05.070

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

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message nous vous soumettons, dans le cadre de la deuxième phase de la réforme du fédéralisme, la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), que nous vous prions d'accepter. Il s'agit d'un acte modificateur unique, la loi fédérale concernant l'édiction et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Cette loi modifie trente lois fédérales et contient en annexe trois lois fédérales nouvelles ou totalement révisées:

- la loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire;
- la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI), et
- la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC).

En outre, le présent message inclut un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le financement de la mensuration officielle.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

7 septembre 2005 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

En approuvant l'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le peuple et les cantons se sont déclarés le 28 novembre 2004, à une très nette majorité, en faveur du projet de réforme destiné à renforcer et moderniser les structures fédérales de notre pays.

Le Conseil fédéral interprète le pourcentage élevé de oui (64 %) comme une invitation à poursuivre rapidement et fermement les travaux préalables à l'introduction de la RPT.

Le présent message a pour objet la législation d'exécution. Certaines modifications de la législation fédérale générale ou relative à des tâches spécifiques sont la conséquence de l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la RPT. D'autres modifications ne nécessitaient pas d'amender la Constitution. Il n'en a donc pas été question dans les délibérations parlementaires sur le projet constitutionnel.

Les modifications de lois pour chaque secteur ont été élaborées dans le cadre de l'organisation de projet RPT, formée paritairement de représentants de la Confédération et des cantons.

Comme les lois fédérales concernées font partie d'une réforme cohérente du fédéralisme et que près de la moitié d'entre elles sont la transposition, sur le plan de législation, des normes constitutionnelles adoptées par le Parlement le 3 octobre 2003, elles apparaissent dans un acte modificateur unique, la loi fédérale concernant l'édiction et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Cet acte modificateur unique est sujet au référendum.

Des modifications sont ainsi prévues dans les groupes de tâches suivants: mensuration officielle; exécution des peines et des mesures; formation; protection de la nature et du patrimoine; défense nationale; finances publiques; travaux publics et transports; environnement; sécurité sociale; agriculture; forêts, chasse et pêche. Au total, le projet propose la modification de 30 lois fédérales, ainsi que trois lois fédérales nouvelles ou totalement révisées.

Outre l'acte modificateur unique, une ordonnance de l'Assemblée fédérale (sur le financement de la mensuration officielle) fait l'objet du présent message.

Si ces changements revêtent un caractère ponctuel dans certains secteurs, ils ont ailleurs une ampleur considérable. Tel est le cas des prestations collectives de l'AI, pour lesquelles la nouvelle répartition des tâches a conduit à l'élaboration d'une loi fédérale sur les institutions destinées à l'intégration sociale des personnes invalides. Cette loi définit les principes et les critères selon lesquels l'intégration sociale des personnes invalides doit être encouragée dans les cantons.

Une loi totalement révisée traite par ailleurs des contributions fédérales aux cantons pour leurs dépenses au titre de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire. L'allocation de ces subsides y est définie comme

tâche commune à la Confédération et aux cantons. La loi contient d'une part des dispositions destinées à promouvoir la formation, d'autre part des dispositions sur les principes à respecter en matière de subsides à la formation, soit les conditions d'attribution des subventions.

Dans le domaine des prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, le projet présenté consiste en une révision totale de la législation. Le désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons et la transformation de l'actuelle loi sur les subventions en une loi axée sur les prestations exigeaient une telle refonte.

Des changements majeurs sont également à l'ordre du jour dans le secteur des travaux publics et des transports. Ils concernent notamment la loi sur les routes nationales et la loi concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire.

Le Conseil fédéral a déjà présenté succinctement sa démarche dans son premier message concernant la RPT (normes constitutionnelles à modifier) qui forme, comme il l'a souligné, un tout organique indissociable avec ce deuxième message. De même, il avait déjà esquissé dans le premier message les lignes directrices des modifications de lois nécessaires. A cet égard, le présent message concernant la législation d'exécution représente la concrétisation et l'approfondissement des modifications législatives annoncées précédemment.

Quand les travaux législatifs seront terminés, les instruments de la péréquation (péréquation des ressources et compensation des charges par la Confédération ainsi que, à titre transitoire, compensation des cas de rigueur) seront dotés de moyens financiers et les ordonnances d'application seront élaborées. Les arrêtés fédéraux correspondants feront l'objet du troisième message.

Comme il a été signalé dans le premier message, l'introduction de la RPT ne peut se faire qu'intégralement afin d'assurer une mise en œuvre cohérente des modifications constitutionnelles et légales. Le délai référendaire commencera à courir à l'issue du débat parlementaire relatif à l'acte modificateur unique (loi fédérale sur la législation d'exécution relative à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) . Le troisième message sur les arrêtés fédéraux verra le jour parallèlement aux débats sur le présent message. Cet arrêté parlementaire sera également sujet au référendum. Les travaux sont en cours dans les cantons pour créer ou adapter les bases juridiques nécessaires.

Si toutes ces étapes se déroulent conformément aux prévisions, la RPT pourra entrer en vigueur le 1er janvier 2008.

Table des matières

Condensé **5642**

Listes d'abréviations **5658**

1 Présentation de l'objet **5664**

1.1 Aperçu de la RPT 5664
1.1.1 Système actuel et lacunes 5664
1.1.2 Buts et instruments de la RPT 5666
1.1.3 Mécanismes de base pour le passage à la RPT 5669
1.2 Les trois projets de la RPT 5672
1.2.1 Vue d'ensemble des projets 5672
1.2.2 Débats parlementaires relatifs au premier projet et votation populaire du 28 novembre 2004 5673
1.2.3 Objet du présent message (2e projet) 5674
1.2.4 Procédure pour les propositions de révisions de lois 5674
1.2.5 Aperçu du 3e projet 5674
1.3 Résultats de la consultation 5675
1.3.1 Généralités sur la répartition des tâches 5675
1.3.2 Mensuration officielle et droit pénal 5675
1.3.3 Formation 5675
1.3.4 Protection de la nature et du patrimoine 5676
1.3.5 Défense nationale 5676
1.3.6 Finances publiques 5676
1.3.7 Travaux publics et transports 5677
1.3.8 Environnement 5678
1.3.9 Sécurité sociale 5679
1.3.10 Agriculture 5681
1.3.11 Forêts, chasse et pêche 5682
1.3.12 Loi sur la Banque nationale 5682
1.3.13 Problèmes de transition 5682
1.3.14 Prochaines étapes 5683
1.4 Révision et corrections 5683
1.5 Vue d'ensemble des modifications proposées par groupe de tâches 5684
1.5.1 Tâches fédérales 5684
1.5.2 Tâches cantonales 5685
1.5.3 Tâches communes 5686
1.5.4 Suppression du critère de la capacité financière dans les secteurs ne faisant pas l'objet d'une répartition des tâches et dans d'autres lois 5687
1.5.4.1 Bases constitutionnelles des modifications proposées dans l'acte unique 5688
1.6 Calendrier jusqu'à la mise en vigueur de la RPT (objectif: 1er janvier 2008) 5690
1.7 Préparation de la mise en oeuvre de la RPT 5691
1.7.1 Péréquation financière au sens strict 5691

1.7.2 Préparatifs cantonaux à la mise en œuvre de la nouvelle répartition des tâches et des nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons 5692
1.7.2.1 Adaptation des législations cantonales 5692
1.7.2.1.1 Domaines concernés par le désenchevêtrement des tâches 5692
1.7.2.1.2 Mise en œuvre des nouvelles formes de collaboration 5693
1.7.2.2 Collaboration intercantonale 5693
1.7.2.3 Adaptation des relations intracantonales et des relations avec les fournisseurs de prestations 5694
1.7.2.4 Adaptations budgétaires et problèmes financiers transitoires et 5694
1.7.2.4.1 Adaptations budgétaires 5694
1.7.2.4.2 Problèmes financiers transitoires 5694

2 Commentaire par groupes de tâches 5695

2.1 Mensuration officielle 5695
2.1.1 Contexte 5695
2.1.1.1 Solution actuelle 5695
2.1.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5695
2.1.1.3 Rapport avec les révisions en cours 5696
2.1.1.4 Résultats de la consultation 5696
2.1.2 Nouvelle solution 5697
2.1.2.1 Aperçu 5697
2.1.2.2 Modification de la loi 5697
2.1.2.3 Modification de l'ordonnance 5697
2.1.2.4 Réglementation de la collaboration et du financement entre la Confédération et les cantons 5698
2.1.2.5 Adaptations à prévoir dans les cantons 5698
2.1.3 Commentaire des modifications du CC et de la nouvelle ordonnance du Parlement 5698
2.2 Droit pénal 5701
2.2.1 Exécution des peines et des mesures 5701
2.2.1.1 Contexte 5701
2.2.1.1.1 Solution actuelle 5701
2.2.1.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 20035703
2.2.1.1.3 Relations avec les révisions en cours 5704
2.2.1.1.4 Résultats de la consultation 5704
2.2.1.2 Nouvelle solution 5704
2.2.1.2.1 Aperçu 5704
2.2.1.2.2 Modification de la loi 5705
2.2.1.2.3 Modification d'ordonnances 5705
2.2.1.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5706
2.2.1.3 Commentaire des modifications du CP et de la LPPM 5706
2.3 Formation 5708

