 99.

sur les épizooties, la loi sur les produits chimiques, entre autres) et la législation sur l'agriculture (p. ex. la lutte contre les maladies et les nuisibles, le versement de subventions) ainsi que tout le domaine de l'exécution des peines et des mesures.

L'art. 46, al. 1, Cst. n'a pas été touché par la RPT. Il consacre le principe fondamental de l'Etat fédéral suisse, à savoir que les prestations destinées aux citoyennes et aux citoyens doivent être fournies en premier lieu par les cantons et les communes et non par les unités administratives décentralisées de la Confédération. Le fédéralisme d'exécution ménage aux cantons, dans la mise en œuvre du droit fédéral, une certaine liberté d'organisation; il est possible de tenir compte de préférences régionales, ce qui permet en outre de réaliser des gains de synergie et d'éviter les administrations parallèles. Cette liberté d'aménagement concédée aux cantons dans le cadre du fédéralisme d'exécution doit toutefois être relativisée à deux égards: il y a non seulement le «prix à payer» par les cantons en échange de cette liberté, c'est-à-dire supporter les coûts d'exécution, mais encore le fait que les cantons ne peuvent que mettre en œuvre les tâches à assumer; ils n'ont pas une marge de manœuvre totale ni aucun pouvoir de décision sur les questions essentielles. En d'autres termes, les cantons ne disposent d'une liberté d'aménagement que dans les limites fixées par la Confédération<sup>12</sup>.

Quant au financement de l'accomplissement des tâches dans le cadre du fédéralisme d'exécution, la règle est que les cantons ne perçoivent aucune indemnisation spécifique au titre de la mise en œuvre du droit fédéral<sup>13</sup>. Sur ce chapitre, la RPT – en particulier le principe de l'équivalence fiscale – n'a rien changé.

## **2.5 Tensions entre les principes constitutionnels applicables au partage des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi qu'à leur accomplissement**

L'évaluation du respect des principes RPT est rendue difficile par le fait que les principes constitutionnels déterminants peuvent se trouver en contradiction les uns avec les autres. C'est parfois le cas entre les principes régissant la RPT et le principe du fédéralisme d'exécution<sup>14</sup>, mais aussi entre les principes RPT eux-mêmes, à l'exemple du principe de subsidiarité visé à l'art. 43a, al. 1, Cst. par rapport à la garantie des prestations de base

---

<sup>12</sup> Voir par ailleurs le premier message du Conseil fédéral relatif à la RPT, notamment le passage suivant (FF 2002 2164): «Les disparités en matière de capacité financière entre les cantons à fort potentiel de ressources et les cantons à faible potentiel de ressources, *une tendance à la centralisation qui allait en s'accroissant et un fédéralisme qui menaçait de prendre une tournure purement exécutoire*, tels ont été les motifs d'une refonte complète de la péréquation financière actuelle»; voir aussi, à propos du «fédéralisme d'exécution», les développements figurant à la page 2194 de ce même message.

<sup>13</sup> «Quand bien même les cantons ont à assumer eux-mêmes les coûts de mise en œuvre, l'art. 47, al. 2, dernière phrase, n'exclut pas que la Confédération puisse fournir des aides financières spécifiques; la disposition en question se trouve à l'art. 6, let. b, de la loi sur les subventions (RS 616.1). Ce qui ne veut pas dire que la Confédération serait tenue de procurer aux cantons des aides financières pour mettre en œuvre le droit fédéral. Il s'agit au contraire de pondérer les recettes des cantons et d'accorder l'importance qu'elle mérite à l'autonomie financière des cantons, qui est sous-jacente au fédéralisme.» (Wiget, S., *ibid.*, p. 97); voir aussi Biaggini, G., BV Kommentar, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2007, art. 46, ch. marg. 14.

<sup>14</sup> Voir à ce propos le premier message relatif à la RPT (FF 2002 2194): ... «Le fédéralisme d'exécution [...] la Confédération adopte des dispositions, les cantons les exécutent. Une telle approche du fédéralisme suppose [...] que les cantons ne peuvent utiliser leur marge de manœuvre que dans un cadre défini et imposé par la Confédération».

(art. 43a, al. 4) ou au principe de l'accomplissement des tâches de manière adéquate (art. 43a, al. 5).

Quant à la question de savoir comment pondérer les principes afférents à une tâche particulière, sa réponse conserve forcément une certaine marge d'appréciation. C'est pourquoi, pour juger du respect des principes RPT requis dans le postulat, on a tenté de définir une grille de critères fondée sur la pratique courante et des recherches bibliographiques (cf. chap. 3.3).

### **3 Bases méthodologiques de la vérification**

#### **3.1 Période de vérification**

Conformément au postulat, le contrôle a porté sur les actes adoptés par le Parlement après la votation populaire du 28 novembre 2004 sur la RPT, autrement dit de décembre 2004 à fin 2013. Les « principes RPT » ne sont certes entrés intégralement en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2008, mais la volonté du constituant était déjà connue dès le début de la session d'hiver 2004.

Ainsi que le mentionne et le justifie le chapitre 1.2, les actes législatifs adoptés dans le cadre de la RPT ne font pas tous l'objet de la présente vérification et les domaines de la formation professionnelle et des hautes écoles en sont exclus.

#### **3.2 Sélection des actes législatifs à vérifier**

Si le postulat se borne à exiger un contrôle des projets de lois, les projets constitutionnels adoptés par le Parlement depuis décembre 2004 n'en ont pas moins été inscrits eux aussi sur la liste des actes à vérifier, dans la mesure où ils touchaient à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou à leur accomplissement (voir les considérations qui suivent). Les motifs que voici plaident en faveur de l'inclusion des projets constitutionnels:

- Quand bien même le peuple et les cantons tranchent en dernier ressort, c'est au Parlement qu'incombe la conception sur le fond d'un projet constitutionnel, sauf s'il s'agit d'une initiative populaire.
- La création d'une norme constitutionnelle implique certaines orientations matérielles. Dès ce stade peuvent apparaître des contradictions avec les principes fondamentaux régissant la RPT. Il s'ensuit forcément que les actes qui reposent sur l'article constitutionnel ne sont pas non plus conformes à la RPT. En d'autres termes, pour qu'un projet de loi soit conforme à la RPT, il faut que le projet constitutionnel dont il s'inspire coïncide avec les principes RPT.
- Les projets constitutionnels qui influent directement sur les rapports entre la Confédération et les cantons n'étaient pas très nombreux à l'époque dont il est question; de ce fait, le surcroît de travail lié à leur vérification était gérable.

Les contenus des initiatives populaires n'ont pas été retenus dans la sélection car ils ne procèdent pas d'actes législatifs mais suscitent d'éventuels contre-projets.

Les actes à contrôler ont été sélectionnés selon deux critères: en priorité d'après leur contenu et leur forme, en second lieu d'après leurs incidences financières sur la Confédération et les cantons.

a. *Contenu et forme de l'acte législatif*

La sélection a été opérée à partir du répertoire des projets constitutionnels, mais surtout de la banque de données des actes législatifs tenue par la Chancellerie fédérale, qui contient tous les actes – lois fédérales, arrêtés fédéraux, arrêtés fédéraux simples et ordonnances – adoptés par le Parlement depuis octobre 1983, avec leurs dates d'adoption respectives par les Chambres.

Concernant la période de vérification, soit de début décembre 2004 à fin 2013, on a d'abord retenu les actes qui, sous une forme ou une autre, sont liés à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou à leur accomplissement.

Sachant que le postulat vise expressément les lois fédérales, la loi fédérale – outre le projet constitutionnel – est restée l'unique forme d'acte à contrôler dans le cadre du présent rapport.

b. *Implications financières de l'acte législatif*

Le Conseil fédéral a jugé utile et plus significatif de concentrer les vérifications détaillées sur les projets aux fortes implications financières et de procéder à cet égard selon une grille d'évaluation uniforme (cf. chap. 3.3). C'est ainsi qu'ont fait l'objet d'un contrôle plus fouillé les actes pour lesquels les conséquences financières des modifications du droit s'élèvent à au moins 10 millions de francs; ce seuil de 10 millions fait référence à *un* échelon étatique (autrement dit la Confédération *ou* les cantons, mais pas les deux cumulés).

Les vérifications ont porté en outre sur les révisions du droit de la tutelle de 2008 et de la loi sur l'encouragement du sport de 2011 (trois périodes hebdomadaires d'éducation physique durant la scolarisation obligatoire), révisions controversées quant au respect des principes de la RPT.

*Quantitativement*, cela donne le tableau suivant:

Durant la période écoulée entre la session d'hiver 2004 et celle de 2013,

- le peuple et les cantons ont adopté au total 33 projets constitutionnels dont six avaient trait, au sens le plus large, à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. A l'exception de l'article constitutionnel sur l'éducation de 2006 (cf. chap. 1.2), seul un des six projets constitutionnels est susceptible de dépasser le seuil financier de 10 millions de francs;
- le Parlement a entériné au total quelque 400 modifications de lois ou nouvelles lois fédérales, dont 111 portaient à des degrés très divers sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou leur accomplissement (cf. chap. 4.1)<sup>15</sup>.

Quatorze modifications de lois ou lois nouvelles ont atteint le seuil financier de 10 millions de francs; en est exclue la législation sur la formation professionnelle et les hautes écoles (cf. chap. 1.2). Comme il est dit plus haut, un contrôle supplémentaire a porté sur la com-

---

<sup>15</sup> Sur les 111 projets de loi adoptés durant la période de vérification, 83 % avaient été présentés sur l'initiative du Conseil fédéral, et 17 % par des interventions au sein du Parlement. Il s'agissait de modifications de lois pour 62 % et de lois fédérales entièrement nouvelles pour 38 %.

patibilité des révisions du droit de la tutelle de 2008 et de la loi sur l'encouragement du sport de 2011 avec les principes régissant la RPT.

### 3.3 Critères d'évaluation

Les dispositions constitutionnelles évoquées aux chapitres 2.1 à 2.3 à propos de la «subsidiarité», de l'«équivalence fiscale» ainsi que du «respect de l'autonomie organisationnelle et financière des cantons» sont formulées en termes généraux et abstraits et se sont révélés insuffisantes comme critères permettant de juger du respect des principes RPT. Ces principes ont donc nécessité la recherche de critères affinés, propres à faciliter la vérification. Parmi les sources utiles à cet égard, relevons notamment des documents émanant de l'organisation du projet RPT de l'époque, ceux de l'Administration fédérale des finances ayant servi à définir des stratégies de réforme pour le contrôle des tâches, le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière et enfin des recherches bibliographiques spécifiques menées en propre. On retiendra toutefois que l'application de ces critères se révèle difficile en pratique; les facteurs d'influence sont trop complexes et les champs de tension entre les principes constitutionnels pertinents trop divers pour pouvoir les ordonner clairement dans chaque cas.

Quoi qu'il en soit, voici les principaux critères d'évaluation qui ont été retenus:

- «*Subsidiarité*»:

S'agissant des critères qui plaident en faveur de la compétence exclusive des *cantons* – pas de pilotage matériel par la Confédération, responsabilité des décisions et du financement dévolue exclusivement aux cantons –, on peut par exemple mettre en avant

- que des tâches apparentées sont d'ores et déjà accomplies dans leur grande majorité sous la compétence des cantons;
- que le profit de la tâche demeure restreint aux territoires cantonaux;
- qu'une solution décentralisée peut engendrer une mise en concurrence des fournisseurs de prestations et, par là même, faire baisser les coûts et favoriser l'innovation;
- que les cantons sont particulièrement proches de la tâche et donc à même de la résoudre de façon autonome;
- que la familiarité avec les personnes et le territoire présentent des avantages;
- qu'il est souhaitable d'impliquer les intéressés sur place dans la prise de responsabilité;
- qu'une alternative à la compétence de la Confédération consiste en la coopération intercantonale.

L'attribution de tâches à la *Confédération* – responsabilité des décisions et du financement dévolue exclusivement à la Confédération – peut par exemple être indiquée dès lors

- qu'il s'agit de générer un profit uniforme au plan national ou qu'une solution unique apparaît nécessaire pour éviter des atteintes lourdes de conséquences à l'égalité des chances;
- que des règles et des normes uniformes s'imposent à l'échelle nationale pour des raisons techniques (p. ex. pour exploiter des infrastructures de réseau);
- qu'une solution décentralisée est inefficace parce qu'elle entraîne des doublons onéreux, provoque un surcroît de travail de coordination ou empêche les économies d'échelle.

- «*Fédéralisme d'exécution*» (selon l'art. 46, al. 1, Cst.):

Une mise en œuvre du droit fédéral par les cantons dans le cadre du fédéralisme d'exécution est la règle (cf. chap. 2.4). Elle est notamment indiquée dès lors

- qu'il s'agit d'une tâche de pure exécution administrative que les cantons sont à même de gérer avec leur propre infrastructure (et qu'il en résulte des gains de synergie ou l'absence d'administrations parallèles);
- que la Confédération peut de ce fait se restreindre à une fonction de législation ou de coordination;

- que les cantons doivent disposer d'une certaine liberté d'aménagement dans la mise en œuvre du droit fédéral;
- que la mise en œuvre des prescriptions matérielles de la Confédération n'entraîne pour les cantons aucune charge financière exceptionnelle;
- que la tâche d'exécution en question ne se traduit pas par une charge excessive pour tel ou tel canton.

- *«Equivalence fiscale»:*

Le contrôle de l'équivalence fiscale reposait – lorsque celle-ci soulevait des interrogations – sur la réponse aux questions suivantes:

- Les biens ou services proposés présentent-ils un avantage géographique particulier?
- Les collectivités de quel échelon étatique profitent des modifications ou innovations décrétées par l'acte législatif adopté?
- Comment se répartissent les coûts de la modification du droit sur les échelons étatiques, et cette répartition répond-elle aux modifications apportées au chapitre des compétences décisionnelles?

- *«Respect de l'autonomie organisationnelle et financière des cantons»:*

Selon ce critère, il s'agissait de vérifier si les intérêts des cantons avaient été pris en considération dans l'acte en question, autrement dit si leur domaine de compétences avait été respecté. Concrètement, le contrôle a porté sur la question de savoir si la Confédération avait

- respecté les intérêts et les compétences des cantons;
- garanti l'autonomie organisationnelle et financière des cantons.

## 4 Evaluation des actes législatifs

Un premier sous-chapitre reproduit quelques enseignements généraux recueillis lors de l'évaluation des projets constitutionnels et législatifs ayant concerné les cantons durant la période de vérification. Par ailleurs, il revient en détail sur un certain nombre d'aspects fondamentaux relatifs aux projets portant sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que leur accomplissement.

Un second sous-chapitre récapitule l'essentiel de l'évaluation détaillée des principaux actes législatifs (présentés en annexe) ayant eu des incidences financières.

### 4.1 Enseignements généraux

Ainsi qu'il est dit au chapitre 3.2, quatorze projets ayant des incidences financières importantes et, de plus, les révisions du droit de la tutelle de 2008 et de la loi sur l'encouragement du sport de 2011 (trois périodes hebdomadaires d'éducation physique durant la scolarisation obligatoire) ont fait l'objet de vérifications détaillées quant au respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale (cf. annexe). Le reste, soit une bonne centaine d'actes qui avaient également pour objet, mais dans un sens plus large, la répartition de tâches entre la Confédération et les cantons ou leur accomplissement, a également été soumis à un contrôle – moins fouillé. Voici les enseignements généraux qui ont pu en être tirés.

#### a. *Impact variable des actes sur les cantons*

Les quelque 120 actes ayant pour objet au sens large la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou leur accomplissement concernent les cantons à des degrés très divers. D'après une catégorisation approximative par type, on peut distinguer ces actes selon que les cantons, dans l'accomplissement des tâches,

- I soit y jouent un rôle purement subalterne,
- II soit doivent y jouer un rôle actif consistant cependant à exécuter ces tâches «sur mandat» de la Confédération, sans véritable pouvoir de décision propre (tâches d'exécution assorties de pouvoirs de décision assez restreints),
- III soit encore y jouent un rôle actif et disposent pour ce faire de compétences décisionnelles substantielles (tâches «communes» selon la terminologie propre à la RPT, assorties de pouvoirs de décision substantiels).

Le tableau qui suit livre un exemple un exemple de loi pour chacun des trois groupes évoqués.