2.3.1 Formation professionnelle 5708
2.3.1.1 Contexte 5708
2.3.1.1.1 Relation avec les révisions en cours 5709
2.3.1.1.2 Résultats de la consultation 5709
2.3.1.2 Nouvelle solution 5709
2.3.1.2.1 Aperçu 5709
2.3.1.2.2 Modification de la loi 5709
2.3.1.2.3 Modification de l'ordonnance 5709
2.3.2 Aide aux universités 5709
2.3.2.1 Contexte 5709
2.3.2.1.1 Modification de la loi 5710
2.3.2.1.2 Résultats de la consultation 5710
2.3.2.2 Nouvelle solution 5710
2.3.2.2.1 Aperçu 5710
2.3.2.2.2 Modification de l'ordonnance 5710
2.3.3 Gymnastique et sports 5711
2.3.3.1 Contexte 5711
2.3.3.1.1 Solution actuelle 5711
2.3.3.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5711
2.3.3.1.3 Relation avec les révisions en cours 5711
2.3.3.1.4 Résultats de la consultation 5711
2.3.3.2 Nouvelle solution 5712
2.3.3.2.1 Aperçu 5712
2.3.3.2.2 Modification de la loi 5712
2.3.3.2.3 Modification de l'ordonnance 5712
2.3.3.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5712
2.3.3.3 Commentaire des modifications de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports 5713
2.3.4 Bourses et prêts d'études 5713
2.3.4.1 Contexte 5713
2.3.4.1.1 Solution actuelle 5713
2.3.4.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5713
2.3.4.1.3 Relation avec les révisions en cours 5714
2.3.4.1.4 Résultats de la consultation 5714
2.3.4.2 Nouvelle solution 5716
2.3.4.2.1 Aperçu 5716
2.3.4.2.2 Principes de la nouvelle forme de financement 5716
2.3.4.2.3 Modification de la loi 5717
2.3.4.2.4 Modification d'ordonnances 5718
2.3.4.2.5 Adaptations à prévoir dans les cantons 5719
2.3.4.3 Commentaire de la loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire 5719
2.4 Protection de la nature et du paysage 5723
2.4.1 Protection de la nature et du paysage 5723
2.4.1.1 Contexte 5723
2.4.1.1.1 Solution actuelle 5723

2.4.1.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5723
2.4.1.1.3 Délibérations au Parlement 5724
2.4.1.1.4 Incidences sur les travaux législatifs en cours 5724
2.4.1.1.5 Résultats de la consultation 5724
2.4.1.2 Nouvelle solution 5725
2.4.1.2.1 Aperçu 5725
2.4.1.2.2 Modification de la loi 5725
2.4.1.2.3 Modification de l'ordonnance 5725
2.4.1.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5726
2.4.2 Protection du paysage et conservation des monuments historiques 5726
2.4.2.1 Contexte 5726
2.4.2.1.1 Solution actuelle 5726
2.4.2.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5727
2.4.2.1.3 Evolution depuis le 1er message 5727
2.4.2.1.4 Relation avec les révisions en cours 5727
2.4.2.1.5 Résultats de la consultation 5728
2.4.2.2 Nouvelle solution 5728
2.4.2.2.1 Aperçu 5728
2.4.2.2.2 Principes de la nouvelle forme de collaboration et de financement 5728
2.4.2.2.3 Modification de la loi 5729
2.4.2.2.4 Modification de l'ordonnance 5729
2.4.2.2.5 Adaptations à prévoir dans les cantons 5729
2.4.3 Commentaire des modifications de la LPN 5729
2.5 Défense nationale 5732
2.5.1 Matériel de l'armée et équipement personnel 5732
2.5.1.1 Contexte 5732
2.5.1.1.1 Solution actuelle 5732
2.5.1.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5732
2.5.1.1.3 Evolution depuis le 1er message 5732
2.5.1.1.4 Relation avec les révisions en cours 5733
2.5.1.1.5 Résultats de la consultation 5733
2.5.1.2 Nouvelle solution 5733
2.5.1.2.1 Aperçu 5733
2.5.1.2.2 Modification de la loi 5733
2.5.1.2.3 Modifications d'ordonnances 5734
2.5.1.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5734
2.5.1.3 Commentaire des modifications de la LAAM 5734
2.6 Finances publiques 5736
2.6.1 Loi sur les subventions 5736
2.6.1.1 Contexte 5736
2.6.1.1.1 Solution actuelle 5736
2.6.1.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5736
2.6.1.1.3 Relation avec les révisions en cours 5738
2.6.1.1.4 Résultats de la consultation 5738
2.6.1.2 Nouvelle solution 5739
2.6.1.2.1 Aperçu 5739

2.6.1.2.2 Modification de la loi 5739
2.6.1.2.3 Modification de l'ordonnance 5740
2.6.1.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5740
2.6.1.3 Commentaire des modifications de la LSu 5740
2.6.2 Impôt fédéral direct 5743
2.6.2.1 Contexte 5743
2.6.2.1.1 Relation avec les révisions en cours 5743
2.6.2.1.2 Résultats de la consultation 5743
2.6.2.2 Nouvelle solution 5743
2.6.2.2.1 Aperçu 5743
2.6.2.2.2 Modification de la loi 5744
2.6.3 Impôt anticipé 5744
2.6.3.1 Contexte 5744
2.6.3.1.1 Relation avec les révisions en cours 5744
2.6.3.1.2 Résultats de la consultation 5744
2.6.3.2 Nouvelle solution 5744
2.6.3.2.1 Aperçu 5744
2.6.3.2.2 Modification de la loi 5745
2.7 Travaux publics et transports 5745
2.7.1 Protection contre les crues 5745
2.7.1.1 Contexte 5745
2.7.1.1.1 Solution actuelle 5745
2.7.1.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5746
2.7.1.1.3 Evolution depuis le 1er message 5746
2.7.1.1.4 Délibérations au Parlement 5746
2.7.1.1.5 Incidences sur les travaux législatifs en cours 5746
2.7.1.1.6 Résultats de la procédure de consultation 5746
2.7.1.2 Nouvelle solution 5746
2.7.1.2.1 Aperçu 5746
2.7.1.2.2 Modification de la loi 5748
2.7.1.2.3 Modification de l'ordonnance 5748
2.7.1.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5749
2.7.1.3 Commentaire des modifications de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau 5749
2.7.2 Routes nationales 5750
2.7.2.1 Contexte 5750
2.7.2.1.1 Solution actuelle 5750
2.7.2.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5751
2.7.2.1.3 Evolution depuis le 1er message 5751
2.7.2.1.4 Délibérations au Parlement 5751
2.7.2.2 Aperçu des discussions de ces dernières années 5751
2.7.2.2.1 Résultats de la procédure de consultation et aperçu de la nouvelle solution 5753
2.7.2.2.2 Modification de la loi 5757
2.7.2.2.3 Modifications de l'ordonnance 5757
2.7.2.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5758

2.7.2.3 Commentaire des modifications de la LRN, de la LUMin et de la LCR 5758
2.7.2.3.1 Loi fédérale sur les routes nationales 5758
2.7.2.3.2 Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire 5764
2.7.2.3.3 Loi sur la circulation routière 5765
2.7.3 Routes principales 5767
2.7.3.1 Contexte 5767
2.7.3.1.1 Solution actuelle 5767
2.7.3.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5767
2.7.3.1.3 Evolution depuis le premier message 5768
2.7.3.1.4 Délibérations au Parlement 5768
2.7.3.1.5 Relation avec les révisions en cours 5768
2.7.3.1.6 Résultats de la procédure de consultation 5768
2.7.3.2 Nouvelle solution 5769
2.7.3.2.1 Aperçu 5769
2.7.3.2.2 Modification de la loi 5769
2.7.3.2.3 Modification de l'ordonnance 5770
2.7.3.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5770
2.7.3.3 Commentaire des modifications de la LUMin 5770
2.7.4 Autres contributions au financement de mesures techniques 5772
2.7.4.1 Contexte 5772
2.7.4.1.1 Solution actuelle 5772
2.7.4.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5772
2.7.4.1.3 Evolution depuis le 1er message 5772
2.7.4.1.4 Résultats de la procédure de consultation 5772
2.7.4.2 Nouvelle solution 5773
2.7.4.2.1 Aperçu 5773
2.7.5 Contributions au financement de mesures autres que techniques 5773
2.7.5.1 Contexte 5773
2.7.5.1.1 Solution actuelle 5773
2.7.5.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5773
2.7.5.1.3 Evolution depuis le 1er message 5774
2.7.5.1.4 Délibérations au Parlement 5774
2.7.5.1.5 Résultats de la procédure de consultation 5774
2.7.5.2 Nouvelle solution 5775
2.7.5.2.1 Aperçu 5775
2.7.5.2.2 Modification de la loi 5775
2.7.5.2.3 Modification de l'ordonnance 5775
2.7.5.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5775
2.7.5.3 Commentaire des modifications de la LUMin 5776
2.7.6 Trafic d'agglomération 5776
2.7.6.1 Contexte 5776
2.7.6.1.1 Solution actuelle 5776
2.7.6.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5777
2.7.6.1.3 Evolution depuis le 1er message 5777
2.7.6.1.4 Délibérations au Parlement 5777

2.7.6.1.5 Relation avec les révisions en cours 5778
2.7.6.1.6 Résultats de la procédure de consultation 5778
2.7.6.2 Nouvelle solution 5778
2.7.6.2.1 Aperçu 5778
2.7.6.2.2 Modification de la loi 5780
2.7.6.2.3 Modification de l'ordonnance 5780
2.7.6.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5780
2.7.6.3 Commentaire des modifications de la LUMin 5781
2.7.7 Mesures de séparation des courants de trafic 5783
2.7.7.1 Contexte 5783
2.7.7.1.1 Solution actuelle 5783
2.7.7.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5784
2.7.7.1.3 Relation avec les révisions en cours 5784
2.7.7.1.4 Résultats de la consultation 5784
2.7.7.2 Nouvelle solution 5785
2.7.7.2.1 Aperçu 5785
2.7.7.2.2 Modifications de la loi 5785
2.7.7.2.3 Modifications prévues au niveau de l'ordonnance 5785
2.7.7.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5785
2.7.7.3 Commentaire des modifications de la LUMin et de la loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires 5785
2.7.8 Trafic régional 5786
2.7.8.1 Contexte 5786
2.7.8.1.1 Solution actuelle 5786
2.7.8.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5787
2.7.8.1.3 Relation avec les révisions en cours 5787
2.7.8.1.4 Résultats de la procédure de consultation 5788
2.7.8.2 Nouvelle solution 5789
2.7.8.2.1 Aperçu 5789
2.7.8.2.2 Forme de coopération et de financement entre la Confédération et les cantons 5789
2.7.8.2.3 Modification de la loi 5790
2.7.8.2.4 Modification de l'ordonnance 5790
2.7.8.2.5 Adaptations à prévoir dans les cantons 5790
2.7.8.3 Commentaire des modifications de la LCdF 5790
2.7.9 Aérodromes 5791
2.7.9.1 Contexte 5791
2.7.9.1.1 Solution actuelle 5791
2.7.9.1.2 1er message et arrêté fédéral d'octobre 2003 5791
2.7.9.1.3 Evolution depuis le 1er message 5792
2.7.9.1.4 Résultats de la procédure de consultation 5792
2.7.9.2 Nouvelle solution 5792
2.7.9.2.1 Aperçu et modifications de la loi 5792
2.7.9.2.2 Adaptations à prévoir dans les cantons 5792
2.8 Environnement 5793
2.8.1 Protection de l'air et lutte contre le bruit 5793
2.8.1.1 Contexte 5793

2.8.1.1.1 Solution actuelle 5793
2.8.1.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5793
2.8.1.1.3 Evolution depuis le 1er message 5793
2.8.1.1.4 Délibérations au Parlement 5793
2.8.1.1.5 Incidences sur les travaux législatifs en cours 5794
2.8.1.1.6 Résultats de la consultation 5794
2.8.1.2 Nouvelle solution 5794
2.8.1.2.1 Aperçu 5794
2.8.1.2.2 Modification de la loi 5795
2.8.1.2.3 Modification d'ordonnances 5795
2.8.1.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5796
2.8.1.3 Commentaires des modifications de la LPE 5796
2.8.2 Protection des eaux 5796
2.8.2.1 Contexte 5796
2.8.2.1.1 Solution actuelle 5796
2.8.2.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5797
2.8.2.1.3 Evolution depuis le 1er message 5797
2.8.2.1.4 Délibérations au Parlement 5797
2.8.2.1.5 Incidences sur les travaux législatifs en cours 5798
2.8.2.1.6 Résultats de la consultation 5798
2.8.2.2 Nouvelle solution 5798
2.8.2.2.1 Aperçu 5798
2.8.2.2.2 Modification de la loi 5798
2.8.2.2.3 Modification de l'ordonnance 5799
2.8.2.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5799
2.8.2.3 Commentaire des modifications de la LEaux 5799
2.9 Sécurité sociale 5801
2.9.1 Prestations individuelles de l'AVS 5801
2.9.1.1 Contexte 5801
2.9.1.1.1 Solution actuelle 5801
2.9.1.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5801
2.9.1.1.3 Evolution depuis le 1er message 5801
2.9.1.1.4 Délibérations au Parlement 5801
2.9.1.1.5 Relation avec les révisions en cours 5802
2.9.1.1.6 Résultats de la consultation 5802
2.9.1.2 Nouvelle solution 5802
2.9.1.2.1 Aperçu 5802
2.9.1.2.2 Modification de la loi 5802
2.9.1.2.3 Adaptation de l'ordonnance 5802
2.9.1.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5803
2.9.1.3 Commentaire des modifications de la LAVS 5803
2.9.2 Soutien aux mesures d'aide aux personnes âgées, y compris l'aide et les soins à domicile 5803
2.9.2.1 Contexte 5803
2.9.2.1.1 Solution actuelle 5803
2.9.2.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5803
2.9.2.1.3 Evolution depuis le 1er message 5804
2.9.2.1.4 Délibérations au Parlement 5804

2.9.2.1.5 Relation avec les révisions en cours 5804
2.9.2.1.6 Résultats de la consultation 5804
2.9.2.2 Nouvelle solution 5804
2.9.2.2.1 Aperçu 5804
2.9.2.2.2 Modification de la loi 5804
2.9.2.2.3 Modification de l'ordonnance 5805
2.9.2.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5805
2.9.2.3 Commentaire des modifications de la LAVS 5805
2.9.3 Prestations individuelles de l'AI 5806
2.9.3.1 Contexte 5806
2.9.3.1.1 Solution actuelle 5806
2.9.3.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5806
2.9.3.1.3 Evolution depuis le 1er message 5806
2.9.3.1.4 Délibérations au Parlement 5806
2.9.3.1.5 Relation avec les révisions en cours 5806
2.9.3.1.6 Résultats de la consultation 5807
2.9.3.2 Nouvelle solution 5807
2.9.3.2.1 Aperçu 5807
2.9.3.2.2 Modification de la loi 5807
2.9.3.2.3 Modifications prévues au niveau des ordonnances 5807
2.9.3.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5808
2.9.3.3 Commentaire des modifications de la LAI 5808
2.9.4 Subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers et de centres de jour 5808
2.9.4.1 Contexte 5808
2.9.4.1.1 Solution actuelle 5808
2.9.4.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5809
2.9.4.1.3 Evolution depuis le 1er message 5809
2.9.4.1.4 Délibérations au Parlement 5809
2.9.4.1.5 Relation avec les révisions en cours 5809
2.9.4.1.6 Résultats de la consultation 5809
2.9.4.2 Nouvelle solution 5810
2.9.4.2.1 Aperçu 5810
2.9.4.2.2 Modification de la loi 5811
2.9.4.2.3 Modifications de l'ordonnance 5812
2.9.4.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5812
2.9.4.3 Commentaire des modifications de la LAI 5813
2.9.4.4 Commentaire de la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) 5813
2.9.5 Soutien de l'aide aux invalides 5820
2.9.5.1 Contexte 5820
2.9.5.1.1 Solution actuelle 5820
2.9.5.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5820
2.9.5.1.3 Evolution depuis le 1er message 5820
2.9.5.1.4 Délibérations au Parlement 5821
2.9.5.1.5 Relation avec les révisions en cours 5821
2.9.5.1.6 Résultats de la consultation 5821

2.9.5.2 Nouvelle solution 5821
2.9.5.2.1 Aperçu 5821
2.9.5.2.2 Modifications de la loi 5821
2.9.5.2.3 Modifications prévues au niveau de l'ordonnance 5821
2.9.5.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5821
2.9.5.3 Commentaire des modifications de la LAI 5822
2.9.6 Subventions aux organismes formant des spécialistes dans le domaine social 5822
2.9.6.1 Contexte 5822
2.9.6.1.1 Solution actuelle 5822
2.9.6.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5822
2.9.6.1.3 Evolution depuis le 1er message 5822
2.9.6.1.4 Délibérations au Parlement 5822
2.9.6.1.5 Relation avec les révisions en cours 5822
2.9.6.1.6 Résultats de la consultation 5823
2.9.6.2 Nouvelle solution 5823
2.9.6.2.1 Aperçu 5823
2.9.6.2.2 Modification de la loi 5823
2.9.6.2.3 Modification de l'ordonnance 5824
2.9.6.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5824
2.9.6.3 Commentaire des modifications de la LAI 5825
2.9.7 Formation scolaire spéciale 5825
2.9.7.1 Contexte 5825
2.9.7.1.1 Solution actuelle 5825
2.9.7.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5825
2.9.7.1.3 Evolution depuis le 1er message 5825
2.9.7.1.4 Délibérations au Parlement 5826
2.9.7.1.5 Relation avec les révisions en cours 5826
2.9.7.1.6 Résultats de la consultation 5826
2.9.7.2 Nouvelle solution 5827
2.9.7.2.1 Aperçu 5827
2.9.7.2.2 Modification de la loi 5827
2.9.7.2.3 Modification d'ordonnances 5828
2.9.7.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5828
2.9.7.3 Commentaire des modifications de la LAI 5829
2.9.8 Prestations complémentaires 5830
2.9.8.1 Contexte 5830
2.9.8.1.1 Solution actuelle 5830
2.9.8.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5830
2.9.8.1.3 Evolution depuis le 1er message 5830
2.9.8.1.4 Délibérations au Parlement 5831
2.9.8.1.5 Relation avec les révisions en cours 5831
2.9.8.1.6 Résultats de la consultation 5831
2.9.8.2 Nouvelle solution 5832
2.9.8.2.1 Aperçu 5832
2.9.8.2.2 Modification de la loi 5832
2.9.8.2.3 Modifications d'ordonnances 5833