**Tableau 1: Impact variable des actes sur les cantons; exemples**

Type	Numéro d'objet	Titre de l'acte; numéro RS	Exemples de dispositions concernant les cantons
I Rôle purement subalterne des cantons	12.092	Révision partielle de la loi sur l'assurance-maladie. Réintroduction temporaire de l'admission selon le besoin; RS 832.10	<b>Art. 55a</b> Limitation de l'admission à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie ..... <sup>3</sup> Le Conseil fédéral fixe les critères permettant d'établir la preuve du besoin après avoir consulté les cantons, les fédérations de fournisseurs de prestations, les fédérations des assureurs et les associations de patients.
II Rôle actif mais purement exécutoire des cantons	06.008	Loi fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (loi sur les armes, LArm); RS 515.54	<b>Art. 31a</b> Reprise d'armes par les cantons Les cantons sont tenus de reprendre les armes, les éléments essentiels d'armes, les composants d'armes spécialement conçus, les accessoires d'armes, les munitions et les éléments de munitions sans prélever d'émoluments. Un émolument peut toutefois être prélevé auprès des titulaires d'une patente de commerce d'armes pour la reprise des objets.
III Rôle actif des cantons, assorti de pouvoirs de décision substantiels	05.080	Loi fédérale sur la politique régionale; RS 901.0	<b>Art. 14</b> Programme pluriannuel ... <sup>3</sup> Les cantons contribuent à l'élaboration du programme pluriannuel en y intégrant leurs besoins et leurs réflexions stratégiques et en tenant compte de ceux de leurs régions.

Il n'est pas possible dans tous les cas de tracer des frontières franches entre les types d'acte évoqués dans ce tableau. Il faut constater néanmoins que, durant la période de contrôle,

- les cantons n'ont été concernés que de façon marginale – en y jouant un rôle purement subalterne – par à peu près un quart des 117 actes examinés (type I);
- sur les quelque 90 actes restants dans lesquels les cantons sont appelés à jouer un rôle actif, la moitié précisément échoyait à des cantons accomplissant des tâches d'exécution classiques (type II), l'autre moitié à des cantons dotés de compétences décisionnelles substantielles (type III).

*b. Part importante d'actes appliqués dans le cadre du fédéralisme d'exécution*

A environ 40 %, la part des projets imposant aux cantons des tâches d'exécution classiques durant la période de vérification paraît élevée. Aussi la question se pose-t-elle, à la lumière des critères relatifs au «fédéralisme d'exécution» selon le chapitre 3.3, de savoir si le «caractère exécutoire classique» se justifie pour ces tâches:

Les dispositions en question répondent en partie à l'intérêt national et s'appliquent en partie de manière uniforme à l'ensemble du pays. En outre, les cantons sont à même de mener à bien une tâche avec leur propre infrastructure dans la grande majorité des cas, de sorte que l'accomplissement des tâches par les cantons permet au final de générer des gains de synergie et d'éviter d'entretenir des administrations parallèles. Ce qui équivaut à répondre en général par l'affirmative à la question de savoir si les tâches qui font

l'objet de la discussion revêtent un caractère exécutoire classique. Le tableau 2 ci-après donne des exemples de tels «actes d'exécution».

**Tableau 2: Exemples d'actes appliqués dans le cadre du fédéralisme d'exécution**

Numéro d'objet	Titre de l'acte; numéro RS	Exemples de dispositions concernant les cantons
05.075	Loi fédérale sur la libre circulation des avocats. Modification; RS 935.61	La loi du 23 juin 2000 sur les avocats est modifiée comme suit: <b>Art. 7</b> Conditions de formation <sup>1</sup> Pour être inscrit au registre, l'avocat doit être titulaire d'un brevet d'avocat. Les cantons ne peuvent délivrer un tel brevet que si le titulaire a effectué: ..... <sup>2</sup> Les cantons dans lesquels l'italien est langue officielle peuvent reconnaître un diplôme étranger obtenu en langue italienne équivalant à une licence ou à un master.
05.092	Code de procédure pénale. Simplification; RS 312.0	<b>Art. 15</b> Police <sup>1</sup> En matière de poursuite pénale, les activités de la police, qu'elle soit fédérale, cantonale ou communale, sont régies par le présent code. .....
07.099	Loi sur le Tribunal fédéral des brevets; RS 173.41	<b>Art. 7</b> Lieu d'audience spécial Lorsque les circonstances le justifient, le Tribunal fédéral des brevets peut tenir ses audiences dans un autre lieu. Les cantons mettent gratuitement à sa disposition l'infrastructure nécessaire.
09.063	Loi sur l'armée. Modification; RS 510.10	<b>Art. 122</b> Libération des obligations militaires Les cantons sont chargés de la procédure administrative relative à la libération des obligations militaires, ainsi que de la restitution de l'équipement personnel en collaboration avec la Confédération.
06.017	Loi sur les placements collectifs; RS 951.31	<b>Art. 150</b> Poursuite pénale des infractions contre le secret d'affaires La poursuite et le jugement des infractions contre le secret d'affaires (art. 148, al. 1, let. k) incombent aux cantons.
03.454	Loi sur la nationalité. Modification; RS 141.0	<b>Art. 50</b> Les cantons instituent des autorités judiciaires qui connaissent des recours contre les refus de naturalisation ordinaire en qualité d'autorités cantonales de dernière instance.

c. *Influence croissante de la Confédération par suite de la part importante d'actes appliqués dans le cadre du fédéralisme d'exécution*

Du fait de la part importante d'actes appliqués dans le cadre du fédéralisme d'exécution, la Confédération a vu ses possibilités d'influence croître nettement depuis fin 2004 et elle s'est dotée de compétences majeures supplémentaires. Cela est assimilable – sur le plan juridique tout au moins – à une tendance sensible à la centralisation<sup>16</sup>. Celle-ci n'est toutefois pas un but en soi, mais est en grande partie inhérente au système. Vu les actes adoptés durant la période de vérification, quatre raisons peuvent expliquer ce phénomène:

<sup>16</sup> A l'inverse, la part des cantons et des communes dans les dépenses des pouvoirs publics et dans les effectifs du personnel de la fonction publique, soit les deux tiers, demeure élevée et assez stable.

– *des mutations du contexte social, économique ou technologique*

Les mutations du contexte social, économique ou technologique, mais aussi la complexité croissante des tâches à accomplir requièrent des adaptations de la législation. Tous ces changements concernent en général l'ensemble du pays, de sorte qu'ils justifient des réglementations fédérales. Le tableau 3 illustre deux exemples de telles adaptations législatives.

**Tableau 3: Projets assortis d'«adaptations à un changement de contexte»**

Numéro d'objet	Titre de l'acte; numéro RS	Exemples de dispositions concernant les cantons
06.046	Systèmes d'information de police de la Confédération. Loi; RS 361	<b>Art. 15</b> Système de recherches informatisées de police <sup>1</sup> Fedpol exploite, en collaboration avec les cantons, un système de recherches informatisées de personnes et d'objets. Ce système est destiné à assister les autorités fédérales et cantonales dans l'accomplissement des tâches légales suivantes: ..... .....
06.093	Loi sur le recensement fédéral de la population. Révision totale; RS 431.112	<b>Art. 3</b> Univers statistiques et caractères à relever <sup>1</sup> Le Conseil fédéral définit dans un répertoire les univers statistiques et les caractères à relever dans le cadre du recensement de la population. ..... <sup>3</sup> Il consulte au préalable les cantons et recherche leur collaboration.

– *des raisons politico-économiques*

Lorsqu'il y a lieu d'agir dans un domaine politique, les mesures à prendre sont débattues en règle générale au niveau politique fédéral, ne serait-ce que parce qu'il apparaît souvent plus économique de régler des problèmes de portée nationale à l'échelon de la Confédération plutôt qu'à celui des cantons.

– *des articles constitutionnels contenant des mandats formulés en termes généraux ou laissant des marges de manœuvre pour différentes mesures*

L'activité législative déployée par la Confédération dans un domaine déterminé requiert une compétence fédérale ancrée dans la Constitution. En raison du caractère abstrait de nombreuses dispositions constitutionnelles, une mise en œuvre sur le plan législatif est le plus souvent nécessaire. Bon nombre de dispositions constitutionnelles confèrent à la Confédération des mandats formulés en termes généraux ou lui laissent des marges de manœuvre concernant les mesures à prendre ou les instruments à utiliser. Tant qu'une norme de compétence est respectée, il est assez facile d'élargir les tâches de la Confédération à un niveau autre que constitutionnel lorsqu'il y a une certaine pression politique. L'art. 78 Cst. relatif à la protection de la nature et du patrimoine, combiné à la modification de la loi du 6 octobre 2006 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; cf. encadré) en livre un bon exemple.

## Art. 78 Cst. Protection de la nature et du patrimoine

<sup>1</sup> La protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons.

.....

<sup>3</sup> Elle (la Confédération) peut soutenir les efforts déployés afin de protéger la nature et le patrimoine et acquérir ou sauvegarder, par voie de contrat ou d'expropriation, les objets présentant un intérêt national.

.....

Ainsi, la protection de la nature et du patrimoine relève en principe de la compétence des cantons. La Confédération peut néanmoins soutenir les efforts déployés en ce sens, mais aussi acquérir ou sauvegarder les objets présentant un intérêt national. Ces principes constitutionnels ont permis en 2006 d'étendre l'assistance de la Confédération à la protection des parcs naturels (régionaux) et des parcs naturels périurbains «d'importance nationale», et ce, par le biais d'une modification de la LPN adoptée sous la pression des cantons: dans une nouvelle section 3b intitulée «Parcs d'importance nationale», les art. 23e et 23k disposent:

### Art. 23e LPN

Définition et catégories

<sup>1</sup> Les parcs d'importance nationale sont des territoires à forte valeur naturelle et paysagère.

<sup>2</sup> Ils sont subdivisés en trois catégories:

- a. les parcs nationaux;
- b. les parcs naturels régionaux;
- c. les parcs naturels périurbains.

### Art. 23k LPN

Aides financières

<sup>1</sup> La Confédération accorde aux cantons, dans la limite des crédits qui lui sont alloués et sur la base de conventions-programme, des aides financières globales pour la création, la gestion et l'assurance de la qualité de parcs d'importance nationale aux conditions suivantes:

.....

Il a été ainsi possible, grâce à une formulation en termes généraux de la disposition constitutionnelle, d'introduire assez simplement une nouvelle réglementation, et ce, comme cela est évoqué plus haut, sur l'initiative des cantons et qui plus est dans deux secteurs (les parcs naturels régionaux et les parcs naturels périurbains, complétés *nota bene* par le label «d'importance nationale»), qui ne devraient guère excéder les possibilités des cantons (cf. art. 43a, al. 1, Cst.).

Le secteur énergétique fournit du reste un exemple semblable à celui de la protection de la nature et du patrimoine: Formulé lui aussi en termes assez généraux, l'art. 89 Cst. a formé l'assise constitutionnelle du soutien fédéral, décidé par le Parlement en 2009, aux mesures d'efficacité énergétique dans les bâtiments (modification de la loi sur le CO<sub>2</sub>). Ce qui, là encore, a permis de créer assez simplement une nouvelle tâche commune.

## – des contre-projets aux initiatives populaires

Il n'est pas rare de voir des initiatives populaires proposer d'attribuer à la Confédération de nouvelles compétences incompatibles, ou insuffisamment compatibles, avec le principe de subsidiarité. Leurs revendications fondamentales ont toutefois leur importance du point de vue politique. Le Parlement est alors tenté d'éliminer certaines carences d'une initiative en présentant un contre-projet, tout en reprenant les aspirations fondamentales de l'initiative. De par les correctifs qu'il y apporte, ces projets revêtent certes un caractère plus conforme au principe de subsidiarité; mais le renforcement de l'influence de la Confédération visé par l'initiative n'en demeure pas moins contenu dans le projet. Preuve en est, par exemple, l'article constitutionnel «Soins médicaux de base» accepté par le peuple et les cantons en mai 2014 ou cet autre, intitulé «Formation musicale», qui, dans le développement du postulat, est qualifié d'exemple négatif. Tant que la Confédération n'a pas dépassé le cadre de ses compétences, des contre-projets indirects lui permettent souvent d'élargir ses tâches à un

niveau autre que constitutionnel.

Le fait que la législation se concentre sur la Confédération est dans la nature des choses. Mais dans la mesure où les modifications de lois ou les lois nouvelles adoptées durant la période de vérification avaient des conséquences financières considérables, la Confédération a dû assumer également des engagements financiers, à l'enseigne, par exemple, de la loi de décembre 2009 sur l'encouragement de la culture ou des arrêtés de septembre 2011 sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015.

Conclusion: La tendance à la centralisation que l'on observe actuellement est donc largement inhérente au système. Le Conseil fédéral considère cependant qu'il convient de la contrer périodiquement. Pour briser cette tendance, il faudra, le moment venu et dans le cadre d'un paquet global, revoir la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou procéder à une mise à jour du droit fédéral sur la forme comme sur le fond.

*d. Interdépendance des tâches assorties de compétences différentes*

Dans le contexte de l'évaluation du respect des principes RPT, il convient enfin de relever une difficulté matérielle d'ordre technique: il existe des projets portant sur deux tâches ou davantage, qui présentent des dépendances réciproques mais des compétences différentes (Confédération ou cantons). C'est le cas lorsqu'une mesure à prendre dans un secteur d'activité déterminé a des incidences sur une autre activité; or ce secteur est soumis à un autre niveau étatique de compétence que celui qui gouverne l'activité qui en dépend. Comme le montre l'exemple du nouveau régime de financement des soins datant de 2008, l'évaluation du respect du principe de l'équivalence fiscale, en particulier, se révèle complexe et pose forcément des difficultés (voir l'encadré ci-dessous et l'évaluation détaillée en annexe).

**Nouveau régime de financement des soins**

Ce projet visait notamment à restreindre les charges financières pesant sur l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (AOS) et à limiter en pourcentage celles qu'assument les assurés pour les coûts qui ne sont pas couverts par les assurances sociales. Ces mesures ont eu forcément un impact sur les budgets cantonaux puisque les cantons, conformément aux décisions des Chambres fédérales, supportent les coûts des soins non couverts.

A première vue, on pourrait invoquer que ce projet enfreint le principe de l'équivalence fiscale parce qu'il profite en premier lieu à l'AOS, qui relève – à juste titre – de la compétence de la Confédération, tandis que les coûts sont surtout à la charge des cantons. «A juste titre» sachant que l'AOS doit être une institution sociale fédérale puisque seule une réglementation (uniforme) de droit fédéral est à même de garantir l'égalité de traitement voulue de tous les assurés en cas de maladie et de soins. Par contre, les hôpitaux et les établissements de soins ainsi que les prestations complémentaires excédant la garantie du minimum vital et donc leurs coûts sont – «dans la logique de la subsidiarité» – de la compétence des cantons. Les coûts totaux des soins dépendent à la fois des prestations de base de l'AOS et de la quote-part des coûts à supporter par les assurés puisque non couverts par l'assurance. A partir du moment où, dans cette constellation, la Confédération prend des mesures dans les deux derniers domaines évoqués qui sont de son ressort, elle influe indirectement et *forcément* sur le financement résiduel des soins assumé par les cantons. Si la Confédération supportait ce surcoût, cela reviendrait pour elle à financer des tâches qui relèvent de la compétence des cantons. Or un tel report de charges des cantons sur la Confédération constituerait une violation caractérisée du principe d'équivalence.

C'est précisément en cas d'interdépendance de tâches assorties de compétences différentes que le principe d'équivalence donne lieu, pour des raisons inhérentes au système, à des conclusions complexes et ambiguës.

*e. Projets aux lourdes implications financières*

Comme le mentionne le chapitre 3.2, seuls 12 % des quelque 120 actes portant sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que leur accomplissement durant la période de contrôle ont eu des conséquences financières pour la Confédération et/ou les cantons. Ces quatorze projets de poids sur le plan financier – dont l'incidence soit sur la Confédération, soit sur les cantons se chiffrait à au moins 10 millions de francs par an – étaient tous du type III selon le tableau de la page 21 et entraient donc dans la catégorie des projets assortis de compétences de décision substantielles pour les cantons. Ces projets importants sur le plan financier représentaient environ le tiers de tous les projets de type III. Autrement dit, durant la période de vérification, aucun des projets financiers de poids ne faisait partie de la catégorie de type II, celle-là même dans laquelle les cantons jouent un rôle de pure exécution. Cela signifie, à tout le moins durant la période étudiée, que les cantons, dans la mise en œuvre du droit fédéral selon l'art. 46, al. 1, Cst., n'ont pas subi de charge financière hors de proportion.