2.9.8.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5833
2.9.8.3 Commentaire des modifications de la LPC 5834
2.9.9 Réduction des primes d'assurance-maladie 5843
2.9.9.1 Contexte 5843
2.9.9.1.1 Solution actuelle 5843
2.9.9.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5843
2.9.9.1.3 Evolution depuis le 1er message 5844
2.9.9.1.4 Délibérations au Parlement 5844
2.9.9.1.5 Résultats de la consultation 5844
2.9.9.2 Nouvelle solution 5845
2.9.9.2.1 Aperçu 5845
2.9.9.2.2 Modification de la loi 5845
2.9.9.2.3 Modification de l'ordonnance 5845
2.9.9.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5846
2.9.9.3 Commentaire des modifications de la LAMal 5846
2.9.10 Allocations familiales dans l'agriculture 5847
2.9.10.1 Contexte 5847
2.9.10.1.1 Solution actuelle 5847
2.9.10.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5847
2.9.10.1.3 Evolution depuis le 1er message 5847
2.9.10.1.4 Délibérations au Parlement 5848
2.9.10.1.5 Relation avec les révisions en cours 5848
2.9.10.1.6 Résultats de la consultation 5848
2.9.10.2 Nouvelle solution 5848
2.9.10.2.1 Aperçu 5848
2.9.10.2.2 Modification de la loi 5848
2.9.10.2.3 Modification d'ordonnances 5848
2.9.10.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5849
2.9.10.3 Commentaire des modifications de la LFA 5849
2.9.11 Assurance-chômage obligatoire 5849
2.9.11.1 Contexte 5849
2.9.11.1.1 Résultats de la consultation 5849
2.9.11.2 Nouvelle solution 5849
2.9.11.2.1 Aperçu 5849
2.9.11.2.2 Modification de la loi 5850
2.9.11.2.3 Modification de l'ordonnance 5850
2.9.12 Amélioration du logement dans les régions de montagne 5850
2.9.12.1 Contexte 5850
2.9.12.1.1 Solution actuelle 5850
2.9.12.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5851
2.9.12.1.3 Résultats de la consultation et décisions du Parlement 5851
2.9.12.2 Nouvelle solution 5851
2.10 Agriculture 5851
2.10.1 Améliorations structurelles 5851
2.10.1.1 Contexte 5851
2.10.1.1.1 Solution actuelle 5851
2.10.1.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5852

2.10.1.1.3 Evolution depuis le premier message 5853
2.10.1.1.4 Délibérations au Parlement 5853
2.10.1.1.5 Relation avec les révisions en cours 5853
2.10.1.1.6 Résultats de la consultation 5853
2.10.1.2 Nouvelle solution 5854
2.10.1.2.1 Aperçu 5854
2.10.1.2.2 Modifications de la loi 5856
2.10.1.2.3 Modification d'ordonnances 5856
2.10.1.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5858
2.10.1.3 Commentaire des modifications de la LAgr 5858
2.10.2 Elevage 5859
2.10.2.1 Contexte 5859
2.10.2.1.1 Solution actuelle 5859
2.10.2.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 20035859
2.10.2.1.3 Evolution depuis le 1er message 5859
2.10.2.1.4 Délibérations au Parlement 5859
2.10.2.1.5 Relation avec les révisions en cours 5860
2.10.2.1.6 Résultats de la consultation 5860
2.10.2.2 Nouvelle solution 5860
2.10.2.2.1 Aperçu 5860
2.10.2.2.2 Modification de la loi 5860
2.10.2.2.3 Modification de l'ordonnance 5860
2.10.2.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5861
2.10.2.3 Commentaire des modifications de la LAgr 5861
2.10.3 Vulgarisation agricole 5861
2.10.3.1 Contexte 5861
2.10.3.1.1 Solution actuelle 5861
2.10.3.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 20035862
2.10.3.1.3 Evolution depuis le premier message 5862
2.10.3.1.4 Délibérations au Parlement 5862
2.10.3.1.5 Relation avec les révisions en cours 5862
2.10.3.1.6 Résultats de la consultation 5862
2.10.3.2 Nouvelle solution 5862
2.10.3.2.1 Aperçu 5862
2.10.3.2.2 Modification de la loi 5863
2.10.3.2.3 Modification d'ordonnances 5863
2.10.3.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5863
2.10.3.3 Commentaire des modifications de la LAgr 5863
2.11 Forêts, chasse et pêche 5864
2.11.1 Forêts 5864
2.11.1.1 Contexte 5864
2.11.1.1.1 Solution actuelle 5864
2.11.1.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 20035865
2.11.1.1.3 Evolution depuis le 1er message 5865
2.11.1.1.4 Délibérations au Parlement 5865
2.11.1.1.5 Incidences sur les travaux législatifs en cours 5865
2.11.1.1.6 Résultats de la consultation 5866
2.11.1.2 Nouvelle solution 5866

2.11.1.2.1 Aperçu 5866
2.11.1.2.2 Modification de la loi 5867
2.11.1.2.3 Modification de l'ordonnance 5867
2.11.1.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5867
2.11.1.3 Commentaire des modifications de la LFo 5868
2.11.2 Chasse 5871
2.11.2.1 Contexte 5871
2.11.2.1.1 Solution actuelle 5871
2.11.2.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5872
2.11.2.1.3 Evolution depuis le 1er message 5872
2.11.2.1.4 Délibérations au Parlement 5872
2.11.2.1.5 Incidences sur les travaux législatifs en cours 5872
2.11.2.1.6 Résultats de la consultation 5872
2.11.2.2 Nouvelle solution 5872
2.11.2.2.1 Aperçu 5872
2.11.2.2.2 Modification de la loi 5873
2.11.2.2.3 Modification d'ordonnances 5873
2.11.2.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5873
2.11.2.3 Commentaire des modifications de la LChP 5874
2.11.3 Pêche 5874
2.11.3.1 Contexte 5874
2.11.3.1.1 Solution actuelle 5874
2.11.3.1.2 1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003 5874
2.11.3.1.3 Evolution depuis le 1er message 5875
2.11.3.1.4 Délibérations au Parlement 5875
2.11.3.1.5 Incidences sur les travaux législatifs en cours 5875
2.11.3.1.6 Résultats de la consultation 5875
2.11.3.2 Nouvelle solution 5875
2.11.3.2.1 Aperçu 5875
2.11.3.2.2 Modification de la loi 5875
2.11.3.2.3 Modification de l'ordonnance 5875
2.11.3.2.4 Adaptations à prévoir dans les cantons 5876
2.11.3.3 Commentaire des modifications de la LFSP 5876
2.12 Banque nationale 5876
2.12.1 Loi sur la Banque nationale 5876
2.12.1.1 Contexte 5876
2.12.1.1.1 Incidences sur les travaux législatifs en cours 5876
2.12.1.1.2 Résultats de la consultation 5876
2.12.1.2 Nouvelle solution 5876
2.12.1.2.1 Aperçu 5876
2.12.1.2.2 Modification de la loi 5877
2.12.1.2.3 Modification de l'ordonnance 5877

3 Conséquences 5877

3.1 Conséquences financières et bilan global 5877
3.1.1 Désenchevêtrement des tâches 5878
3.1.2 Bilan global 5881
3.1.3 Transferts et ressources disponibles des cantons 5883

3.2 Effets sur l'économie 5890
3.2.1 Efficience, efficacité et incitations du point de vue microéconomique 5891
3.2.2 Effets sur l'économie publique et la politique budgétaire 5893
3.2.3 Conclusions 5895
3.3 Effets sur le personnel 5896
3.4 Problèmes de transition et modèles de solutions 5898
3.4.1 Contexte selon le 1er message RPT 5899
3.4.2 Engagements relevant de l'ancien droit pour les tâches communes restantes 5900
3.4.3 Engagements relevant de l'ancien droit dans les secteurs régis par la nouvelle répartition des tâches 5900
3.4.4 Engagements ouverts relevant d'un système de contributions versées après coup 5900
3.4.5 Traitement des engagements ouverts dans le cadre du financement spécial de la circulation routière 5901
3.4.6 Effets du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) 5902
3.4.7 Compensation des programmes d'économies de la Confédération (programme de stabilisation 1998, PAB 03/04) 5903
3.5 Conséquences pour les communes et les villes 5904
3.5.1 Conséquences pour les communes et les villes de l'introduction des conventions-programmes entre la Confédération et les cantons 5905
3.5.1.1 Les communes et les villes comme prestataires et comme tiers intéressés 5905
3.5.1.2 Statut des communes et des villes dans la procédure administrative cantonale 5906
3.5.2 Conséquences financières de la redistribution des tâches 5906
3.6 Autres conséquences 5907
3.6.1 Conséquences sur le plan de la construction 5907
3.6.2 Conséquences sur la politique régionale 5907
3.6.3 Conséquences sur le plan informatique 5908

4 Rapport avec le programme de législature 5909

5 Aspects juridiques 5909
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois 5909
5.2 Forme de l'acte à adopter 5909
5.3 Frein aux dépenses 5910
5.4 Délégation de compétences législatives 5910
5.5 Rapport avec le droit européen 5912

Loi fédérale concernant l'édicition et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) *(Projet)* **5913**

Loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire
(Annexe 1 de l'acte modificateur unique) **5951**

Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) (Annexe 2 de l'acte modificateur unique) **5955**

Loi fédéralesur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC) (Annexe 3 de l'acte modificateur unique) **5959**

Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le financement de la mensuration officielle (OFMO) *(Projet)* **5973**

Listes d'abréviations

Abréviations des titres de loi et d'ordonnance

ACI	Accord-cadre intercantonal
CC	Code civil
CIIS	Convention intercantonale dans le domaine des institutions sociales
CP	Code pénal
LA	Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire
LACE	Loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau
LACI	Loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage
LAgr	Loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture
LAI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie
LAT	Loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire
LAU	Loi du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants
LBN	Loi du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale
LCdF	Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer
LChP	Loi du 20 juin 1986 sur la chasse
LCR	Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière
LEaux	Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux
LFA	Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture
LFC	Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération
LFo	Loi du 4 octobre 1991 sur les forêts
LFPr	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle
LFSP	Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche
LHand	Loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés
LIA	Loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé
LIFD	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct
LIGeo	Loi fédérale sur l'information géographique
LIPPI	Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides
LISI	Loi fédérale sur les institutions pour l'intégration sociale des personnes invalides
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LPC	Loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance- vieillesse, survivants et invalidité
LPE	Loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement
LPGA	Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales
LPN	Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage
LPPM	Loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures
LRN	Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales
LSu	Loi du 5 octobre 1990 sur les subventions