#### 4.2 Evaluation récapitulative des actes législatifs importants sur le plan financier

Les quatorze projets aux conséquences financières importantes<sup>17</sup> ont tous fait l'objet d'un contrôle détaillé quant au respect des principes RPT que sont la «subsidiarité», l'«équivalence fiscale» et le «respect de l'autonomie organisationnelle et financière des cantons». Tout aussi fouillé a été l'examen des révisions du droit de la tutelle de 2008 et de la loi sur l'encouragement du sport de 2001, révisions controversées quant au respect de ces principes. Les résultats détaillés de cette vérification sont consignés dans les annexes A.1 à A.16.

Selon le Conseil fédéral, le respect du principe de subsidiarité suscite des doutes pour quatre des seize projets. Pour quatre<sup>18</sup> projets également on peut se demander s'il a été suffisamment tenu compte du principe de l'équivalence fiscale. Les considérations qui suivent reviennent brièvement sur ces cas. En revanche, l'autonomie organisationnelle et financière des cantons a été respectée pour l'ensemble des seize projets.

a. *Le respect du principe de subsidiarité est discutable à propos de*

- la *loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN)*, et plus concrètement en ce qui concerne les *parcs naturels régionaux et les parcs naturels périurbains d'importance nationale* (cf. A.5):

Les parcs naturels régionaux et les parcs naturels périurbains d'importance nationale n'auraient pas excédé les possibilités des cantons; l'attribution de cette compétence à la Confédération est donc contraire au principe de subsidiarité. Ajoutons que la proposition du Conseil fédéral ne prévoyait aucune participation financière de la Confédération aux parcs;

- la *loi fédérale sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (LESp)*, et plus

---

<sup>17</sup> Hormis les projets relevant du domaine de la formation professionnelle et des hautes écoles; cf. chap. 1.2.

<sup>18</sup> L'article constitutionnel 67a «Formation musicale» (annexe A.13) n'a pas encore trouvé d'application légale.

concrètement en ce qui concerne les *périodes hebdomadaires obligatoires durant la scolarisation obligatoire* (cf. A.13):

De l'avis du Conseil fédéral, le souci légitime de préserver et de promouvoir la santé des jeunes aurait pu être considéré comme pris en compte dans la Constitution du fait de la fixation de périodes obligatoires d'éducation physique à l'école. Responsables de la scolarisation obligatoire, les cantons seraient tout à fait capables de mettre cette disposition en œuvre de manière adéquate, sachant néanmoins qu'il faudrait s'accommoder du fait qu'il pourrait en résulter un nombre de cours différent en comparaison intercantonale;

- l'*article constitutionnel «Formation musicale»* (cf. A.14):

Accepté par le souverain et les cantons le 23 septembre 2012, cet article constitutionnel (art. 67a Cst.) était un contre-projet du Parlement à une initiative populaire. Dans son message, le Conseil fédéral avait rejeté cette dernière en invoquant la souveraineté des cantons en matière scolaire;

- la *loi fédérale sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF; cf. A.16)*:

Dans son message, le Conseil fédéral avait prévu un partage du financement de l'infrastructure ferroviaire entre la Confédération et les cantons selon des critères fonctionnels. Il aurait été possible, de la sorte, de bien tenir compte du principe de subsidiarité.

b. *le respect du principe de l'équivalence fiscale est discutable à propos de*

- la *réduction des primes pour les enfants et les jeunes adultes en formation, loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal; cf. A.2)*:

Le projet de 2005 a fait en sorte de relever nettement la contribution des pouvoirs publics (Confédération et cantons). Selon la clé de répartition antérieure, la Confédération et les cantons assumaient respectivement les deux tiers et le tiers des charges. A l'instauration de la RPT en 2008, le régime de financement de la réduction des primes a changé du tout au tout: les cantons – de par leur statut de bénéficiaires de cette réduction – ont été mis plus fortement à contribution, tandis que la Confédération voyait sa charge allégée. Or, pour des raisons politiques, le paquet global de la RPT devait être mis en œuvre dans le respect de la neutralité budgétaire, maintenant ainsi la répartition initiale des coûts selon laquelle la Confédération assumait la majeure partie du surcroît de charges imputable aux innovations de 2005. C'est oublier qu'autrefois, les fonds subordonnés à une affectation déterminée avaient été remplacés par des paiements compensatoires sans affectation. Si l'on tient compte du fait que les cantons ont la possibilité, de par leur liberté d'action, de compenser au moins en partie le surcroît de charges estimé qui leur incombe pour la tâche considérée, le projet appelle des critiques au regard du principe de l'équivalence;

- la *loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN)*, et plus concrètement en ce qui concerne les *parcs naturels régionaux et les parcs naturels périurbains d'importance nationale* (cf. A.5):

Bien que certaines restrictions d'utilisation s'imposent aux parcs naturels et aux parcs naturels périurbains, le projet profite largement aux régions et donc aux cantons qui les abritent. Or la Confédération s'associe aux coûts jusqu'à concurrence de 50 %;

- la *loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux; cf. A.11)*:  
La revitalisation des cours d'eau bénéficie principalement aux cantons; pourtant, lors de leur ancrage dans la loi fédérale en 2009, il a été décidé d'une quote-part de financement des deux tiers à la charge de la Confédération. Dans sa réponse de septembre 2008 à la CEATE-E, le Conseil fédéral avait proposé en moyenne un taux de subvention inférieur;
- la *loi fédérale sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF; cf. A.16)*:  
Dans le cadre du projet FAIF, les cantons acquittent une contribution forfaitaire au financement de l'infrastructure ferroviaire, bien qu'ils ne disposent d'aucun véritable droit de codécision. La proposition initiale du Conseil fédéral, qui prévoyait dans son message des compétences fonctionnelles distinctes, aurait été davantage compatible avec le principe de l'équivalence fiscale.

## 5 Conclusions

Durant la période de vérification, soit de début décembre 2004 à fin décembre 2013, le peuple et les cantons ont accepté 33 projets constitutionnels et le Parlement a adopté un peu plus de 400 modifications de lois ou nouvelles lois fédérales. Sur ce total de 430 projets, 120, c'est-à-dire un bon quart, avaient trait à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou à leur accomplissement. Pourtant, les cantons ont été mis à contribution à des degrés très divers. Un quart des 120 projets ne les concernait que de façon marginale, les réduisant à un rôle plutôt passif. Sur les 90 projets restants, dans lesquels les cantons ont un rôle actif à jouer, une moitié consistait en des projets leur concédant des tâches d'exécution classiques, l'autre moitié en des projets leur octroyant de substantielles compétences décisionnelles. Parmi ces derniers – tout juste 45 au total –, un tiers avait des implications financières importantes pour la Confédération et/ou les cantons.

Le fait que les actes adoptés par le Parlement durant la période étudiée aient dans l'ensemble provoqué un renforcement de la Confédération tient pour une bonne part à la nature des choses:

- Les cas sont nombreux dans lesquels une modification de loi a permis de s'adapter à des mutations du contexte social, économique ou technologique. Ces mutations concernent en général le pays tout entier, ce qui explique qu'il soit inévitable de concentrer l'analyse au premier chef sur la Confédération.
- Le législateur fédéral a logiquement la Confédération au centre de son viseur. En outre, il apparaît souvent plus économique de régler des problèmes de portée nationale à l'échelon de la Confédération plutôt qu'à celui des cantons.
- Par ailleurs, dans le cadre de tâches communes, il y a souvent élargissement des tâches à un niveau autre que constitutionnel lorsque les compétences liées à des mandats constitutionnels formulés en termes assez généraux ne sont pas encore dépassées ou lorsque les marges de manœuvre constitutionnelles concernant les mesures à prendre ou les instruments à utiliser ne sont pas encore épuisées.
- Enfin, les contre-projets à des initiatives populaires sont parfois l'occasion de renforcer le pouvoir de la Confédération: de par les correctifs que le Parlement y apporte, certains projets revêtent à la rigueur un caractère plus conforme au principe de subsidiarité; mais le renforcement de l'influence de la Confédération visé par l'initiative n'en demeure pas moins contenu dans le projet. Les contre-projets indirects permettent eux aussi d'élargir les tâches de la Confédération pour autant que celle-ci n'ait pas encore dépassé le cadre de ses compétences.

La tendance à la centralisation que l'on observe actuellement est donc largement inhérente au système. Le Conseil fédéral considère cependant qu'il convient de la contrer résolument. Pour briser cette tendance, il faudra, le moment venu et dans le cadre d'un paquet global, revoir la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou procéder à une mise à jour du droit fédéral sur la forme comme sur le fond.

S'agissant des seize projets contrôlés dans le détail qui confèrent des compétences de décision substantielles aux cantons – dont quatorze assortis d'importantes conséquences financières –, le respect du principe de subsidiarité et du principe de l'équivalence fiscale suscite des doutes dans quatre cas pour l'un et pour l'autre. Il faut voir toutefois que les principes constitutionnels pertinents en matière de partage des tâches autorisent une marge de ma-

nœuvre assez grande dans leur application à une tâche concrète et qu'il existe même des tensions entre eux. Tant le principe de subsidiarité que celui de l'équivalence fiscale sont des maximes de politique institutionnelle, et non des règles de droit pouvant être invoquées devant un tribunal. Cela étant, et tout bien considéré, le Conseil fédéral estime que les principes régissant la RPT ont été assez bien respectés tant lors de l'élaboration des projets que durant leur examen par le Parlement, et qu'ils ont acquis une importance accrue dans le débat politique.

Cela dit, une chose est claire pour le Conseil fédéral: même si cette évaluation du respect des principes RPT ne peut être parfaitement rigoureuse vu leur formulation en termes assez généraux et que le principe de subsidiarité aussi bien que le principe de l'équivalence fiscale ne sauraient être invoqués devant un tribunal, ces principes n'en constituent pas moins des maximes fondamentales de l'Etat fédéral suisse. Ils revêtent une grande importance à la fois pour le renforcement pérenne du fédéralisme et pour l'accomplissement efficace des tâches étatiques. Comme ils ne peuvent pas être invoqués devant un tribunal, il convient d'autant plus, selon le Conseil fédéral, d'en faire grand cas dans la politique au quotidien.

Afin de garantir que toutes les parties à un projet concentrent leur attention sur ces principes, le Conseil fédéral envisage d'ajouter, au chapitre «Conséquences» de ses messages relatifs à des projets concernant la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que leur accomplissement, lorsque cela sera judicieux, des considérations sur l'observation des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Cela sera utile à la pérennité des principes RPT et fera en quelque sorte contrepoids à une tendance à la centralisation qui est immanente au système.

Pour sa part, l'autonomie organisationnelle et financière des cantons est généralement bien respectée dans les projets constitutionnels et législatifs.

## **Annexes: Fiches d'évaluation des actes législatifs examinés**

- A.1 Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants
- A.2 Réduction des primes pour les enfants et les jeunes adultes en formation
- A.3 Loi sur les allocations familiales
- A.4 Loi sur le fonds d'infrastructure
- A.5 Parcs d'importance nationale
- A.6 Allocations familiales dans l'agriculture
- A.7 Financement hospitalier
- A.8 Nouveau régime de financement des soins
- A.9 Révision du droit de la tutelle
- A.10 Programme d'assainissement des bâtiments
- A.11 Revitalisation des eaux et assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique
- A.12 Financement des caisses de pension publiques
- A.13 Encouragement du sport
- A.14 Article constitutionnel «Formation musicale»
- A.15 Modification de la loi sur l'asile: restructuration du domaine de l'asile
- A.16 Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire

## A.1 Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

### 1 Informations et références

Numéro et titre de l'objet:	00.403: Initiative parlementaire, Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial 08.3449: Motion, Accueil extra-familial pour enfants. Incitation financière
Nom de l'acte législatif:	Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, RS 861
Décision:	4 octobre 2002

### 2 Objet

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants et son ordonnance d'application ont posé les bases d'un programme d'impulsion qui a pour objectifs de promouvoir la création de places d'accueil pour les enfants et de permettre ainsi aux parents de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> février 2003, la durée de validité de la loi a été limitée à huit ans, jusqu'au 31 janvier 2011, puis prolongée jusqu'au 31 janvier 2015. Une initiative parlementaire demandant la poursuite de la subvention (13.451 Iv. Pa. Quadranti) est actuellement en suspens.

Les aides financières doivent être utilisées pour la création de places d'accueil collectif de jour ou d'accueil parascolaire. Seules peuvent être soutenues les nouvelles structures ou les structures existantes qui augmentent leur offre de manière significative. Les places existantes ne peuvent pas être subventionnées<sup>19</sup>.

### 3 Conséquences financières

Le programme d'impulsion est financé par la Confédération. Les trois crédits d'engagement quadriannuels ont été de 200 millions pour le premier et de 120 millions pour le deuxième et le troisième. Les engagements pris dans le cadre du premier crédit d'engagement s'élevaient à 68 millions, le deuxième a été quasiment épuisé, avec 116 millions engagés, et les estimations pour le dernier prévoient aussi l'épuisement des moyens mis à disposition. Les cantons ne participent pas au programme d'impulsion, mais la demande accrue de places de crèche subventionnées pourrait entraîner pour eux des coûts supplémentaires.

### 4 Evaluation du respect des principes régissant la RPT

#### 4.1 Principe de subsidiarité

L'art. 116, al. 1, Cst. stipule que la Confédération peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille. Cependant, la compétence principale en matière d'accueil extra-familial pour enfants appartient aux cantons et aux communes, qui sont plus proches des réalités locales et des besoins de la population. Dans le cadre de son programme d'impulsion, la Confédération finance, pendant deux ans, environ un cinquième des coûts de la création de places d'accueil. Sous l'angle du principe de subsidiarité, cet engagement de la Confédération, limité dans le temps et sur le plan financier, peut se justifier par le fait que la forte demande de places d'accueil excède parfois les possibilités des cantons.

#### 4.2 Principe de l'équivalence fiscale

La Confédération finance le programme d'impulsion et définit les critères d'attribution des moyens financiers. Du point de vue de la concordance entre les payeurs et les décideurs, l'équivalence fiscale est respectée. L'encouragement de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est un enjeu sociopolitique majeur, et le programme d'impulsion profite à l'ensemble de l'économie. En effet, la mise en place d'une offre adéquate de places d'accueil peut permettre de faire face à la pénurie de personnel spécialisé, ce qui bénéficie à la Confédération, aux cantons et aux communes. Le pro-

<sup>19</sup> FF 2010 1487.

gramme d'impulsion de la Confédération peut donc se justifier par la concordance entre les payeurs et les bénéficiaires.

#### **4.3 Respect du domaine de compétence des cantons**

Le programme d'impulsion, tout en agissant dans un domaine de compétence des cantons, respecte les intérêts de ces derniers et, surtout, n'influence pas leur autonomie d'organisation. Comme expliqué précédemment, les cantons ont eux aussi intérêt à ce que le nombre de places d'accueil à disposition sur le territoire cantonal augmente, et la Confédération espère que le programme d'impulsion les incitera à prendre davantage de mesures dans ce domaine. Leur consultation lors de toute nouvelle attribution d'une aide financière fédérale leur permet d'être informés de l'évolution de l'offre dans ce secteur sur le territoire.

#### **4.4 Evaluation récapitulative**

La compétence principale en matière d'accueil extra-familial pour enfants appartient aux cantons et aux communes. Néanmoins, le programme d'impulsion de la Confédération dans le domaine des structures d'accueil peut être jugé compatible avec les principes de la RPT dans la mesure où l'encouragement de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle permet de faire face à la pénurie de personnel spécialisé et bénéficie donc à l'ensemble de l'économie.

## A.2 Réduction des primes pour les enfants et les jeunes adultes en formation

### 1 Informations et références

Numéro et titre de l'objet:	04.033: Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Réduction des primes
Nom de l'acte législatif:	Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal; réduction des primes), RO 2005 3587
Décision:	18 mars 2005

### 2 Objet

Après les tentatives avortées visant à définir un objectif social pour les réductions de primes dans une loi fédérale, la révision partielle de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) recherchait un compromis acceptable pour les familles. Entrée en vigueur début 2006, elle mettait l'accent sur la réduction des primes des enfants et des jeunes adultes en formation. Le projet adopté par les Chambres fédérales repose essentiellement sur une nouvelle disposition énoncée à l'art. 65, al. 1<sup>bis</sup> et 6, LAMal.

Les mesures suivantes, notamment, permettent de mettre en œuvre la volonté politique:

- pour les bas et moyens revenus, les cantons réduisent de 50 % au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation à partir de début 2007;
- les cantons déterminent les bénéficiaires;
- un arrêté fédéral augmente les subsides fédéraux selon la répartition du financement alors en vigueur (deux tiers à la charge de la Confédération et un tiers à la charge des cantons).

Au niveau de la Confédération et des cantons, le projet s'est surtout traduit par un renforcement des tâches liées à la réduction des primes. Les modifications législatives ont toutefois été décidées et appliquées avant l'entrée en vigueur de la RPT, qui a entraîné un profond changement du système de financement en matière de réduction des primes.

### 3 Conséquences financières

D'après une estimation de l'Office fédéral de la santé publique, les charges supplémentaires découlant du projet au niveau de la Confédération et des cantons s'inscrivent, au total, à quelque 300 millions par an, soit des dépenses supplémentaires annuelles de 200 millions pour la Confédération et de 100 millions pour les cantons. Depuis l'introduction de la RPT, les subsides fédéraux correspondent à 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins en vertu de l'art. 66, al. 2, LAMal. La Confédération et les cantons supportent chacun près de la moitié des dépenses liées à la réduction des primes. Les charges supplémentaires des cantons induites par la nouvelle répartition des tâches ont cependant été entièrement compensées dans le bilan global de la RPT.

### 4 Evaluation du respect des principes régissant la RPT

#### 4.1 Principe de subsidiarité

La réduction des primes est un système de subventions réglementé au niveau fédéral qui tend à atténuer l'impact financier de l'évolution des coûts dans l'assurance-maladie sociale de la Confédération. On garantit ainsi aux assurés de condition financière modeste une compensation au moins partielle de la charge des primes par la Confédération et les cantons. Cette dernière laisse toutefois aux cantons la possibilité de définir les principaux critères de leur système de réduction des primes, au nom du principe de subsidiarité. Cela concerne principalement le montant, le cercle des bénéficiaires et, dans une large mesure, la procédure et les modalités de paiement. De même, il incombe aux cantons de déterminer les familles qui bénéficieront d'une réduction de primes pour les enfants et les jeunes adultes en formation. Ils sont par ailleurs libres d'aller au-delà du taux de réduction minimum de 50 %, ce qui permet de tenir suffisamment compte des conditions sociales divergentes d'un canton à l'autre. De plus, les cantons peuvent coordonner au mieux leur système de subventions avec les autres mesures de politique sociale et avec leur politique fiscale.

#### **4.2 Principe de l'équivalence fiscale**

Le projet bénéficie principalement aux assurés de condition financière modeste dans les différents cantons et aux budgets cantonaux. Lorsque les nouveautés ont été appliquées à la réduction des primes, la Confédération supportait la majeure partie des charges supplémentaires, alors que les cantons pouvaient décider de l'utilisation des fonds. L'introduction de la RPT a certes modifié profondément le financement de cette réduction, mais la répartition initiale des charges a, de fait, été scellée par les paiements compensatoires du bilan global. Si l'on tient compte du fait que les cantons sont en mesure, grâce à leur marge de manœuvre, de compenser au moins partiellement les dépenses supplémentaires estimées de cette tâche, le projet peut être évalué de manière relativement critique à l'aune du principe de l'équivalence fiscale.

#### **4.3 Respect du domaine de compétence des cantons**

Le projet prend en considération le domaine de compétence des cantons, puisque ceux-ci peuvent mettre en œuvre assez librement la réduction des primes pour les enfants et les jeunes adultes en formation.

#### **4.4 Evaluation récapitulative**

Dans l'ensemble, on constate que la réglementation fédérale relative à la réduction des primes pour les enfants et les jeunes adultes en formation tient compte du principe de subsidiarité dans la mesure du possible. Il en va de même du respect du domaine de compétence des cantons. Par contre, l'évaluation concernant le principe de l'équivalence fiscale est plus mitigée.

## A.3 Loi sur les allocations familiales

### 1 Informations et références

Numéro et titre de l'objet:	91.411: lv. pa. Fankhauser. Prestations familiales
Nom de l'acte législatif:	Loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam), RS 836.2
Décision:	24 mars 2006

### 2 Objet

Le dépôt de l'lv. pa. Fankhauser en 1991 a relancé le débat politique en vue d'une solution fédérale en matière d'allocations familiales. Les résultats des travaux du Parlement se sont traduits par la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam), approuvée en vote final par les deux Chambres le 24 mars 2006 et en vote référendaire le 26 novembre 2006. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la LAFam prévoit que la compétence d'édicter les dispositions d'exécution et la surveillance soient partagées entre la Confédération et les cantons. Elle apporte l'harmonisation souhaitée et précise que la Confédération fixe des règles exhaustives sur un certain nombre de questions. La Confédération définit notamment les modalités des conditions d'octroi (début et fin du droit, limites d'âge, notion de formation, poursuite du versement des allocations après l'extinction du droit au salaire par suite de maladie, d'accident, etc. et coordination avec les prestations des autres assurances sociales). La Confédération édicte aussi des dispositions d'application et des directives lorsqu'une délimitation ou une coordination entre les différents cantons ou entre les différents ayants droit sont nécessaires. Les cantons peuvent, de leur côté, prévoir des prestations plus élevées que celles prescrites par la LAFam ou s'en tenir aux montants minimaux. Ils règlent l'organisation et le financement des allocations familiales<sup>20</sup>.

La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons demeure presque inchangée. Le seul élément de la nouvelle loi ayant entraîné une augmentation des tâches pour les cantons a été l'obligation, pour ces derniers, de prévoir et d'introduire des allocations familiales également pour les personnes sans activité lucrative. Avant l'introduction de la LAFam, seuls les cantons de Fribourg, de Genève, du Jura et du Valais prévoyaient des prestations similaires<sup>21</sup>.

En outre, une modification de la LAFam du 18 mars 2011 est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Depuis cette date, les indépendants ont également droit aux allocations familiales en Suisse. Avant cette réglementation nationale, treize cantons prévoyaient des allocations familiales pour les indépendants.

### 3 Conséquences financières

Les derniers calculs des répercussions financières liées à l'introduction de la LAFam pour la Confédération et les cantons sont contenus dans le «Rapport complémentaire de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil National»<sup>22</sup>. Le rapport relève que les coûts pour les finances publiques pouvaient varier fortement en fonction du comportement des entreprises (répercussion des charges supplémentaires sous la forme d'une réduction des bénéfices ou d'une augmentation des prix). Dans le premier cas, l'introduction de la loi aurait coûté aux cantons 85 millions de francs au total et aurait pu être mise en place sans incidence sur les finances fédérales. Dans le deuxième cas, elle aurait par contre engendré des rentrées supplémentaires pour les caisses publiques, dont 40 millions pour la Confédération et 25 millions pour les cantons.

### 4 Evaluation du respect des principes régissant la RPT

#### 4.1 Principe de subsidiarité

En introduisant la présente loi fédérale, la Confédération fixe des prestations minimales, définit les

<sup>20</sup> Le système des allocations familiales en Suisse, [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) – Thèmes – Famille/allocations familiales – Allocations familiales.

<sup>21</sup> FF 1999 2957

<sup>22</sup> FF 2004 6459

notions-clés et unifie en partie l'application du régime des allocations familiales au niveau fédéral. Puisque tous les cantons s'étaient dotés d'une législation en matière d'allocations familiales avant l'adoption de la LAFam, on pourrait arguer que le principe de subsidiarité a été lésé. En effet, les cantons ont été en mesure de gérer cette question de manière autonome et indépendante pendant plusieurs décennies. Il faut néanmoins considérer que la Confédération possédait depuis 1945 des compétences constitutionnelles en la matière. A travers l'introduction de la LAFam, le législateur a donc voulu uniformiser un système trop complexe et hétérogène, qui engendrait au quotidien des inconvénients pratiques évidents dans la mise en place des allocations familiales. Les cantons ont en même temps gardé une grande marge de manœuvre, non seulement au niveau de l'application et de l'organisation, mais aussi en matière de financement. D'après ce constat, on peut dès lors affirmer que le principe de subsidiarité a amplement été respecté lors de l'introduction de la LAFam.

#### **4.2 Principe de l'équivalence fiscale**

Tout en respectant ses compétences constitutionnelles, la Confédération se définit comme un nouveau décideur au-dessus des cantons à travers l'introduction de la LAFam. Par contre, le cercle des payeurs et des bénéficiaires reste pour l'essentiel inchangé. Les coûts supplémentaires causés par la nouvelle législation incombent surtout aux employeurs et, dans une moindre mesure, aux cantons. Le législateur a tout de même permis aux cantons d'atténuer en partie cette augmentation des coûts en prévoyant, à l'art. 20, al. 2<sup>23</sup>, la possibilité de prélever également auprès des personnes non actives des contributions destinées au financement des allocations familiales. En règle générale, le législateur a laissé une ample marge de manœuvre aux cantons dans l'application de la loi. On peut donc en conclure que l'équivalence fiscale a été respectée dans ce cas.

#### **4.3 Respect du domaine de compétence des cantons**

Dans le cadre de la LAFam, on peut affirmer que l'autonomie des cantons au sens de l'art. 47 Cst. a été respecté. Les cantons disposent d'une très large autonomie dans la mise en place, l'organisation et le financement des allocations familiales même depuis l'entrée en vigueur de la LAFam au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Ils ont la possibilité de continuer à adapter le système des allocations familiales à leurs différentes exigences régionales.

#### **4.4 Evaluation récapitulative**

La LAFam trouve sa légitimation dans la Constitution fédérale depuis 1945. Sa concrétisation en 2009 a permis de bâtir un cadre juridique clair et uniforme sur l'ensemble du territoire national, tout en laissant une large autonomie aux cantons, à la fois dans sa mise en place et dans son financement.

---

<sup>23</sup> Art. 20, al. 2, LAFam.

## A.4 Loi sur le fonds d'infrastructure

### 1 Informations et références

Numéro et titre de l'objet:	05.086: Fonds d'infrastructure (trafic d'agglomération et réseau des routes nationales)
Nom de l'acte législatif:	Loi sur le fonds d'infrastructure (LFIInfr), RS 725.13
Décision:	6 octobre 2006

### 2 Objet

Les tâches liées aux routes ont fait l'objet d'une nouvelle répartition entre la Confédération et les cantons dans le cadre de la RPT. Les routes nationales notamment (à l'exception de l'achèvement du réseau, qui est toujours organisée selon l'ancien régime de compétences et reste une tâche commune à la Confédération et aux cantons) relèvent désormais de la compétence exclusive de la Confédération. En revanche, les subsides fédéraux relatifs aux routes principales demeurent une tâche commune, mais ils sont versés en tant que subventions globales. De plus, la nouvelle disposition constitutionnelle concernant le soutien de la Confédération au trafic d'agglomération (art. 86, al. 3, let. b<sup>bis</sup>, Cst.) a créé une nouvelle tâche commune.

De manière générale, le principe de la neutralité budgétaire s'applique à la RPT, et en particulier à la nouvelle répartition des tâches pour le financement spécial de la circulation routière (cf. également le «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 (RPT)» du 7 septembre 2005, FF 2005, p. 5876). Le message du Conseil fédéral concernant la LFIInfr tenait compte des principes régissant la RPT: seuls les subsides fédéraux relevant de l'ancien droit pour les routes principales ont été intégrés dans le bilan global de la RPT.

Lors des débats sur la LFIInfr, le Parlement a ajouté aux tâches du fonds d'infrastructure des contributions forfaitaires destinées aux routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (treize cantons en bénéficient). Ces subsides ne pouvant plus être comptabilisés dans le bilan global de la RPT, la Confédération supporte la charge supplémentaire correspondante.

### 3 Conséquences financières

La Confédération verse chaque année 40 millions aux cantons (soit un total de 800 millions sur 20 ans; état en octobre 2005). Ce subside est calculé en fonction du kilométrage de routes dans chaque canton et complété par le renchérissement échu. Il doit être accordé jusqu'à la dissolution du fonds d'infrastructure (en 2027).

### 4 Evaluation du respect des principes régissant la RPT

#### 4.1 Principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité est respecté. La réglementation adoptée dans la RPT pour les routes principales est conservée. Les subsides fixés en plus pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques ont uniquement accru de 25 % environ l'ampleur des prestations fédérales dans ce domaine.

#### 4.2 Principe de l'équivalence fiscale

Le fait que ces subsides supplémentaires aient été décidés hors du bilan global de la RPT et, dès lors, sans tenir compte de la neutralité budgétaire requise pourrait être interprété comme une atteinte aux principes régissant la RPT, et notamment à celui de l'équivalence fiscale.

Il faut toutefois garder à l'esprit que cette nouvelle subvention a été mise en place dans le cadre du nouveau soutien apporté par la Confédération au trafic d'agglomération. Elle constitue donc, en quelque sorte, une compensation pour les dépenses routières plus élevées dans les régions de montagne et les régions périphériques.

#### 4.3 Respect du domaine de compétence des cantons

Le domaine de compétence des cantons n'est pas affecté. Le versement des subsides repose sur une

formule clairement définie. La Confédération n'a aucune influence sur l'utilisation concrète des fonds.

#### **4.4 Evaluation récapitulative**

Introduites par le Parlement lors des débats sur la LFI<sub>nr</sub>, les mesures de soutien pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques respectent le principe de subsidiarité. Par contre, cette nouvelle subvention a été décidée sans tenir compte du bilan global de la RPT et de l'exigence connexe de neutralité budgétaire.

## A.5 Parcs d'importance nationale

### 1 Informations et références

Numéro et titre de l'objet:	05.027: Loi sur la protection de la nature et du paysage. Révision partielle
Nom de l'acte législatif:	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), RS 451
Décision:	6 octobre 2006

### 2 Objet

La révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) a complété la politique de la Confédération en matière de nature et de paysage en établissant une base légale qui permet la création et la gestion de parcs d'importance nationale (parcs nationaux, parcs naturels régionaux et parcs naturels périurbains). La Confédération soutient les parcs qui sont issus d'initiatives régionales spontanées, appuyés par la population locale et intégrés dans un programme cantonal. Lorsqu'un parc répond aux exigences légales, elle le reconnaît et lui attribue le label «Parc d'importance nationale». Dans le cadre des crédits accordés et sur la base de conventions-programmes, la Confédération octroie des aides financières globales aux cantons pour établir, exploiter et gérer la qualité des parcs si les mesures d'entraide raisonnables et les autres possibilités de financement sont insuffisantes. Les subsides fédéraux impliquent une participation financière adéquate des cantons et des communes dont le territoire fait partie du parc ainsi que celle de tiers éventuels. Il incombe aux cantons de promouvoir les initiatives locales et de les représenter auprès de la Confédération. Les cantons accompagnent les initiatives régionales lors de l'établissement et de l'exploitation des parcs.

### 3 Conséquences financières

La proposition du Conseil fédéral ne prévoyait aucune participation financière de la Confédération aux parcs. Lors des débats, le Parlement a cependant décidé que la Confédération pouvait accorder des aides financières globales aux cantons sur la base de conventions-programmes, car elle fixe les règles concernant les parcs et leur certification. Ces dernières années, les subsides s'élevaient à près de 10 millions par an.

### 4 Evaluation du respect des principes régissant la RPT

#### 4.1 Principe de subsidiarité

En vertu du principe de subsidiarité, la Confédération se charge des tâches lorsque les cantons ne peuvent pas assumer leur réalisation, lorsqu'une solution décentralisée est inefficace ou lorsqu'elles requièrent des règles et normes uniformes à l'échelle nationale, par exemple pour des raisons techniques. Le premier critère n'est pas rempli, car les fonds nécessaires chaque année pour mettre en place et exploiter un parc ne dépassent généralement pas la capacité financière des cantons. De même, compte tenu des contextes régionaux différents, des solutions décentralisées peuvent se révéler efficaces; c'est d'ailleurs la raison pour laquelle les responsables des parcs bénéficient d'une grande marge de manœuvre dans l'aménagement desdits parcs. Une réglementation fédérale uniforme (notamment grâce à la définition des critères du label) présente l'avantage de garantir une égalité de traitement entre toutes les initiatives de parcs pour l'octroi du label, une qualité similaire des parcs suisses en termes de paysage et d'écologie et, dès lors, de faciliter la promotion de ces derniers. Le Conseil fédéral a d'ailleurs fixé des exigences minimales pour encourager les parcs dans les dispositions d'exécution, puisqu'il a défini les caractéristiques concrètes de chaque type de parc. Dans le même temps, les cantons et les communes jouissent d'une grande marge de manœuvre: ils prennent l'initiative d'un projet de parc, déterminent pour l'essentiel son ampleur et son organisation et en élaborent le concept de financement. Dans ce contexte, la répartition des tâches proposée par le Conseil fédéral (définition unique des catégories de parc au niveau fédéral, mise en œuvre concrète par les cantons) aurait satisfait au principe de subsidiarité. On peut en revanche s'interroger sur le subventionnement des parcs introduit par le Parlement: une qualité uniforme en matière de paysage et d'écologie revêt certes un intérêt national, mais un financement des parcs n'aurait, en règle générale, pas dépassé la capacité financière des cantons.