LUMin	Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire
OAS	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles
OAU	Ordonnance du 13 mars 2000 relative à la loi fédérale sur l'aide aux universités
OCPR	Ordonnance du 26 novembre 1986 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre
ODF	Ordonnance du 30 septembre 1991 concernant les districts francs fédéraux
OEA	Ordonnance du 25 octobre 1995 concernant l'équipement de l'armée
OEIE	Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement
OEPM	Ordonnance du 5 décembre 2003 concernant l'équipement personnel des militaires
OEPM-DDPS	Ordonnance du DDPS du 9 décembre 2003 concernant l'équipement personnel des militaires
OFMO	Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le financement de la mensuration officielle
OFo	Ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts
OFPr	Ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle
OLFP	Ordonnance du 24 novembre 1993 relative à la loi fédérale sur la pêche
OMAS	Ordonnance du 26 novembre 2003 sur les mesures d'accompagnement social dans l'agriculture
OMO	Ordonnance du 18 novembre 1992 sur la mensuration officielle
OMPC	Ordonnance du 29 décembre 1997 relative au remboursement des frais de maladie et des frais résultant de l'invalidité en matière de prestations complémentaires
OPC-AVS/AI	Ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité
OPCTR	Ordonnance du 18 décembre 1995 sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional
OPN	Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage
OPPM	Ordonnance du 29 octobre 1986 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures
OQE	Ordonnance du 4 avril 2001 sur la qualité écologique
ORESp	Ordonnance du 11 septembre 1972 sur la reconnaissance d'écoles spéciales dans l'assurance-invalidité
ORN	Ordonnance du 18 décembre 1995 sur les routes nationales
OROEM	Ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale
ORPM	Ordonnance du 12 avril 1995 sur les subsides fédéraux destinés à la réduction de primes dans l'assurance-maladie
PFCC	Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges
pLTF	Projet de loi sur le Tribunal fédéral
RAI	Règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité
RAVS	Règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants
RFA	Règlement du 11 novembre 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture

Abréviations des noms d'organisations

AELE	Association européenne de libre-échange
AG	Canton d'Argovie
AI	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
ARE	Office fédéral du développement territorial
ASCA	Association suisse pour le conseil en agriculture
ASPO	Association suisse pour la protection des oiseaux
BE	Canton de Berne
BL	Canton de Bâle-Campagne
BS	Canton de Bâle-Ville
CDAS	Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Conférence des directeurs cantonaux des finances
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CEATE-CE	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFS	Commission fédérale de sport
CIBE	Conférence intercantonale des bourses d'études
CRS	Croix-Rouge suisse
CRSE	Conférence des responsables cantonaux du sport à l'école
CSPS	Communauté suisse de travail pour la politique sociale
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations Confédération-cantons-communes
CTP	Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
D+M	Direction fédérale des mensurations cadastrales
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DOK	Conférence des organisations faîtières de l'aide privée aux invalides
DTAP	Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
EPF	Ecole polytechnique fédérale
FR	Canton de Fribourg
FST	Fédération suisse du tourisme
GE	Canton de Genève
GI PFS	GI Péréquation financière sociale
GL	Canton de Glaris
GR	Canton des Grisons
JS Suisse	Jeunesse socialiste suisse
JU	Canton du Jura
LU	Canton de Lucerne
NE	Canton de Neuchâtel
NW	Canton de Nidwald

OFAG	Office fédéral de l’agriculture
OFEFP	Office fédéral de l’environnement, des forêts et du paysage
OFEG	Office fédéral des eaux et de la géologie
OFL	Office fédéral du logement
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFT	Office fédéral des transports
OW	Canton d’Obwald
PCS	Parti chrétien-social suisse
PDC	Parti démocrate-chrétien
PEV	Parti évangélique suisse
PRD	Parti radical-démocratique suisse
Pro Senectute	Pro Senectute Suisse
PSS	Parti socialiste suisse
RNS	Etablissement Routes nationales suisses
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
SEC Suisse	Société suisse des employés de commerce
SG	Canton de Saint Gall
SH	Canton de Schaffhouse
SO	Canton de Soleure
SZ	Canton de Schwyz
TG	Canton de Thurgovie
TI	Canton du Tessin
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
UNES	Union des étudiant-e-s de Suisse
UR	Canton d’Uri
USS	Union syndicale suisse
VD	Canton de Vaud
VS	Canton du Valais
ZG	Canton de Zoug
ZH	Canton de Zurich

Abréviations générales

AI	Assurance-invalidité
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CCG	Compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques
CCS	Compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques
CM	Caisse-maladie
CSFPP	Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire
Cst.	Constitution fédérale
DPC	Directives concernant les prestations complémentaires à l’AVS et à l’AI
FF	Feuille fédérale
LF	Loi fédérale

MISTRA	Système d'information pour la gestion des routes et du trafic
N+P	Protection de la nature et du paysage
NPR	Nouvelle politique régionale
PA 2007	Politique agricole 2007
PAB 03/04	Programme d'allégement budgétaire 03/04
PC	Prestations complémentaires
PFS	Programme forestier suisse
PHR	Péréquation horizontale des ressources
PS98	Programme de stabilisation 1998
PVR	Péréquation verticale des ressources
RPLP	Redevance sur le trafic des poids
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
STEP	Station d'épuration des eaux usées
TIC	Technologies de l'information et de la communication

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Aperçu de la RPT

1.1.1 Système actuel et lacunes

Deux traits distinguent le fédéralisme helvétique. D'une part, la Suisse présente avec ses 26 cantons et ses quelque 2700 communes une articulation territoriale extrêmement fine. D'autre part, les cantons et les communes disposent de larges compétences, telles que l'autonomie financière et fiscale des cantons ou l'autonomie communale.

Ce fédéralisme vigoureux comporte toute une série d'avantages. Outre la séparation classique – horizontale – des pouvoirs, le fédéralisme instaure des filtres verticaux. Il implique la délégation de compétences aux collectivités décentralisées, ce qui constitue en soi une protection efficace des minorités linguistiques et culturelles. Par ailleurs, la concurrence entre cantons et entre communes peut déboucher sur des formules novatrices. Ainsi, il est souvent arrivé que certains cantons développent, mettent en œuvre et testent des solutions novatrices avant que celles-ci ne soient adoptées par d'autres cantons, voire par l'ensemble du pays. Au surplus, un système fédéral est mieux à même de satisfaire les préférences régionales des citoyens qu'un système centralisé. Enfin, une saine concurrence fiscale et les instruments de la démocratie directe utilisés jusqu'aux échelons inférieurs de l'Etat ont des effets modérateurs à la fois sur les activités et les dépenses publiques.

Or un fédéralisme aussi prononcé que celui que connaît la Suisse suppose aussi des écarts de capacité économique et financière entre les collectivités publiques. Ainsi, tous les cantons n'offrent pas des conditions d'implantation équivalentes en comparaison suisse ou internationale. Les régions périphériques notamment, par leur éloignement des grands centres, sont relativement peu attrayantes. Les facteurs topographiques et une population clairsemée y renchérissent en particulier la fourniture des biens et services publics. Mais les grandes villes sont aussi pénalisées: dans bien des secteurs, comme la prévoyance sociale et la sécurité publique, elles sont confrontées à des charges accrues, du fait de leur structure démographique et de leur fonction de centres de l'activité économique, sociale et politique. Pour toutes ces raisons, un système performant de péréquation financière est indispensable dans un Etat fédéral.

Tel qu'il se présente aujourd'hui, le système de transferts entre la Confédération et les cantons est un produit de l'évolution historique et non l'expression d'un programme. Son développement, qui remonte à la naissance de l'Etat fédéral, reflète une double tendance à la centralisation des tâches étatiques et à l'expansion du fédéralisme d'exécution. En effet, comme les vastes compétences dont disposent les cantons restreignaient ses possibilités d'intervention directe, la Confédération a progressivement assorti de conditions ses subventions et fixé des buts pour les tâches à exécuter. D'où une concentration croissante des compétences décisionnelles et du financement à l'échelon de la Confédération, tandis que les cantons devenaient toujours plus de simples organes d'exécution.

L'article constitutionnel de 1958 sur la péréquation financière ainsi que la loi fédérale adoptée l'année suivante forment les bases juridiques des transferts aux cantons en fonction de la capacité financière de ces derniers. A l'heure actuelle, presque tous les taux de subvention de la Confédération dépendent, sous une forme ou une autre, de la capacité financière des cantons. Cette péréquation financière a pour inconvénient de comporter plus de 50 mesures. Aussi les effets compensatoires d'un tel système ne sont-ils plus guère gérables politiquement.

En 2001 et en 2002, les transferts financiers entre la Confédération et les cantons avoisinaient en moyenne 17,3 milliards de francs. La majeure partie (11,4 milliards) de cette somme consistait en aides financières et en indemnités allouées aux cantons par la Confédération. Ces transferts sont en général affectés, en d'autres termes ils sont liés à l'exécution de tâches spécifiques et doivent être complétés par certaines prestations financières des cantons. Par ailleurs, les cantons reçoivent près de 3,6 milliards de francs sous forme de quote-part aux recettes fédérales. Ce montant comprend notamment 30 % du produit de l'impôt fédéral direct et 10 % du produit de l'impôt anticipé. Quant aux 2,3 milliards de transferts restants, ils représentent les contributions financières des cantons aux assurances sociales de la Confédération (AVS et AI).

Alors même que les transferts atteignent un volume élevé, seuls 2,2 milliards de francs nets sont redistribués entre les cantons en fonction de leur capacité financière. L'effet péréquatif du système est donc relativement faible. Et la part élevée des subventions affectées soulève des problèmes d'ordre économique. En effet, ces subventions réduisent indirectement le coût de production des prestations étatiques au profit des cantons, ce qui est censé les inciter à développer ces prestations ou tout au moins à les offrir. Concrètement, les subventions affectées créent toutefois souvent des incitations malencontreuses, qui se traduisent par exemple par des coûts excessivement élevés ou par une croissance des prestations allant au-delà des besoins de la population régionale. D'où un usage inefficace des deniers publics.

S'agissant des transferts affectés, la plupart sont liés à la capacité financière des cantons. Ainsi, les cantons à faible potentiel de ressources bénéficient de taux de subvention plus élevés que les cantons aisés, grâce aux suppléments péréquatifs versés. Bien qu'elle parte d'une bonne intention, cette pratique expose spécialement les cantons financièrement faibles aux incitations inopportunes susmentionnées et donc à un emploi inefficace des ressources allouées. Au surplus, comme aujourd'hui près de la moitié de la péréquation financière est liée à l'exécution de tâches fédérales et que, bien souvent, les subventions dépendent des prestations complémentaires des cantons, ceux-ci sont contraints d'augmenter leur budget pour obtenir davantage de paiements compensatoires. Les cantons à faible potentiel de ressources sont tout particulièrement incités à accroître leurs activités étatiques et donc leurs charges fiscales, réduisant d'autant leur attrait.

Une autre lacune du système actuel tient au mode de calcul de l'indice de capacité financière qui sert aujourd'hui de base aux paiements compensatoires de la Confédération. L'indice de la capacité financière est composé des quatre indices partiels suivants:

– *revenu cantonal:* revenu cantonal par habitant;
– *force fiscale:* recettes fiscales des cantons et des communes par habitant pondérées par l'indice de la charge fiscale de chaque canton;

– *charge fiscale:* indice inversement proportionnel reflétant la charge fiscale découlant de l'ensemble des impôts au niveau cantonal et communal;

– *indice «zone de montagne»:* moyenne entre la part en pour-cent de la surface cultivable non située en région de montagne par rapport à l'ensemble de la surface cultivable et le nombre d'habitants par km^2 de surface productive.

Le revenu cantonal et la force fiscale déterminent la capacité économique du canton et forment ainsi le volet revenus de l'indice de capacité financière. La charge fiscale et l'indice «zone de montagne» représentent les éléments charges de l'indice de capacité financière.

L'indice de capacité financière est notamment controversé à cause de l'indice de charge fiscale qu'il renferme. En effet, un canton affichant une charge fiscale élevée bénéficiera globalement de paiements compensatoires plus élevés qu'un canton à moindre charge fiscale. Les cantons à faible capacité de ressources fiscales sont dès lors tentés d'améliorer leur situation économique et financière moins par leurs propres efforts qu'en recourant aux subventions fédérales.

Les cantons à faible capacité financière sont actuellement prisonniers d'un cercle vicieux, mais rares sont les incitations les encourageant à s'en extraire. Rien d'étonnant donc à ce que, malgré son volume élevé, le système de transferts et de péréquation financière n'ait pas permis de diminuer les écarts d'ordre économique et financier entre les cantons.

1.1.2 Buts et instruments de la RPT

La RPT vise à améliorer l'efficacité du système fédéral helvétique et les structures d'incitation qu'il comporte. A cet effet, il importe de désenchevêtrer autant que possible les tâches, les compétences et les flux financiers entre la Confédération et les cantons. Un système de péréquation entièrement neuf dans sa conception doit donc permettre de corriger les incitations inopportunes de la péréquation financière actuelle. Il mise en premier lieu sur le remplacement des suppléments péréquatifs affectés par des contributions à libre disposition, de manière à renforcer l'autonomie et la responsabilité des cantons et à permettre une utilisation des ressources plus conforme aux besoins de la population régionale. Ainsi, des conventions-programmes et des contributions forfaitaires doivent déboucher sur une exécution mieux ciblée des tâches fédérales par les cantons. Par ailleurs, une réglementation accrue de la collaboration intercantonale dans l'exécution des tâches publiques permettra de réaliser des économies d'échelle et de réduire les effets d'externalités territoriales indésiraables (*spillovers*). Le concept de la RPT repose par conséquent sur quatre piliers:

1. *Désenchevêtrement des tâches:*

   Selon les modèles de calcul pour 2001/2002, la RPT désenchevêtre des tâches pour un montant avoisinant 5,4 milliards de francs. Concrètement, des tâches étatiques d'une valeur de 3,3 milliards de francs, réalisées conjointement aujourd'hui, seront du seul ressort de la Confédération, tandis que les cantons répondront désormais seuls de tâches jusqu'ici communes chiffrées à 2,1 milliards de francs.

2. *Nouvelles formes de collaboration et de financement des tâches communes:*

   De nombreuses tâches resteront assumées conjointement par la Confédération et les cantons. Mais plutôt que de subventionner des objets au coup par coup en fonction des coûts occasionnés, il convient de privilégier les programmes pluriannuels et les accords assortis d'objectifs, ainsi que des subventions globales ou forfaitaires. La conduite stratégique incombera à la Confédération, tandis que les cantons auront la responsabilité opérationnelle. En outre, un renforcement des contrôles doit garantir la qualité des prestations fournies. Les suppléments péréquatifs sont abandonnés et redistribués aux cantons de manière non affectée, dans le cadre d'un nouveau système de péréquation. D'où une réduction de 0,9 milliard de francs nets des transferts liés aux tâches qui restent communes (modèle de calcul pour 2001/2002).

3. *Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges:*

   En raison de la mobilité croissante des entreprises, de la main d'œuvre et de la population résidente, les espaces économiques et sociaux se limitent toujours plus rarement aux frontières cantonales. D'où le risque de négliger des économies d'échelle dans l'accomplissement des tâches étatiques ou de créer des effets d'externalités territoriales (*spillovers*) (p. ex. dans le domaine culturel ou dans le trafic d'agglomération). La RPT prévoit donc une institutionnalisation accrue de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Les cantons seront amenés à conclure, sur la base d'un accord-cadre intercantonal (ACI), des conventions sur l'achat réciproque ou la production commune de prestations étatiques. La Confédération s'en tiendra à un rôle d'arbitrage. Sur demande des cantons intéressés, elle sera habilitée à contraindre les cantons récalcitrants à une collaboration assortie d'une compensation des charges dans les neuf domaines énumérés exhaustivement par la Constitution.

4. *Nouveau système de péréquation:*

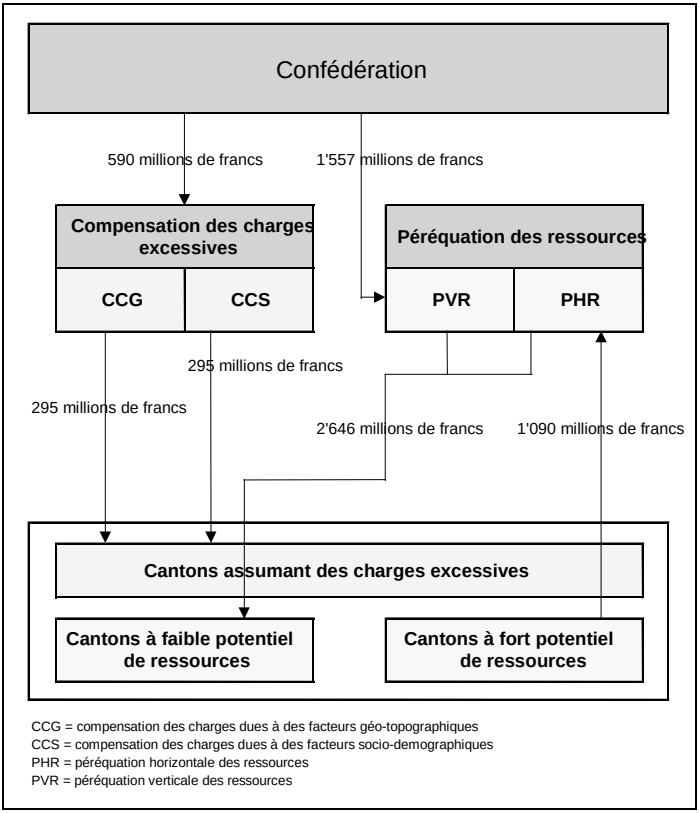
   La RPT abandonne les suppléments péréquatifs 'et tout échelonnement en fonction de la capacité financière de la part des cantons aux recettes fédérales et aux bénéfices de la Banque nationale. La péréquation financière, qui ne comprend plus désormais que des moyens non affectés, établit une distinction entre la péréquation des ressources (redistribution de ressources financières) et la compensation des charges (indemnisation des charges excessives). La péréquation des ressources se basera sur le nouvel indice des ressources, qui reflète les potentiels de ressources pouvant être exploités du point de vue fiscal. Elle est financée conjointement par la Confédération (péréquation verticale des ressources) et par les cantons forts (péréquation horizontale des ressources). Quant à la compensation des charges, elle englobe des facteurs géo-topographiques et des facteurs socio-démographiques, et la Confédération en assume le financement intégral. Tandis que la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques corrige les charges excessives dues à l'habitat dispersé, à la faible densité de population ainsi qu'au facteur d'altitude des cantons périphériques, la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques bénéficie avant tout aux cantons urbains. Il s'agit pour ces derniers d'une indemnisation des charges excessives imputables à la surreprésentation de certains groupes de popula-

tion ou à la fonction de ville-centre. La figure 1 schématise le nouveau système de péréquation. Les valeurs indiquées sont tirées de modèles de calcul qui concernent les années 2001/2002 (voir à ce sujet le ch. 1.1.1).