## **4.2 Principe de l'équivalence fiscale**

La création de parcs d'importance nationale génère de la valeur ajoutée, qui se traduit par un accroissement de l'économie, des investissements et donc de l'emploi dans la région (p. ex. dans le secteur du tourisme). Les parcs bénéficient principalement aux régions et aux cantons concernés grâce à la hausse de la création de valeur sur le plan local. On constate cependant une dérogation au principe de base de l'équivalence fiscale, car la Confédération assume jusqu'à 50 % des coûts des parcs.

## **4.3 Respect du domaine de compétence des cantons**

Le projet tient dûment compte du domaine de compétence des cantons. Bien que la Confédération ait fixé des exigences minimales pour l'octroi du label et des aides financières, les cantons et les responsables des projets de parc jouissent d'une grande marge de manœuvre dans l'aménagement des parcs.

## **4.4 Evaluation récapitulative**

Les avantages des parcs et la compétence pour l'aménagement de ces derniers se situent principalement au niveau des cantons. On peut dès lors s'interroger sur l'engagement financier de la Confédération du point de vue des principes régissant la RPT.

## A.6 Allocations familiales dans l'agriculture

### 1 Informations et références

Numéro et titre de l'objet:	06.038: Politique agricole 2011. Evolution future
Nom de l'acte législatif:	Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA), RS 836.1
Décision:	5 octobre 2007

### 2 Objet

La révision de la loi a adapté les allocations familiales dans l'agriculture à celles des personnes travaillant hors de ce secteur. Pour cela, il a fallu relever le plafond de revenus pour les agriculteurs indépendants et porter les montants des allocations pour enfant de 175 francs à 190 francs par mois dans les régions de plaine. Etant donné que le supplément de 20 francs a été maintenu dans les régions de montagne, le montant des allocations est passé de 195 francs à 210 francs par mois dans ces régions. Le relèvement du plafond de revenus pour le versement des allocations pour enfant a étendu le cercle des allocataires parmi les familles d'agriculteurs.

### 3 Conséquences financières

En 2005, les dépenses liées aux allocations familiales dans l'agriculture s'inscrivaient à 74,8 millions pour la Confédération (deux tiers) et à 37,4 millions pour les cantons (un tiers). Dans le message, les coûts supplémentaires induits par la révision de la loi entrée en vigueur en 2008 étaient estimés à environ 20 millions pour la Confédération et à quelque 10 millions pour les cantons. En vertu des art. 18, al. 4, et 19 LFA, la part des coûts dévolue à la Confédération et aux cantons est demeurée inchangée.

### 4 Evaluation du respect des principes régissant la RPT

#### 4.1 Principe de subsidiarité

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. Par rapport à la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam), qui établit au niveau national un droit minimum uniforme de tous les travailleurs à des allocations pour enfant et à des allocations de formation professionnelle, la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) fixe le montant unique des allocations dans tout le pays. Si certains cantons accordent des subventions financées en dehors de la LFA afin d'adapter les allocations familiales versées dans l'agriculture à celles versées dans les autres secteurs, il n'en reste pas moins que la LFA ne donne aux cantons aucune marge de manœuvre en ce qui concerne le montant et la durée des allocations ou le cercle des bénéficiaires. Il est donc indéniable que la LFA introduite le 1<sup>er</sup> janvier 1953 déroge au principe de subsidiarité. La révision de la loi intervenue le 5 octobre 2007 a cependant élargi le cercle des bénéficiaires et adapté le montant des allocations. Le Parlement a donc conservé l'ancien principe d'une réglementation uniforme sans toutefois déroger davantage au principe de subsidiarité.

#### 4.2 Principe de l'équivalence fiscale

La révision de la loi bénéficie non pas à la Confédération ou aux cantons, mais principalement aux familles qui travaillent dans l'agriculture et ont des enfants dont l'âge donne droit à des allocations. La hausse des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle a accru le budget de ces familles. De même, le budget des familles d'agriculteurs qui ne percevaient jusqu'à présent aucune allocation en raison du plafond de revenus a augmenté. Certes, les ressources budgétaires supplémentaires disponibles profitent également au commerce local et aux communes grâce aux dépenses de consommation plus élevées. Mais comme les bénéficiaires principaux ne sont pas des collectivités publiques (Confédération/cantons), il n'est guère possible de juger si le principe de l'équivalence fiscale est respecté sous l'angle de la concordance entre les bénéficiaires et les payeurs.

La révision de la loi entrée en vigueur en 2008 ayant conservé la clé de répartition des coûts appli-

quée depuis 1953 (deux tiers pour la Confédération, un tiers pour les cantons), la Confédération (et donc les contribuables) continue de supporter la majeure partie des coûts. Etant donné que la Confédération fixe de manière exhaustive le montant des allocations familiales dans l'agriculture et assume une grande partie des coûts, on peut considérer que l'équivalence fiscale est respectée dans une large mesure en ce qui concerne la concordance entre les payeurs et les décideurs. Elle ne l'est toutefois pas complètement, car les cantons n'ont aucune compétence décisionnelle en dépit de leur contribution financière.

#### **4.3 Respect du domaine de compétence des cantons**

Les dispositions légales sur les allocations familiales dans l'agriculture n'accordent aucune compétence aux cantons. La révision de la loi n'a pas modifié la situation à cet égard.

#### **4.4 Evaluation récapitulative**

La présente révision de la LFA a certes augmenté les allocations familiales dans l'agriculture et élargi le cercle des bénéficiaires, mais elle a conservé en l'état la répartition des tâches et le financement. Elle n'a donc eu aucun impact sur le respect des principes régissant la RPT.

## A.7 Financement hospitalier

### 1 Informations et références

Numéro et titre de l'objet:	04.061: Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Financement hospitalier
Nom de l'acte législatif:	Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal; financement hospitalier), RO 2008 2049 et RO 2009 4755
Décision:	21 décembre 2007

### 2 Objet

Le nouveau régime de financement hospitalier, entré en vigueur début 2009 et mis en œuvre depuis début 2012 pour les forfaits par cas et leurs règles de financement, poursuit principalement trois objectifs: premièrement, les imprécisions du financement hospitalier qui perturbent le fonctionnement du système doivent être éliminées et les principes inscrits dans la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) doivent être appliqués de manière cohérente. Cela implique en premier lieu que la répartition du financement des frais hospitaliers entre les assureurs-maladie et les cantons soit fixée sans ambiguïté. Deuxièmement, le financement des frais hospitaliers par l'assurance-maladie est désormais lié aux prestations dans une optique d'accroissement de la transparence et d'incitation à une plus grande efficacité. Troisièmement, la planification hospitalière des cantons doit être améliorée.

Ces objectifs doivent être réalisés notamment grâce aux mesures suivantes:

- définition d'une nouvelle clé de financement pour les prestations stationnaires obligatoires dans les hôpitaux: au moins 55 % à la charge des cantons et au plus 45 % à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS), avec une réglementation transitoire favorable aux contributions cantonales jusqu'à fin 2016 (les contributions des cantons dont les primes sont inférieures à la moyenne suisse sont fixées entre 45 % et 55 %);
- introduction de forfaits liés aux prestations (en général forfaits par cas) pour les prestations hospitalières;
- égalité de traitement des hôpitaux publics et privés figurant sur les listes cantonales des hôpitaux;
- extension du choix de l'établissement hospitalier dans toute la Suisse;
- meilleure coordination de la planification hospitalière des cantons.

Le projet fixe pour l'essentiel les parts de l'AOS et des cantons dans le financement des prestations hospitalières stationnaires et vise à optimiser le système afin d'atténuer la future évolution des coûts dans l'AOS.

### 3 Conséquences financières

L'estimation des conséquences financières du projet est très incertaine en raison des nombreux facteurs à considérer et des hypothèses à retenir dans ce contexte. Selon une évaluation sommaire de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), la charge supplémentaire des cantons sur le long terme devrait se situer entre 0,7 et 1,1 milliard par an environ. Elle repose essentiellement sur l'association de deux facteurs: premièrement, les mêmes règles de financement s'appliquent aux hôpitaux publics, aux hôpitaux publics subventionnés et aux hôpitaux privés qui figurent sur une liste cantonale; deuxièmement, le financement par l'assurance de base et les cantons est étendu à des prestations qui étaient jusqu'à présent réglées par les assurances complémentaires et par les assurés. Selon ses propres estimations, la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) table sur des charges supplémentaires plus élevées, comprises entre 1,0 et 1,4 milliard par an environ. D'après une évaluation de l'OFSP, l'AOS devrait supporter de 0,3 à 0,5 milliard supplémentaire. Des allègements plus conséquents devraient se concrétiser notamment dans les assurances complémentaires. L'évaluation prévue du financement hospitalier, qui a déjà commencé, fournira des informations plus détaillées concernant, entre autres, les conséquences financières du projet sur l'AOS et les cantons. Les premiers résultats sont attendus courant 2015.

Il faut préciser que le projet du Conseil fédéral tablait sur des transferts de charges nettement moins élevés pour le nouveau financement hospitalier. Les modifications qui y ont été apportées et ont conduit à une évaluation plus élevée des charges supplémentaires des cantons n'ont été discutées et approuvées que lors des débats parlementaires (en particulier l'extension du choix de l'hôpital).

### 4 Evaluation du respect des principes régissant la RPT

#### **4.1 Principe de subsidiarité**

Le projet régleme en premier lieu les parts de l'AOS et des cantons dans le financement des prestations hospitalières stationnaires. L'introduction de forfaits par cas et l'égalité de traitement des hôpitaux établissent un cadre supplémentaire essentiel et nécessaire à l'intérêt général dans le financement hospitalier. Il faut une solution de financement applicable dans tous les cantons, car l'AOS est une assurance sociale obligatoire pour toute la population et elle participe de manière déterminante au financement de ces prestations. Seule une réglementation fédérale peut garantir aux assurés l'application des mêmes principes en cas de maladie. Cela est d'autant plus important que les prestations hospitalières augmentent en Suisse sans grandes différences régionales, en raison de l'évolution démographique et de la morbidité. De plus, un droit fédéral uniforme veille à une concurrence équitable et équilibrée entre les différents prestataires. En l'absence de telles mesures réglementaires, des distorsions de la concurrence apparaîtraient dans le secteur de la santé. Cette lacune constatée par le passé constituait précisément l'une des raisons principales du projet de nouveau financement hospitalier. Le principe de subsidiarité est pris en compte notamment à travers la formulation large des règles concernant la planification hospitalière dans les cantons. En vertu de l'art. 39, al. 2<sup>ter</sup>, LAMal, le Conseil fédéral est habilité à édicter «des critères de planification uniformes en prenant en considération la qualité et le caractère économique». Cela signifie que les cantons, qui sont compétents dans le domaine hospitalier, disposent d'une marge de manoeuvre considérable dans ce secteur important pour l'avenir du paysage hospitalier suisse.

#### **4.2 Principe de l'équivalence fiscale**

Sur le plan financier, le projet bénéficie principalement aux assurances complémentaires et à leurs assurés en Suisse, dont les primes augmenteront moins fortement à l'avenir, voire diminueront. De leur côté, les cantons devront supporter des coûts supplémentaires considérables, ce qui avait déjà été critiqué par le passé notamment en vertu du principe de l'équivalence fiscale. On argue ainsi que les avantages se situent en grande partie au niveau national alors que les coûts incombent majoritairement aux cantons et que les compétences décisionnelles de la Confédération et des cantons ne sont pas en phase avec les coûts assumés par chacun. Ce régime de financement décidé par les Chambres fédérales se justifie néanmoins par le fait que les cantons sont compétents pour les hôpitaux et qu'ils disposent de plusieurs outils pour influencer notablement sur l'évolution des coûts dans le domaine hospitalier. Si les coûts supplémentaires induits par le projet étaient pris en charge par le budget fédéral, la Confédération financerait des tâches relevant de la compétence des cantons. Or ce transfert de charges des cantons vers la Confédération irait manifestement à l'encontre du principe de l'équivalence fiscale. Celui-ci est en revanche pris en compte dans la réglementation transitoire mentionnée, qui fixe la part financée par les cantons et permet des primes AOS inférieures à la moyenne. De même, une planification hospitalière réfléchie et appliquée strictement dans les cantons peut avoir des effets positifs sur les dépenses cantonales. Enfin, la mise en place de forfaits par cas devrait avoir un impact positif sur l'évolution des frais hospitaliers à long terme, de sorte que les cantons et les assurés résidant sur leur territoire profiteront de cette réglementation fédérale.

#### **4.3 Respect du domaine de compétence des cantons**

Le projet tient dûment compte du domaine de compétence des cantons. Il limite leur marge de manoeuvre dans le domaine hospitalier uniquement lorsque cela est nécessaire à l'intérêt économique général. Cela concerne les différentes conditions à respecter dans le financement hospitalier et la part minimale de 55 % incombant aux cantons à partir de 2017 dans le financement des frais hospitaliers. La planification hospitalière constitue cependant un outil essentiel pour permettre aux cantons de gérer les coûts dans ce domaine.

#### **4.4 Evaluation récapitulative**

En résumé, on constate que le régime fédéral de financement hospitalier tient compte autant que possible du principe de subsidiarité et du domaine de compétence des cantons. Par contre, la question du respect du principe de l'équivalence fiscale est plus controversée. Le Conseil fédéral estime que cette dernière est préservée, car les cantons peuvent exercer une influence considérable sur l'évolution des coûts dans le domaine hospitalier. Le projet résulte d'une décision politique qui a été prise sciemment par les Chambres fédérales et qui tient également compte de la répartition des tâches existante entre la Confédération et les cantons en la matière.

## A.8 Nouveau régime de financement des soins

### 1 Informations et références

Numéro et titre de l'objet:	05.025: Loi sur le nouveau régime de financement des soins
Nom de l'acte législatif:	Loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins, RO 2009 3517
Décision:	13 juin 2008

### 2 Objet

Le nouveau régime de financement des soins, qui est entré en vigueur début 2011, poursuit deux objectifs principaux: premièrement, limiter la charge financière de l'assurance obligatoire des soins (AOS) pour les prestations de soins liées à la vieillesse et, deuxièmement, améliorer dans la mesure du possible la situation sociale difficile de certains groupes de personnes nécessitant des soins.

Ces objectifs doivent être réalisés notamment grâce aux mesures suivantes:

- contribution de l'assurance obligatoire des soins aux soins qui, sur la base d'une prescription médicale et d'un besoin avéré, sont dispensés à domicile, dans des structures de soins de jour ou de nuit ou dans des établissements médico-sociaux (EMS);
- plafonnement et limitation temporelle des contributions de l'AOS et des cantons aux coûts des soins aigus et des soins de réadaptation ordonnés médicalement, avec une clé de répartition correspondant aux règles du financement hospitalier (au moins 55 % à la charge des cantons, au plus 45 % à la charge de l'AOS; cf. également le projet A.7);
- limitation des coûts de soins non pris en charge par les assurances sociales et répercutés sur les assurés à hauteur de 20 % au plus de la contribution maximale fixée par le Conseil fédéral, les cantons assumant le financement résiduel;
- introduction d'une allocation pour impotent AVS/AI pour une impotence légère;
- augmentation des franchises relatives à la fortune des pensionnaires pour les prestations complémentaires.

Le projet redéfinit pour l'essentiel les parts de l'AOS, des assurés et des cantons dans le financement des soins.