Figure 1

Le nouveau système de péréquation de la RPT

Montants de la péréquation = modèle de calcul pour les années 2001/2002



La Confédération et les cantons tirent tout autant parti des gains d'efficacité et d'efficience escomptés. Ainsi, le désenchevêtrement des tâches permettra de supprimer les redondances pour de nombreuses prestations étatiques, de fédérer les compétences et d'éliminer les incitations inopportunes. En d'autres termes, un volume identique des prestations concernées sera produit à moindre coût. En particulier, la disparition des subventions affectées à des objets déterminés fait que les cantons fourniront des prestations étatiques moins en fonction du subventionnement fédéral que des besoins réels de leurs habitants. Quant aux tâches qui restent communes, l'introduction de conventions-programmes doit permettre une utilisation mieux ciblée des deniers de la Confédération. En même temps, les cantons auront

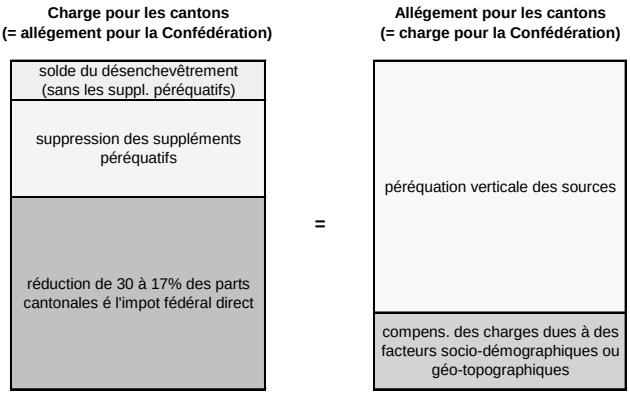
davantage d'autonomie pour concrétiser leurs projets. En outre, le remplacement des suppléments péréquatifs par des paiements compensatoires non affectés leur permet de sortir du cercle vicieux des dépenses, puisqu'ils n'auront plus à «acheter» par des prestations propres une part substantielle desdits paiements compensatoires. Enfin, les nouveaux instruments de la collaboration intercantonale créent un cadre propice à l'indemnisation équitable des prestations acquises.

1.1.3 Mécanismes de base pour le passage à la RPT

La Confédération et les cantons entendent aménager le passage à la RPT de manière à garantir la neutralité budgétaire[1]. Autrement dit, les charges et les allégements générés au niveau cantonal ou fédéral par le passage à la RPT doivent se compenser globalement. Les nouveaux instruments de la péréquation visent précisément à compenser la charge nette qu'occasionne pour les cantons l'abandon du système actuel.

Figure 2

Neutralité budgétaire du passage à la RPT



La figure 2 illustre le passage budgétairement neutre à la RPT. Sur la gauche du graphique apparaissent les éléments de la RPT qui marquent une rupture avec le système actuel, tout en produisant des effets financiers entre la Confédération et les cantons. Ces éléments comprennent le solde du désenchevêtrement des tâches, la suppression des suppléments péréquatifs et le passage de la part des cantons à l'impôt fédéral direct de 30 à 17 %. Sur la droite apparaissent les éléments du nouveau système de péréquation qui consistent en nouveaux apports financiers de la Confédération aux cantons.

1 Une exception est prévue, à savoir la compensation limitée dans le temps des cas de rigueur, laquelle garantit qu'aucun canton à faible potentiel de ressources ne recevra suite au passage à la RPT moins d'argent que sous l'ancien système. Elle est financée à hauteur de $^2/_3$ par la Confédération et de $^1/_3$ par les cantons, et grèvera ainsi temporairement les finances fédérales.

Les éléments qui ne génèrent que des transferts horizontaux entre cantons ne sont pas illustrés. Car même s'ils entraînent des charges ou un allégement pour le canton concerné, ils ne changent globalement rien aux rapports entre la Confédération et les cantons. Ces éléments comprennent, par exemple, l'échelonnement actuel de la part des cantons à l'impôt anticipé et aux bénéfices de la Banque nationale en fonction de la capacité financière ou – dans le nouveau système – la péréquation horizontale des ressources.

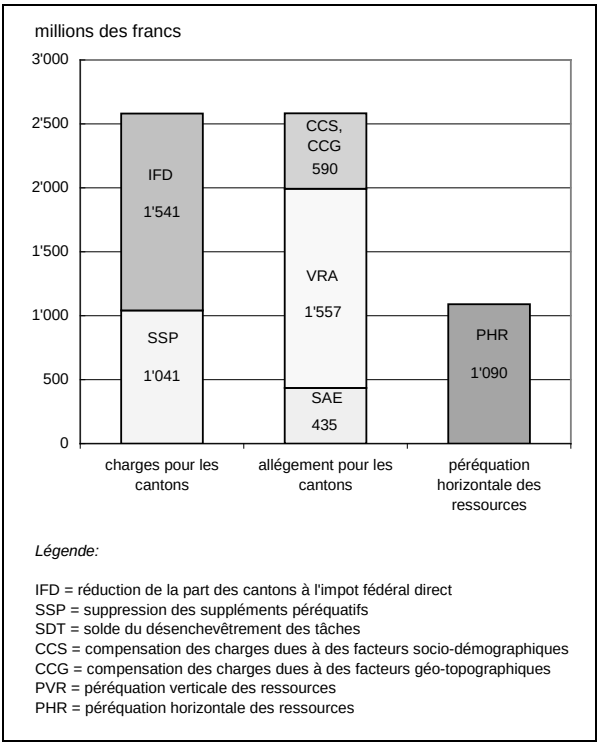
La neutralité budgétaire du passage à la RPT signifie que le nouveau système de péréquation doit redistribuer un montant correspondant à la somme des trois éléments décrits plus haut (solde du désenchevêtrement des tâches, suppression des suppléments péréquatifs, réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct). Autrement dit, le volet de désenchevêtrement de la RPT ne peut être évalué en faisant abstraction de ses retombées sur le nouveau système de péréquation. A titre d'exemple, de nouvelles mesures de désenchevêtrement qui alourdiraient la charge des cantons augmenteraient d'autant le volume de la péréquation. Les principaux bénéficiaires en seraient les cantons à faible potentiel de ressources et ceux qui présentent des charges excessives. Inversement, la suppression de telles mesures amputerait la somme consacrée à la péréquation. Dans un tel scénario, les cantons à faible potentiel de ressources ou qui affichent des charges excessives seraient pénalisés.

La figure 3 montre le résultat des modèles de calcul du passage à la RPT pour les années 2001 et 2002. Ces modèles illustrent les impacts financiers qu'aurait la RPT si elle était entrée en vigueur en 2001 et 2002. Du côté des charges subies par les cantons, l'abandon des suppléments péréquatifs figure pour 1,041 milliards de francs, et la réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct pour 1,541 milliard. En revanche, le désenchevêtrement des tâches (sans les suppléments péréquatifs) aboutit pour les cantons à un allégement de 435 millions de francs. Au total, l'abandon de l'ancien système de transferts occasionne donc pour les cantons un surcroît de charges de 2,147 milliards de francs. Pour préserver la neutralité budgétaire, cette somme est entièrement consacrée à la péréquation des ressources et à la compensation des charges. Dans l'hypothèse où la clé de redistribution de cette somme sur les divers instruments péréquatifs correspondrait au modèle de calcul du premier message concernant la RPT, il en résulterait 1,557 milliards de francs pour la péréquation verticale des ressources et 590 millions pour la compensation des charges.

Bien que la péréquation horizontale des ressources n'affecte pas globalement les transferts de charges entre la Confédération et les cantons, elle subit indirectement l'influence du montant du désenchevêtrement des tâches. En conséquence, le législateur a fixé dans la Constitution une fourchette pour les rapports entre péréquation horizontale et péréquation verticale des ressources. Le volume de la péréquation horizontale doit équivaloir au minimum à deux tiers et au maximum à 80 % de la péréquation verticale. Dans l'hypothèse d'un rapport de 70 % – chiffre correspondant au modèle de calcul du premier message RPT –, le volume de la péréquation horizontale s'élèverait à 1,090 milliards de francs. D'où une péréquation totale des ressources de 2,6 milliards de francs.

Impact financier du passage à la RPT

Modèle de calcul pour les années 2001/2002



Le tableau 1 établit une comparaison entre le plus récent modèle de calcul pour 2001/2002 et le modèle du premier message se référant aux années 1998/1999, qui a fait toutefois l'objet d'une mise au net sur la base des données effectives[2]. La première ligne indique que, dans le modèle de calcul de 1998/1999, le désenchevêtrement des tâches aurait abouti pour les cantons à un allégement moindre qu'en 2001/2002. En revanche, la charge due à l'abandon des suppléments péréquatifs verticaux est plus lourde pour eux. En outre, la réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct est considérable. Au total, la dotation des nouveaux instruments péréquatifs reste donc constante. En ce qui concerne la redistribution, les deux modèles de calcul partent des mêmes hypothèses: 72,5 % du montant disponible sont consacrés à la péréquation verticale des ressources, alors que 13,75 % alimentent chacun des deux fonds destinés à la compensation des charges.