### 3 Conséquences financières

Selon une estimation sommaire de l'Office fédéral de la santé publique, la charge supplémentaire des cantons s'inscrit à environ 400 millions par an. Les propres calculs de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) fournissent des résultats comparables. La réglementation concernant le financement résiduel représente près des trois quarts de la charge supplémentaire. Environ un quart des dépenses supplémentaires découle de la répartition des coûts entre les cantons et l'AOS pour le nouveau financement hospitalier. Celle-ci devrait bénéficier d'un léger allègement sur le long terme. La charge supplémentaire pour le budget fédéral est de l'ordre de 30 millions par an, notamment en raison du relèvement des prestations complémentaires.

Il faut toutefois préciser que le projet du Conseil fédéral concernant le nouveau régime de financement des soins ne comportait aucun transfert de charges important entre l'AOS, la Confédération et les cantons. Les contributions financières de l'AOS n'auraient guère changé, tandis que la Confédération et les cantons auraient dû assumer des charges supplémentaires de l'ordre de 60 à 80 millions par an, d'après le message du Conseil fédéral. Les modifications apportées à ce projet, qui ont conduit à une évaluation plus élevée des charges supplémentaires des cantons (400 millions par an), n'ont été discutées et approuvées que lors des débats parlementaires (réglementation du financement résiduel, nouvelle clé de financement pour les soins aigus et les soins de réadaptation selon le projet de financement hospitalier).

### 4 Evaluation du respect des principes régissant la RPT

#### 4.1 Principe de subsidiarité

Le projet régit en premier lieu la contribution financière de l'AOS, des cantons et des assurés

pour les prestations de soins. Celles-ci sont principalement fournies de manière ambulatoire et dans les établissements médico-sociaux (EMS). Il faut une solution de financement uniforme en Suisse, car l'AOS est une assurance sociale au niveau fédéral et elle participe de manière déterminante au financement de ces prestations. Seule une réglementation fédérale peut garantir aux assurés l'application des mêmes principes en cas de soins. Cela est d'autant plus important que les prestations de soins augmentent en Suisse sans grandes différences régionales, en raison de l'évolution démographique. De plus, un droit fédéral uniforme veille à une concurrence équitable et équilibrée entre les différents prestataires. En l'absence de telles mesures réglementaires, les principes de financement différents conduiraient à des distorsions de la concurrence dans le secteur de la santé.

#### **4.2 Principe de l'équivalence fiscale**

Le projet bénéficie principalement à l'AOS et aux assurés en Suisse, dont les primes augmenteront moins fortement à l'avenir que cela n'aurait été le cas avec la législation précédente. L'effet d'allègement ne devrait toutefois être notable qu'à long terme. De plus, les assurés nécessitant des soins retireront un avantage direct du plafonnement légal des coûts de soins à leur charge. De leur côté, les cantons devront supporter des dépenses supplémentaires résultant principalement du financement résiduel, ce qui avait déjà été critiqué par le passé notamment en vertu du principe de l'équivalence fiscale. On argue ainsi que les avantages se situent en grande partie au niveau national alors que les coûts incombent majoritairement aux cantons et que les compétences décisionnelles de la Confédération et des cantons ne sont pas en phase avec les coûts assumés par chacun. Ce régime de financement décidé par les Chambres fédérales se justifie néanmoins par le fait que les cantons sont compétents en matière d'approvisionnement en soins. Ils 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. Si la Confédération devait assumer les coûts supplémentaires induits par le projet, elle financerait des tâches relevant de la compétence des cantons. Or ce transfert de charges des cantons vers la Confédération irait manifestement à l'encontre du principe de l'équivalence fiscale.

#### **4.3 Respect du domaine de compétence des cantons**

Le projet tient dûment compte du domaine de compétence des cantons. Cette question est particulièrement pertinente pour le financement résiduel qui est à leur charge. En l'espèce, les cantons peuvent décider librement de la mise en œuvre ainsi que de l'organisation concrète du financement résiduel. Dans la pratique, les cantons appliqueront des solutions différentes.

#### **4.4 Evaluation récapitulative**

En résumé, on constate que le régime fédéral de financement des soins n'est pas contraire au principe de subsidiarité. En outre, le domaine de compétence des cantons est pris en considération dans la mesure du possible. La question du respect du principe de l'équivalence fiscale est cependant controversée. Comme les cantons sont responsables de l'approvisionnement en soins, le régime de financement sciemment adopté par les Chambres fédérales se justifie dans l'ensemble, car il tient compte de la répartition des tâches existante entre la Confédération et les cantons dans le domaine des soins.

## A.9 Révision du droit de la tutelle

### 1 Informations et références

Numéro et titre de l'objet:	06.063: CC. Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation
Nom de l'acte législatif:	Code civil suisse (protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation), RS 210
Décision:	19 décembre 2008

### 2 Objet

La révision du Code civil entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 a adapté aux conditions et aux considérations actuelles le droit de la tutelle, qui n'avait quasiment pas changé depuis 1912. Des principes procéduraux essentiels pour la protection de l'enfant et de l'adulte ont été uniformisés sur le plan national et inscrits dans le Code civil.

L'un des objectifs poursuivis consistait à promouvoir le droit à disposer d'elles-mêmes des personnes affectées d'un état de faiblesse et ayant besoin d'une assistance. Par exemple, une personne incapable d'exercer ses droits civils peut régler à titre privé, à l'aide d'un mandat pour cause d'incapacité, son assistance et sa représentation juridique au cas où elle deviendrait incapable de discernement. De plus, les directives anticipées du patient lui permettent de déterminer à l'avance les traitements médicaux auxquels elle entend consentir ou de désigner une personne chargée de donner son consentement en son nom.

Par ailleurs, les nouvelles mesures tutélaires introduites par la révision visent à mieux tenir compte du principe de proportionnalité. Des mesures adaptées aux besoins garantissent une assistance étatique limitée au strict nécessaire. Pour ce faire, les anciennes mesures tutélaires ont été regroupées dans une seule institution: la curatelle.

Enfin, pour accélérer la professionnalisation réclamée depuis longtemps par les spécialistes de la protection de l'enfant et de l'adulte, toutes les décisions en la matière relèvent désormais d'une autorité interdisciplinaire. Les cantons sont libres de mettre en place un organe administratif ou une autorité judiciaire à cet effet.

### 3 Conséquences financières

Cette révision législative a eu de faibles conséquences financières pour la Confédération. Le message correspondant mentionnait 250 000 francs supplémentaires destinés à l'informatique. L'impact du projet sur les cantons est difficile à évaluer, car les nouvelles dispositions légales ont initié un processus de réorganisation plus ou moins important selon le canton et ses structures existantes. L'application des nouvelles mesures s'accompagne d'une certaine charge initiale, qui devrait toutefois diminuer lorsque les structures en place auront été adaptées et que le système sera pleinement opérationnel. Le Conseil fédéral l'a d'ailleurs rappelé dans sa réponse à l'interpellation Vitali 14.3030 «Protection de l'enfant et de l'adulte. Séparer ce qui est désirable de ce qui est nécessaire».

### 4 Evaluation du respect des principes régissant la RPT

#### 4.1 Principe de subsidiarité

La tutelle relève du domaine de responsabilité des cantons. Les nouvelles dispositions légales n'ont pas modifié la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Elles visent uniquement à moderniser et à uniformiser la tutelle, tout en encourageant l'égalité de traitement sur le plan national. Certaines normes de droit fédéral ont été inscrites dans le Code civil à cet effet, mais les cantons disposent d'une marge de manœuvre dans leur application concrète. Le principe de subsidiarité est donc respecté.

#### 4.2 Principe de l'équivalence fiscale

Les nouvelles prescriptions dans ce domaine peuvent être considérées comme «relevant du droit de la protection des personnes». Leur mise en œuvre par les cantons constitue une tâche d'exécution en vertu de l'art. 46, al. 1, Cst., dans le cadre de laquelle les cantons mettent généralement en œuvre le droit fédéral sans être indemnisés. Dans ce cas, le décideur et le payeur peuvent être différents, ce

qui se justifie notamment selon les critères d'évaluation énoncés au chapitre 3.3 du présent rapport: les cantons sont en mesure d'exécuter cette disposition avec leur propre infrastructure, et la Confédération se limite à une fonction d'organisation ou de coordination. Par conséquent, la Confédération estime qu'il n'y a pas violation du principe de l'équivalence fiscale.

### **4.3 Respect du domaine de compétence des cantons**

Les nouvelles directives de la Confédération concernant l'autorité interdisciplinaire pourraient être interprétées comme une atteinte à l'autonomie d'organisation des cantons: la loi prévoit que cette autorité prenne ses décisions en siégeant à trois membres au moins. Les cantons peuvent toutefois prévoir des exceptions pour des affaires déterminées. L'intérêt supérieur d'une tutelle uniforme et professionnalisée à l'échelle nationale prime toutefois dans la nouvelle réglementation. Les directives de la Confédération peuvent dès lors être considérées comme raisonnables. Comme indiqué précédemment, la charge supplémentaire induite par ces dispositions devrait surtout concerner la mise en œuvre initiale des mesures.

### **4.4 Evaluation récapitulative**

La nouvelle réglementation de la protection de l'adulte ne modifie en rien la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons et elle respecte le principe de subsidiarité. La mise en œuvre des nouvelles règles par les cantons constitue une tâche d'exécution selon l'art. 46, al. 1, Cst.; les cantons sont à même de gérer cette exécution en grande partie par leurs propres moyens. Le domaine de compétence des cantons est certes affecté par les nouvelles dispositions légales (autonomie d'organisation), mais les directives de la Confédération sont considérées comme raisonnables au vu de l'intérêt supérieur d'une tutelle uniforme et professionnalisée à l'échelle nationale.

## A.10 Programme d'assainissement des bâtiments

### 1 Informations et références

Numéro et titre de l'objet:	02.473: lv. pa. Hegetschweiler. Loi sur le CO <sub>2</sub> . Incitation à prendre des mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment. 09.067: Pour un climat sain. Initiative populaire. Loi sur le CO <sub>2</sub> . Révision
Nom de l'acte législatif:	Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO <sub>2</sub> , loi sur le CO <sub>2</sub> , RS 641.71
Décision:	12 juin 2009 (introduction); 23 décembre 2011 (renforcement)

### 2 Objet

Une taxe d'incitation sur le CO<sub>2</sub> est prélevée sur les combustibles depuis 2008 pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> en Suisse. Depuis 2010, elle est redistribuée à la population et aux milieux économiques. Un tiers du produit de la taxe est affecté à des mesures de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des bâtiments. Les deux tiers au moins de cette part affectée (selon l'art. 34, al. 1, let. a, de la loi sur le CO<sub>2</sub>) sont consacrés à la rénovation des enveloppes des bâtiments. Pour ce faire, la Confédération a conclu une convention-programme avec la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK). Le reste de cette affectation – au maximum un tiers (selon l'art. 34, al. 1, let. b, de la loi sur le CO<sub>2</sub>) – est versé aux cantons sous la forme de contributions globales pour soutenir leurs programmes de promotion des énergies renouvelables dans le bâtiment. Dans le cadre du premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050, il est prévu de réunir les deux parties du programme Bâtiments et de confier la responsabilité totale de la mise en œuvre aux cantons.<sup>24</sup>

### 3 Conséquences financières

La partie «a» du programme Bâtiments est entièrement financée par le produit de la taxe sur le CO<sub>2</sub>. Les cantons et la Confédération n'ont donc aucune charge supplémentaire. Par contre, les contributions globales aux cantons au titre de la partie «b» du programme Bâtiments ne doivent pas dépasser le crédit cantonal correspondant pour le programme concerné. En clair, les cantons gèrent une contribution équivalant au moins aux ressources de la let. b (ils financent ainsi un quart de l'ensemble du programme Bâtiments; les trois quarts restants relèvent de l'affectation partielle de la taxe sur le CO<sub>2</sub>).

Le texte initial du 12 juin 2009 plafonnait le programme Bâtiments à 200 millions. Cette limitation a été portée à 300 millions lors de la révision de la loi sur le CO<sub>2</sub>. Le paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 prévoit un nouveau relèvement du plafond à 450 millions. A l'avenir, les cantons devraient prendre en charge un montant équivalant au moins à 50 % des contributions globales de la Confédération (les deux parties du programme étant réunies, la part financée par les cantons s'accroît pour atteindre un tiers au total).

La Confédération ne fixe pas le montant des charges des cantons; la décision incombe à ces derniers. Les ressources fédérales qui n'auraient pas été utilisées pour la partie «b» du programme Bâtiments peuvent être transférées à la partie «a» (rénovation des enveloppes des bâtiments).

### 4 Evaluation du respect des principes régissant la RPT

#### 4.1 Principe de subsidiarité

Le programme Bâtiments constitue une nouvelle tâche commune. Il poursuit un objectif suprême de protection climatique, qui présente théoriquement un avantage mondial. La Confédération a tout intérêt à ce que les cantons s'engagent activement en faveur de la protection du climat, car cela facilitera la réalisation des engagements internationaux de la Suisse en matière de réduction d'émissions. Il est donc justifié de réglementer le programme d'assainissement des bâtiments au niveau national. Dans le même temps, il existe un lien étroit avec la planification et les permis de construire, qui ont un caractère local marqué. La participation des autorités locales concernées est donc essentielle à une mise en œuvre efficace et appropriée du programme.

<sup>24</sup> Message du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (révision du droit de l'énergie); FF 2013 6771

## **4.2 Principe de l'équivalence fiscale**

L'intérêt supérieur de la protection climatique justifie le fait de financer la majeure partie du programme Bâtiments avec le produit de la taxe sur le CO<sub>2</sub>. Par ailleurs, la participation financière des cantons tient compte du fait que ceux-ci tirent un bénéfice direct de leur intégration dans les responsabilités: les cantons ont en effet tout intérêt à ce que la mise en œuvre du programme considère les particularités locales.

## **4.3 Respect du domaine de compétence des cantons**

Dans le domaine énergétique, la Confédération est compétente, d'après l'art. 89, al. 2, Cst., pour fixer les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables et à la consommation économique et rationnelle de l'énergie. En vertu de l'art. 89, al. 4, les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont d'abord du ressort des cantons.

La répartition des compétences est équilibrée dans le programme Bâtiments, tout en tenant compte de la responsabilité prépondérante accordée aux cantons par la Constitution: dans la partie «a», les objectifs de la Confédération et de l'EnDK sont formulés conjointement dans la convention-programme, tandis que l'EnDK est chargée de la mise en œuvre du programme. Dans la partie «b», la Confédération verse des contributions globales aux programmes cantonaux. En l'espèce, les cantons décident librement du montant de leurs propres contributions. Le renforcement des compétences d'application des cantons prévu dans la Stratégie énergétique 2050 s'appuie sur la responsabilité principalement cantonale en matière de bâtiments.

## **4.4 Evaluation récapitulative**

Grâce à sa répartition équilibrée des responsabilités et de la charge du financement, le programme Bâtiments satisfait aux principes régissant la RPT, à savoir le principe de subsidiarité, celui de l'équivalence fiscale et le respect des compétences des cantons.

## **A.11 Revitalisation des eaux et assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique**

### **1 Informations et références**

Numéro et titre de l'objet:	07.492: CEATE-CE. Protection et utilisation des eaux
Titre de l'acte législatif:	Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), RS 814.20
Décision:	11 décembre 2009

### **2 Objet**

Le Parlement a modifié la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) sur la base d'un contre-projet indirect à l'initiative populaire «Eaux vivantes (initiative pour la renaturation)»(07.060). La loi impose aux cantons l'obligation de revitaliser les cours d'eau et de leur réserver l'espace nécessaire pour garantir leurs fonctions naturelles. Elle oblige en outre les détenteurs de centrales hydroélectriques à prendre des mesures de construction pour atténuer les effets nuisibles des éclusées en aval des centrales et à réactiver le régime de charriage des cours d'eau. Par ailleurs, la loi prévoit de nouvelles dérogations relatives aux débits résiduels des tronçons à faible potentiel écologique pour tenir compte des intérêts des exploitants d'installations hydroélectriques. Enfin, les modifications apportées à la loi garantissent le financement des mesures stipulées.

### **3 Conséquences financières**

Le message estimait le coût des mesures de revitalisation à près de cinq milliards de francs. Dans l'hypothèse d'une durée des travaux d'environ 80 ans, les investissements devraient se monter à 60 millions par an au total, assumés pour deux tiers par la Confédération et pour un tiers par les cantons. Les indemnités allouées aux cantons sont octroyées par la Confédération de manière globale sur la base de conventions-programmes. Le coût des mesures visant à atténuer les effets nuisibles des éclusées en aval des centrales et à réactiver le régime de charriage des cours d'eau se monte à environ un milliard, ce qui, en partant d'une durée d'assainissement de 20 ans, correspond à un montant annuel d'investissements de 50 millions. Le financement est assuré moyennant un supplément de 0,1 centime par kilowattheure sur les coûts de transport des réseaux à haute tension. L'Etat devra assumer des frais supplémentaires d'assainissement de 2 millions par an dans le domaine du charriage. Le coût de planification des mesures prises au niveau cantonal relatives à l'exploitation par éclusées dans les cours d'eau, à l'amélioration de la migration des poissons aux abords des ouvrages hydroélectriques et au régime de charriage, qui s'élève à 15 millions au total, est assumé pour deux tiers par les cantons et pour un tiers par la Confédération.

Par conséquent, les conséquences financières se montent au total à plus de 100 millions par an durant les 20 premières années de mise en œuvre des mesures (dont environ la moitié sont financées par des redevances), puis, jusqu'à la fin des travaux d'assainissement, à environ 60 millions par an.

### **4 Evaluation du respect des principes régissant la RPT**

#### **4.1 Principe de subsidiarité**

Ce sont les cantons qui sont responsables de la mise en œuvre de la nouvelle législation relative à la revitalisation des eaux et à la planification des mesures d'assainissement concernant le régime de charriage. Cette affectation des tâches reflète la situation actuelle de la répartition des compétences dans le domaine de la protection des eaux, telles que la réalisation de réseaux publics et de stations centrales d'épuration des eaux usées (art. 10, al. 1, LEaux), ou de la subdivision de leur territoire en secteurs de protection (art. 19, al. 1, LEaux). Cette répartition est judicieuse, car les cantons sont plus proches de ces tâches que la Confédération. La mise en œuvre des mesures relatives aux éclusées et au régime de charriage des cours d'eau incombe aux détenteurs de centrales hydroélectriques. Là encore, l'attribution des tâches a été réglée par analogie avec des tâches comparables dans le domaine de la protection des eaux. Ainsi, lors du curage et de la vidange des bassins de retenue, l'exploitant de l'ouvrage doit veiller à ne pas porter atteinte à la faune et à la flore dans la partie aval du cours d'eau (art. 40, al. 1, LEaux). Globalement, on peut considérer que la répartition des tâches respecte le principe de subsidiarité.

## **4.2 Principe de l'équivalence fiscale**

Les modifications apportées à la loi améliorent la qualité des biotopes naturels abritant la faune et la flore indigènes dans l'espace réservé aux eaux et contribuent, ce faisant, à préserver la biodiversité. Par ailleurs, la revitalisation des cours d'eau et l'assainissement des installations hydroélectriques réduisent le risque d'inondations. La revitalisation des cours d'eau profite d'une part à ceux qui fréquentent les aires correspondantes à des fins de détente et de loisirs (population locale, touristes, etc.). D'un autre côté, la sauvegarde de la biodiversité est d'intérêt national. La réduction du risque d'inondations intéresse en premier lieu les cantons. Avec une répartition des coûts pris en charge à raison de deux tiers par la Confédération et d'un tiers par les cantons, la part des frais de revitalisation assumée par la Confédération est généreuse. C'est en définitive sur le consommateur d'électricité que sont répercutés les coûts des mesures relatives à la gestion des éclusées et du régime de charriage, par le biais de la majoration des coûts de transport des réseaux à haute tension, en application du principe de causalité, ce qui n'est pas non plus en contradiction avec le principe de l'équivalence fiscale. Les coûts supportés par les cantons pour la planification des mesures relatives à la gestion des éclusées, à l'amélioration de la migration des poissons aux abords des ouvrages hydroélectriques et au régime de charriage sont pris en charge à raison de deux tiers par les cantons et d'un tiers par la Confédération, comme cela était déjà le cas pour des tâches similaires de planification dans le domaine de la protection des eaux (p. ex. planification communale et cantonale de l'évacuation des eaux). On peut conclure que la répartition des coûts adoptée dans le domaine de la gestion des éclusées et des tâches de planification respecte le principe d'équivalence fiscale. Pour ce qui est de la revitalisation des cours d'eau, la part assumée par la Confédération paraît un peu trop élevée.

## **4.3 Respect du domaine de compétence des cantons**

La mise en œuvre de la revitalisation des cours d'eau relève de la compétence des cantons, de la même façon que les mesures relatives à la gestion des éclusées, à l'amélioration de la migration des poissons aux abords des centrales et à l'amélioration du régime de charriage. Pour ce qui est de l'octroi de la contribution de la Confédération aux mesures de revitalisation, la Confédération a fixé dans le Manuel RPT, dans le domaine de l'environnement, des exigences minimales auxquelles les projets doivent répondre ainsi qu'une procédure de contrôle. Si ces exigences sont remplies, les cantons mettent en œuvre le projet sous leur propre responsabilité.

## **4.4 Evaluation récapitulative**

Concernant les mesures de revitalisation des cours d'eau, dont la planification et la mise en œuvre incombent aux cantons et dont les cantons sont les principaux bénéficiaires directs, la participation financière de la Confédération est dans l'ensemble généreuse. Pour le reste, la révision de la loi sur la protection des eaux respecte pour l'essentiel les principes de la RPT.

## A.12 Financement des caisses de pension publiques

### 1 Informations et références

Numéro et titre de l'objet:	08.069: LPP. Financement des institutions de prévoyance du droit public
Titre de l'acte législatif:	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) (Financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public), RS 831.40
Décision:	17 décembre 2010

### 2 Objet

Les institutions de prévoyance de corporations de droit public sont régies selon le système de la capitalisation partielle, avec un taux de couverture inférieur à 100 %. Cependant, le régime de la capitalisation partielle ne peut être considéré comme un modèle de financement viable, car l'évolution démographique, sociale et économique ne permet pas de tabler sur des effectifs d'assurés stables. A moyen terme, il est donc souhaitable que les règles s'appliquant à ce modèle se rapprochent de celles qui valent pour les institutions de prévoyance de droit privé. C'est ainsi que dorénavant, la capitalisation partielle est assortie de certaines conditions. Les responsables des institutions de prévoyance sont tenus d'atteindre en 40 ans un taux de couverture de 80 %. Toute augmentation des prestations doit être capitalisée à 100 %. Le degré de couverture d'une institution de prévoyance ne doit pas descendre au-dessous du degré de couverture existant au moment de l'entrée en vigueur. Les institutions de prévoyance présentant un degré de couverture insuffisant lors de l'entrée en vigueur de la réglementation élaborent un plan de financement permettant de rétablir le degré de couverture prescrit dans un délai de cinq ans.

### 3 Conséquences financières

Le coût du refinancement prescrit par la nouvelle loi est estimé à environ 43 milliards sur 40 ans pour les organismes responsables des institutions de prévoyance. Le refinancement n'entraîne pas de charges supplémentaires pour la Confédération.

### 4 Evaluation du respect des principes régissant la RPT

#### 4.1 Principe de subsidiarité

La nouvelle réglementation fédérale introduit des prescriptions plus strictes pour les institutions de prévoyance cantonales et communales. La Confédération assume ainsi la compétence qui lui est attribuée par l'art. 113, al. 1, Cst., lequel stipule que la Confédération légifère sur la prévoyance professionnelle. Tant les coûts que les bénéfices de la nouvelle réglementation sont imputés au niveau cantonal: d'un côté, la réglementation entraîne des conséquences financières parfois considérables au niveau cantonal, d'un autre côté, elle garantit le financement durable des institutions publiques cantonales de prévoyance. Il est souhaitable que la Confédération exerce un pilotage matériel dans la mesure où les coûts et les bénéfices ne sont pas générés simultanément. La nouvelle réglementation veille à ce que les cantons ne reculent pas devant les coûts d'un financement viable à terme pour s'épargner des charges à court terme.

#### 4.2 Principe de l'équivalence fiscale

La prévoyance professionnelle est financée par les cotisations des employeurs et des salariés. Ce principe s'applique aussi lorsque l'employeur est une collectivité publique. La question de l'indemnisation des collectivités publiques cantonales ou communales par la Confédération ne se pose donc pas.

#### 4.3 Respect du domaine de compétence des cantons

La nouvelle réglementation empiète certes sur les compétences des cantons du fait du durcissement des prescriptions s'appliquant aux institutions de prévoyance de droit public. Cependant, cet empiètement est justifié par un intérêt supérieur dès lors que le financement des institutions de prévoyance se trouvera désormais assuré. Par ailleurs, les intérêts des cantons ont été largement pris en compte,

puisque le législateur a renoncé à leur imposer une recapitalisation intégrale. En outre, il a été particulièrement généreux en leur ménageant un délai de transition de 40 ans pour atteindre le nouveau degré minimum de couverture de 80 %, ce qui équivaut à la durée de cotisation obligatoire de toute une vie active (entre 25 et 65 ans).

#### **4.4 Evaluation récapitulative**

Le projet respecte les principes de la RPT. Il n'enfreint pas le principe de subsidiarité, puisqu'un intérêt supérieur justifie une réglementation fédérale. Le principe de l'équivalence fiscale n'est pas affecté. Le champ de compétence des cantons en tant qu'employeurs, qui est restreint dans le domaine de la LPP, ne subit pas de restriction excessive dès lors que les intérêts des cantons ont été pris en compte dans la mesure du possible.

## A.13 Encouragement du sport (enseignement obligatoire du sport dans les écoles)

### 1 Informations et références

Numéro et titre de l'objet:	09.082: Loi sur l'encouragement du sport et systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport
Titre de l'acte législatif:	Loi fédérale sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (loi sur l'encouragement du sport, LESp), RS 415.0
Décision:	17 juin 2011

### 2 Objet

Dans la phase de concrétisation des principes de la RPT en 1999, il avait été prévu d'abroger la disposition constitutionnelle (art. 68, al. 3, Cst.) autorisant la Confédération à déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles, et de stipuler que «la gymnastique et le sport dans les écoles» étaient de la compétence exclusive des cantons. 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. La seule disposition relative au sport contenue dans la mise en œuvre de la RPT indiquait que la Confédération se retirait du subventionnement du sport scolaire facultatif et de la publication d'ouvrages didactiques sur l'éducation physique et le sport à l'école. Concernant l'obligation d'enseigner le sport à l'école, le Conseil fédéral a décidé de traiter cette question en dehors de la RPT, dans le cadre de la révision totale de la loi fédérale sur l'encouragement du sport et de l'activité physique.

Initialement, dans le droit fédéral, l'obligation d'enseigner le sport à l'école avait été concrétisée par une disposition de l'ordonnance sur l'encouragement du sport et de l'activité physique. Dans son art. 1, al. 1, cette ordonnance stipulait que les cantons veillent à ce que trois leçons d'éducation physique hebdomadaires en moyenne soient dispensées dans le cadre de l'enseignement ordinaire<sup>25</sup>.

Comme il l'avait annoncé, le Conseil fédéral a pris position sur l'obligation d'enseigner le sport dans les écoles dans son message du 11 novembre 2009 concernant la loi sur l'encouragement du sport et la loi fédérale sur les systèmes d'information<sup>26</sup>. Il y soulignait que l'entrée en vigueur ultérieure des articles constitutionnels sur la formation (art. 61a ss Cst.) ne changeait rien à la compétence que la Constitution donne à la Confédération de déclarer obligatoire le sport à l'école. 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. Il revenait aux cantons de fixer le nombre minimal de périodes d'enseignement et de définir les exigences en termes de qualité de l'enseignement obligatoire du sport, ainsi que de la qualification des enseignants chargés de cet enseignement. Dans son message, le Conseil fédéral prévoyait à titre de disposition transitoire que les cantons continuent de prescrire trois leçons d'éducation physique par semaine jusqu'à ce qu'ils aient fait entrer en vigueur leurs réglementations individuelles.

Cette répartition des compétences entre Confédération et cantons est restée controversée jusqu'au bout dans les délibérations parlementaires. Une majorité du Conseil national préconisait que la Confédération prescrive aux cantons de dispenser trois leçons d'éducation physique hebdomadaires. Elle exigeait en même temps que cette obligation soit inscrite dans la loi fédérale et qu'elle soit considérée comme une norme minimale. Une majorité du Conseil des Etats a refusé d'imposer cette obligation aux cantons en invoquant la souveraineté cantonale en matière d'éducation. La Conférence de conciliation s'est prononcée en faveur de la version du Conseil national, à savoir trois heures de sport par semaine durant la scolarité obligatoire, la Confédération étant appelée à fixer les exigences en termes de qualité.

### 3 Conséquences financières

Comme mentionné précédemment, l'obligation de dispenser trois leçons d'éducation physique heb-

<sup>25</sup> Cf. ordonnance du 21 octobre 1987 concernant l'encouragement de la gymnastique et des sports; RO 2000 2427.

<sup>26</sup> FF 2009 7401.

domadaires existait déjà avant la révision de la loi en 2011. L'inscription de cette obligation dans la loi n'a donc pas occasionné de charges supplémentaires pour les cantons.

## **4 Evaluation du respect des principes régissant la RPT**

### **4.1 Principe de subsidiarité**

Dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'encouragement du sport, ce n'est pas le principe d'un enseignement obligatoire du sport stipulé par la Confédération que le Conseil fédéral et la majorité du Conseil des Etats remettaient en cause, mais le fait que la Confédération impose aux cantons l'obligation de dispenser trois leçons d'éducation physique hebdomadaires et qu'elle fixe des exigences concernant la qualité de l'enseignement du sport. Compte tenu de la souveraineté cantonale en matière d'éducation, ces questions devraient relever de la compétence des cantons.

Aux yeux du Conseil fédéral, les critères qui avaient déterminé son appréciation n'ont pas changé. La majorité du Conseil national, qui a fini par l'emporter, invoquait certes l'argument de la santé des jeunes dont le maintien et la promotion sont d'intérêt national. Mais on aurait pu considérer que l'inscription dans la Constitution de l'obligation d'enseigner le sport dans les écoles tenait compte de cet intérêt. On pouvait faire confiance aux cantons, de la compétence desquels relève l'enseignement pendant la scolarité obligatoire, pour mettre en œuvre cette obligation, tout en acceptant que le nombre de leçons d'éducation physique dispensées puisse varier d'un canton à l'autre.

C'est pourquoi il paraît douteux que l'obligation de dispenser trois leçons d'éducation physique hebdomadaires et la fixation d'exigences en termes de qualité respectent le principe de subsidiarité.

### **4.2 Principe de l'équivalence fiscale**

Comme mentionné plus haut, l'obligation de dispenser trois leçons d'éducation physique hebdomadaires pendant la scolarité obligatoire existait déjà avant la révision de la loi en 2011. Il n'avait jamais été prévu que les cantons soient indemnisés par la Confédération pour autant. Le Conseil fédéral a au contraire toujours considéré l'obligation d'enseigner le sport dans les écoles comme une illustration exemplaire du principe du «fédéralisme d'exécution» inscrit dans l'art. 46, al. 1, Cst., au titre duquel les cantons ne sont en principe pas indemnisés pour la mise en œuvre du droit fédéral. Dans ce cas, le décideur et le payeur peuvent être différents, ce qui se justifie notamment selon les critères d'évaluation énoncés au chapitre 3.3. du présent rapport. Les cantons sont dotés d'une infrastructure propre qui leur donne en grande partie les moyens d'assumer l'exécution de cette disposition. La fonction de la Confédération se limite à organiser ou à coordonner. La norme minimale inscrite dans le droit fédéral ne laisse aux cantons qu'une marge de manœuvre limitée. Cependant, on peut considérer que la Confédération est en droit d'attendre des cantons qu'ils assument cette tâche sans percevoir de compensation, d'autant que la norme introduite dans la version révisée de la loi existait à l'identique dans la réglementation antérieure.

Le Conseil fédéral considère qu'on ne peut pas faire état d'une infraction au principe de l'équivalence fiscale.

### **4.3 Respect du domaine de compétence des cantons**

Le domaine de compétence des cantons est respecté. La loi fait la distinction entre l'enseignement du sport durant la scolarité obligatoire et celui dispensé dans les écoles professionnelles. Dans le premier cas, les cantons sont responsables au premier chef; c'est pourquoi ils sont entendus en vue de l'établissement de la norme. Pour ce qui est de l'enseignement du sport dans les écoles professionnelles, lesquelles ne relèvent pas de la compétence première des cantons, la Confédération seule fixe les normes.

### **4.4 Evaluation récapitulative**

On retiendra en résumé que le respect du principe de subsidiarité est douteux tant pour ce qui est de l'obligation de dispenser trois leçons d'éducation physique hebdomadaires durant la scolarité obligatoire que de la fixation d'exigences en termes de qualité. En revanche, le Conseil fédéral est d'avis que le fait que les cantons ne soient pas indemnisés pour la mise en œuvre du droit fédéral ne peut pas être considéré comme une infraction au principe de l'équivalence fiscale. Dans le cadre légal donné, le domaine de compétence des cantons est respecté.

## A.14 Article constitutionnel «Formation musicale»

### 1 Informations et références

Numéro et titre de l'objet:	Votation populaire du 23.09.2012 (article constitutionnel Jeunesse + musique)
Titre de l'acte législatif:	AF sur la promotion de la formation musicale des jeunes (contre-projet à l'initiative populaire retirée «jeunesse + musique»), RO 2013 435
Décision:	23 septembre 2012

### 2 Objet

Le 23 septembre 2012, le peuple et les cantons ont adopté à une large majorité l'arrêté fédéral sur la promotion de la formation musicale des jeunes. Le nouvel article constitutionnel visant à renforcer la formation musicale notamment chez les enfants et les jeunes avait été préconisé par une initiative populaire.

Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'engagent à promouvoir à l'école un enseignement musical de qualité.

Dans le domaine extrascolaire, l'article constitutionnel dote la Confédération de la compétence législative d'édicter les principes relatifs à l'accès des jeunes à la pratique musicale et à l'encouragement des jeunes talents. Dans leur temps libre, les enfants et les jeunes doivent avoir la possibilité de s'adonner à une activité musicale indépendamment de leur origine sociale. Les jeunes gens particulièrement talentueux doivent être spécialement encouragés.

La loi fédérale sur l'encouragement de la culture (LEC; RS 442.1; art. 12) autorise et engage d'ores et déjà la Confédération à encourager à titre subsidiaire les mesures prises par les cantons et les communes dans le domaine de la formation musicale. La mise en œuvre du nouvel article constitutionnel au niveau fédéral nécessitera une révision partielle de la LEC. Cette révision, ainsi que les mesures que devra prendre la Confédération, sont abordées dans le Message culture 2016-2019.

### 3 Conséquences financières

Pour l'instant, les conséquences financières de la nouvelle disposition constitutionnelle ne sont encore chiffrables ni pour la Confédération ni pour les cantons. Pour la Confédération, tout dépendra de l'usage qu'elle entend faire de sa nouvelle compétence réglementaire et des priorités qu'elle fixera pour le soutien financier. La Confédération pourrait par ailleurs être amenée à prendre des mesures dans le domaine de la formation professionnelle de base; ces mesures devraient cependant être couvertes par les contributions ordinaires aux budgets cantonaux au titre de la formation professionnelle.

### 4 Evaluation du respect des principes régissant la RPT

#### 4.1 Principe de subsidiarité

A la différence de l'initiative populaire «jeunesse + musique», qui demandait à la Confédération de fixer, à l'intention des cantons, des principes applicables à l'enseignement de la musique à l'école, l'article constitutionnel actuel respecte la répartition existante des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine scolaire (art. 67a, al. 2, Cst.). L'école relève de la compétence des cantons. A ce titre, les cantons sont directement concernés par les modifications apportées à l'enseignement de la musique à l'école. C'est donc à eux qu'il incombe de prendre les mesures qui conviennent pour garantir un enseignement musical de qualité dans les écoles. La Confédération ne légifère dans la mesure nécessaire que si les efforts de coordination des cantons n'aboutissent pas à une harmonisation des objectifs de l'enseignement de la musique à l'école. L'art. 67a, al. 1, Cst. stipule que la Confédération et les cantons encouragent la formation musicale, notamment des enfants et des jeunes. L'art. 67a, al. 3, Cst. précise que la Confédération fixe les principes applicables à l'accès des jeunes à la pratique musicale et à l'encouragement des talents musicaux. Ces nouvelles compétences réglementaires et d'encouragement sont en contradiction avec le principe constitutionnel de la subsidiarité. Même si une harmonisation de l'enseignement extrascolaire de la musique présente un certain intérêt pour la Confédération, le Conseil fédéral considère que le bénéfice apporté par les écoles de musique se fait essentiellement sentir au niveau régional et que des solutions uniformes au niveau national ne sont pas obligatoires. L'objectif d'assurer un enseignement musical de

qualité pourrait être atteint par les cantons sans le soutien de la Confédération, que ce soit pour l'exécution ou sur le plan financier.

#### **4.2 Principe de l'équivalence fiscale**

Le nouvel article constitutionnel introduit une nouvelle tâche commune. Le principe de l'équivalence fiscale prévoit une concordance entre les bénéficiaires des prestations, les collectivités qui les financent et celles qui prennent les décisions. Les principaux bénéficiaires des nouvelles dispositions constitutionnelles sont les enfants et les jeunes, et, indirectement, les écoles de musique (y compris les professeurs de musique), les hautes écoles de musique et les institutions dans le domaine de la musique amateur. Comme indiqué plus haut, le bénéfice se fera sentir en premier lieu au niveau régional. Si la Confédération, sur la base de l'art. 67a, al. 3, Cst., entend promulguer des principes visant à encourager la formation musicale, il reste à savoir sous quelle forme elle est prête à participer aux coûts qui en résultent. Tout dépendra de la portée des obligations imposées par la Confédération. Le législateur a adopté cette disposition en étant conscient des coûts supplémentaires qu'elle entraînera à tous les échelons de l'Etat. Une évaluation définitive de l'équivalence fiscale ne sera possible qu'une fois que les mesures de mise en œuvre seront connues.

#### **4.3 Respect du domaine de compétence des cantons**

La disposition constitutionnelle n'occasionne pas de modifications dans la répartition actuelle des compétences dans le domaine scolaire (art. 67a, al. 2, Cst.). Cependant, elle dote la Confédération et les cantons de nouvelles compétences en matière d'encouragement. On ne pourra juger si ces nouvelles compétences conférées à la Confédération sont compatibles avec le principe du fédéralisme d'exécution que lorsqu'on connaîtra la manière dont les nouvelles dispositions constitutionnelles seront mises en œuvre.

#### **4.4 Evaluation récapitulative**

Les dispositions constitutionnelles relatives à la formation musicale sont en contradiction avec le principe de la subsidiarité. La Confédération peut parfaitement encourager la formation musicale sans pour autant en assumer le pilotage matériel ni le soutien financier. Quant à savoir si l'équivalence fiscale est respectée, tout dépendra dans quelle mesure la Confédération fera usage de ses nouvelles compétences réglementaires. Ce qui sera également déterminant, c'est de voir comment les dépenses générées par la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel seront réparties entre les différents acteurs au cours du processus politique.

## A.15 Modification de la loi sur l'asile: restructuration du domaine de l'asile

### 1 Informations et références

Numéro et titre de l'objet:	10.052: Loi sur l'asile. Modification
Titre de l'acte législatif:	Loi sur l'asile (LAsi), RS 142.31
Décision:	28 septembre 2012 <i>Acte législatif 3 (modification urgente LAsi)</i> 14 décembre 2012 <i>Acte législatif 1 (en vigueur depuis le 1.1.2014)</i>

### 2 Objet

Les décisions prises par le Parlement en 2012 permettent d'expérimenter des procédures accélérées en vue de la restructuration du domaine de l'asile. Le débat parlementaire sur les bases légales requises pour la mise en œuvre de cette restructuration n'a pas encore eu lieu (message du Conseil fédéral du 3 septembre 2014). Les modifications de 2012 apportées à la loi sur l'asile ne préjugent donc pas des décisions concernant la restructuration. Cependant, du fait des liens étroits entre les projets, les explications qui suivent se réfèrent à l'ensemble de la restructuration en profondeur prévue dans le domaine de l'asile. La révision vise notamment à accélérer les procédures d'asile.

A l'heure actuelle, les requérants sont répartis entre les cantons qui les hébergent et pourvoient à leurs besoins (*structures de l'aide sociale des cantons*). La Confédération verse aux cantons une indemnisation forfaitaire. Ce système est lourd: il allonge la durée des procédures et entraîne des coûts élevés.

Dorénavant, une grande partie des requérants d'asile seront hébergés dans des centres de procédure de la Confédération. Durant cette période, leur demande fera l'objet d'une procédure cadencée. Tous les protagonistes intervenant dans la procédure se trouveront regroupés dans ces centres (collaborateurs de l'Office fédéral des migrations, représentants légaux; préparation au retour) et y collaboreront dans le but d'accélérer la procédure. Ce dispositif est actuellement testé dans le canton de Zurich. Les premières expériences enregistrées à cette occasion devrait être intégrées dans le rapport (acte législatif 2) que le Conseil fédéral devrait adopter à l'été 2014.

La Confédération sera appelée à créer ou à transformer les infrastructures nécessaires à la mise en œuvre de la restructuration.

### 3 Conséquences financières

La construction et l'aménagement des centres de la Confédération nécessitent de gros investissements. Selon le scénario retenu (durée de la phase de mise en place, frais d'investissement, prise en charge de lits par les cantons, durée de la procédure, etc.), la Confédération devra consentir ces prochaines années un volume d'investissement pouvant atteindre 548 millions.

Dès lors que la Confédération n'aura plus à répartir une grande partie des requérants d'asile entre les cantons, l'économie réalisée au niveau de l'indemnisation que la Confédération verse aux cantons au titre des dépenses liées à l'aide sociale se chiffrera par centaines de millions (selon le scénario retenu, jusqu'à environ 348 millions par an).

En fonction des économies réalisées chaque année, les investissements consentis seront amortis en l'espace de 6,3 à 8 ans (durée d'amortissement).

La révision de la loi sur l'asile comporte également d'autres modifications. Ainsi, la Confédération sera appelée à réintroduire le subventionnement de places de détention administratives mises à disposition par les cantons, ce qui devrait entraîner pour la Confédération un coût de 150 millions au cours des prochaines années (acte législatif 1).

### 4 Evaluation du respect des principes régissant la RPT

#### 4.1 Principe de subsidiarité

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 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 indemnisation forfaitaire versée par la Confédération. Ce régime sera du reste maintenu 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.

#### **4.2 Principe de l'équivalence fiscale**

La politique en matière d'asile reste du ressort de la Confédération, qui, en principe, en assume les coûts par le biais des indemnisations forfaitaires qu'elle octroie. Le principe de l'équivalence fiscale est ainsi respecté. C'est la Confédération qui assume les investissements requis pour la restructuration. A ce titre, c'est également elle qui bénéficiera des économies réalisées à moyen et long terme.

#### **4.3 Respect du domaine de compétence des cantons**

Les cantons continuent de pourvoir à l'aide sociale et à l'hébergement d'une partie des requérants (procédure étendue). L'autonomie des cantons en matière d'organisation est préservée dans la mesure où ceux-ci conservent une vaste compétence décisionnelle dans l'exécution de l'aide sociale et de l'hébergement.

Les cantons et la Confédération ont tout intérêt à ce que la procédure d'asile soit équitable et rapide. Ils ont pu exprimer leurs intérêts dans le cadre des procédures de consultation et des conférences de l'asile et sont favorables à la restructuration du domaine de l'asile.

#### **4.4 Evaluation récapitulative**

Tant le principe de subsidiarité que celui de l'équivalence fiscale sont respectés. Le domaine de compétence des cantons est respecté.

## A.16 Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire

### 1 Informations et références

Numéro et titre de l'objet:	12.016: Initiative populaire «Pour les transports publics» et financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire FAIF
Titre de l'acte législatif:	Loi fédérale sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (pas encore publiée), FF 2012 1559
Décision:	21 juin 2013

### 2 Objet

Le projet FAIF prévoyait d'inscrire dans la Constitution le principe selon lequel la Confédération prend en charge (comme c'est déjà le cas actuellement) la part principale du financement de l'infrastructure ferroviaire, les cantons participant au financement dans une mesure appropriée. L'exécution de ces dispositions a notamment entraîné la modification de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF, RS 742.101) et une concrétisation de la participation financière des cantons à l'art. 57, LCdF. A ce titre, les cantons versent chaque année un apport forfaitaire de 500 millions dans le fonds d'infrastructure ferroviaire institué par la loi.

Dans son message, le Conseil fédéral avait par ailleurs prévu de dissocier sur le plan fonctionnel les compétences de financement de l'infrastructure ferroviaire, qui avaient jusqu'ici été assumées conjointement par la Confédération et les cantons dans le cas des chemins de fer privés: il incomberait aux cantons d'assumer les coûts de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des installations publiques sises sur leur territoire, la Confédération prenant en charge le reste (notamment le coût de la construction, de l'entretien et de l'exploitation des tronçons). Les Chambres ont, après délibération, décidé d'inscrire dans la loi non pas une séparation fonctionnelle des compétences, mais une participation forfaitaire des cantons.

Les compétences respectives 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 dans le cadre de la réforme des chemins de fer engagée parallèlement à la RPT. Conformément au message du Conseil fédéral, le financement du réseau de base devait relever de la Confédération et le financement du réseau complémentaire des cantons. Cependant, la proposition du Conseil fédéral a été rejetée par les Chambres.

### 3 Conséquences financières

A l'heure actuelle, les cantons, par leur participation au financement de l'infrastructure des chemins de fer privés, contribuent à hauteur d'environ 300 millions de francs par an au financement de l'infrastructure ferroviaire. Le projet FAIF prévoit de porter la contribution des cantons à 500 millions pour combler le déficit de financement annoncé, ce qui correspond à une charge supplémentaire de 200 millions pour les cantons.

Du côté des recettes, les cantons bénéficient des recettes supplémentaires réalisées grâce à la limitation de la déduction des frais de transport dans l'impôt fédéral direct, qui leur apportera 40 millions de francs supplémentaires par an au titre de la part cantonale. En outre, la modification de la loi sur l'harmonisation fiscale permet aux cantons de limiter également la déduction des frais de transports dans l'impôt cantonal sur le revenu.

### 4 Evaluation du respect des principes régissant la RPT

#### 4.1 Principe de subsidiarité

Le fait que la Confédération assume la charge principale du financement de l'infrastructure ferroviaire, y compris pour les tronçons d'importance régionale, pourrait être considéré comme une infraction au principe de subsidiarité. On tiendra cependant compte du fait que le Conseil fédéral, en application des principes de la RPT, avait l'intention, dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2, de redistribuer les compétences pour le réseau ferroviaire sur la base de critères fonctionnels. Le réseau complémentaire aurait ainsi été du ressort des cantons. De l'avis du Conseil fédéral, le principe de subsidiarité aurait alors mieux été mis en œuvre. Cependant, sa proposition avait été rejetée par le

Parlement, qui souhaitait notamment voir la Confédération jouer un rôle plus actif.

Quoi qu'il en soit, il vaudrait la peine d'examiner si, en contrepartie, la compétence pour le trafic régional de voyageurs (TRV) ne pourrait pas être entièrement transférée aux cantons, les conséquences financières devant bien entendu être compensées.

#### **4.2 Principe de l'équivalence fiscale**

Les cantons, par le biais de leur contribution forfaitaire, participent au financement de l'infrastructure ferroviaire. Ils sont invités à participer aux processus nationaux de planification, mais ne se voient pas à proprement parler reconnaître de droit à participer aux décisions. Le principe de l'équivalence fiscale n'est donc pas complètement réalisé. La proposition d'une séparation fonctionnelle des compétences, que le Conseil fédéral formule dans son message, serait allée davantage dans le sens de l'équivalence fiscale. Le bénéfice des installations publiques notamment se manifeste largement à l'échelon local. Aussi, le principe de l'équivalence fiscale aurait été mieux respecté si la compétence pour les décisions relatives à l'aménagement de ces installations et à leur financement avait été conférée aux cantons.

#### **4.3 Respect du domaine de compétence des cantons**

Le projet FAIF respecte le domaine de compétence des cantons.

#### **4.4 Evaluation récapitulative**

On retiendra en résumé que la réorganisation des compétences prévue initialement par le Conseil fédéral dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2 aurait mieux respecté le principe de subsidiarité que la solution prévue par le projet FAIF. Le projet n'empiète pas sur le domaine de compétence des cantons. Alors que les cantons participent aux coûts de l'infrastructure par le biais d'une contribution forfaitaire, ils ne participent pas aux décisions à proprement parler, même si les planifications des cantons sont prises en considération.