2 Le modèle de calcul pour 1998/1999 du premier message sur la RPT se basait notamment sur des extrapolations pour l'indice de capacité financière et l'indice des ressources. De même, les effets du désenchevêtrement des tâches étaient en partie calculés à partir de données extrapolées.

Tableau 1

Transferts de charges financières entre la Confédération et les cantons

Comparaison des modèles de calcul pour les années 1998/1999 et 2001/2002
en milliers de francs

+ = charge / - = allégement des cantons		
	1998/1999	**2001/2002**
Solde du désenchevêtrement (sans suppléments péréquatifs)	-29'938	-434'700
Suppression des suppléments péréquatifs	913'277	1'041'209
Réduction à 17% des parts cantonales à l'impôts fédéral direct	1'319'518	1'540'746
Charge des cantons (=allégement de la Confédération)	**2'202'857**	**2'147'255**
Péréquation verticale des ressources	-1'597'071	-1'556'760
Compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques	-302'893	-295'248
Compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques	-302'893	-295'248
Allègement des cantons (= charges pour la Confédération)	**-2'202'857**	**-2'147'255**
Solde Confédération - cantons (sans les cas de rigueur)	**0**	**0**

1.2 Les trois projets de la RPT

1.2.1 Vue d'ensemble des projets

La réforme de la RPT comprend trois projets:

1. le message du 14 novembre 2001[3] et l'arrêté fédéral relatif aux modifications constitutionnelles et la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC),
2. le présent message sur la *législation d'exécution,*
3. le 3e projet qui, selon les estimations actuelles, sera soumis au Parlement en automne 2006 et portera sur la dotation des instruments de la péréquation (péréquation des ressources, compensation des charges excessives et compensation des cas de rigueur).

3 FF **2002** 2155

1.2.2 Débats parlementaires relatifs au premier projet et votation populaire du 28 novembre 2004

Entre février et septembre 2002, une commission spéciale du Conseil des Etats (15 membres) a examiné le projet RPT, avant de transmettre le dossier au plénum à la session d'automne 2002. L'écho a été globalement positif. L'idée de la réforme, à savoir renforcer le fédéralisme par des instruments novateurs et gérables, a reçu un accueil largement favorable. Lors du vote final du 3 octobre 2003, le Conseil des Etats a approuvé l'arrêté fédéral concernant la RPT (projet constitutionnel) par 38 voix contre 2 et la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) par 38 voix contre 3.

Quant à la seconde Chambre, le projet y a été débattu par la commission spéciale du Conseil national (27 membres) et transmis au plénum à la session d'été 2003. Tandis que les représentants des partis bourgeois approuvaient le projet à une large majorité, la gauche a fait preuve d'un scepticisme général. Elle craignait surtout qu'un désengagement de la Confédération du domaine des mesures collectives de l'AI (homes pour handicapés et ateliers protégés) n'engendre des réglementations divergentes entre les cantons ou ne se traduise par un démantèlement des prestations. Lors du vote final du 3 octobre 2003, l'arrêté fédéral concernant la RPT (projet constitutionnel) a recueilli au Conseil national 126 voix contre 54, et la PFCC 121 voix contre 52.[4]

Le 28 novembre 2004, le peuple et les cantons se sont prononcés à une majorité de 64,3 % des voix (taux de participation: 36,1 %) en faveur du projet constitutionnel[5]. Seuls les cantons de Schwyz, Nidwald et Zoug l'ont rejeté. Ce résultat sans appel donne à la Confédération et aux cantons le mandat de mettre en oeuvre la RPT avec diligence et fermeté.

Suite à l'acceptation de l'arrêt fédéral concernant la RPT, les exigences constitutionnelles étaient remplies pour que la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC), adoptée par le Parlement le 3 octobre 2003, puisse déployer ses effets[6]. Le 17 mars 2005, le délai référendaire expirait sans être utilisé. Le Conseil fédéral a donc mis au vigueur au plus vite, soit dès le 1er avril 2005, l'art. 20 PFCC (disposition transitoire relative au droit des subventions, art. 19 selon le premier message)[7]. Une telle mesure était déjà prévue et justifiée dans le premier message concernant la RPT[8]. L'art. 20 PFCC crée en effet la base juridique nécessaire pour que toute demande d'aide financière ou d'indemnité déposée entre le 1er avril 2005 et la date de l'entrée en vigueur complète de la nouvelle péréquation financière soit examinée en vertu du droit en vigueur au moment de l'engagement. Ce but étant de prévenir une éventuelle «avalanche» de demandes de subventions.

4 FF **2003** 6035. Le détail des débats parlementaires est publié sur le site Internet du Parlement, à l'adresse: http://www.parlament.ch/do-finanzausgleich.
5 FF **2005** 883
6 FF **2003** 6245
7 RO **2005** 1489
8 FF **2002** 2346

1.2.3 Objet du présent message (2e projet)

Le présent message a pour objet, d'une part des modifications de lois dont la base constitutionnelle est en place depuis l'adoption de l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003, d'autre part des modifications de lois dans des secteurs qui n'exigent aucune modification constitutionnelle. La nouvelle loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) se fonde sur le nouvel art. 112*b*, al. 3, Cst. Quant à la loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire, elle s'appuie sur le nouvel art. 66, al. 1, Cst. Enfin, la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, entièrement révisée, a pour base constitutionnelle les art. 112*a* et 112*c*, al. 2, Cst.

1.2.4 Procédure pour les propositions de révisions de lois

Comme la RPT ne déploiera pleinement ses effets qu'en cas d'adoption intégrale et simultanée de toutes les modifications de la législation fédérale tant sectorielle que transversale, les modifications apparaissent dans un acte modificateur unique, la loi fédérale concernant l'édiction et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Cet acte modificateur unique sujet au référendum facultatif réunit sous le titre général susmentionné les modifications d'actes législatifs de même niveau.

Le Conseil fédéral a déjà présenté succinctement sa démarche dans son premier message concernant la RPT et souligné que les deux messages (concernant respectivement les normes constitutionnelles et légales) forment un tout indissociable[9]. De même, il avait déjà esquissé dans le premier message les lignes directrices des modifications de lois nécessaires. A cet égard, le présent message concernant la législation d'exécution marque aux yeux de l'organisation de projet la concrétisation et l'approfondissement des modifications législatives annoncées précédemment.

1.2.5 Aperçu du 3e projet

Une fois les travaux législatifs terminés, les *instruments de la péréquation* (péréquation des ressources, compensation par la Confédération des charges et, à titre transitoire, compensation des cas de rigueur) devront être dotés de moyens financiers et les ordonnances d'application élaborées. Les chiffres indiqués plus haut, aux ch. 1.1 et 3.1 du présent message, sont des *hypothèses* et seront actualisés dans le 3e message. Le Conseil fédéral soumettra au Parlement au cours de l'année 2007 les arrêtés fédéraux sujets au référendum portant sur les fonds de péréquation et sur la compensation des cas de rigueur (voir le calendrier figurant au ch. 1.6).

9 FF **2002** 2190

1.3 Résultats de la consultation

Le rapport final sur la législation d'exécution a trouvé un écho favorable. Seule l'UDC le rejette intégralement.

La présente section expose brièvement les résultats de la consultation. Ceux-ci feront l'objet dans la partie spéciale (ch. 2) d'une présentation détaillée par secteur, avec l'avis correspondant du Conseil fédéral.

Le présent résumé met en évidence à dessein les critiques constructives des milieux consultés.

1.3.1 Généralités sur la répartition des tâches

Les milieux consultés se sont prononcés majoritairement en faveur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Seule l'UDC en rejette intégralement la législation d'exécution, alléguant que les objectifs d'allégement financier et d'augmentation de l'efficacité ne seront pas atteints en raison de la portée insuffisante de la révision législative.

Le désenchevêtrement des tâches, des compétences et des flux financiers entre la Confédération et les cantons est généralement considéré comme judicieux. Les participants à la consultation soulignent que la RPT doit être considérée comme un tout. Ils critiquent en outre le fait que certaines dispositions d'exécution ne servent pas les objectifs de la RPT.

Tant le renforcement du fédéralisme que la collaboration intercantonale sont qualifiés de résultats importants de la RPT. Toutefois, certains gouvernements cantonaux estiment que la marge de manœuvre accordée aux cantons est insuffisante, tandis que d'autres font simplement observer qu'elle devrait être aussi large que possible. Les milieux consultés exigent donc que l'application de la RPT obéisse aux principes de la subsidiarité et du fédéralisme d'exécution et qu'elle s'accompagne d'une diminution des redondances.

1.3.2 Mensuration officielle et droit pénal

Les gouvernements cantonaux approuvent l'essentiel des nouvelles dispositions en matière de mensuration officielle et de droit pénal, tout en critiquant la diminution prévue de la participation financière de la Confédération dans le secteur de la mensuration officielle. A leurs yeux la participation de la Confédération serait insuffisante pour lui permettre d'assumer ses tâches stratégiques.

1.3.3 Formation

Différentes réserves ont été émises dans le domaine de la formation. Ainsi, si les participants à la consultation se déclarent favorables aux changements proposés en ce qui concerne la formation professionnelle et les universités, plusieurs cantons, de même que le PDC et economiesuisse, exigent que la Confédération se retire du domaine de la gymnastique et du sport à l'école (trois heures obligatoires).

La principale critique en matière de formation est toutefois dirigée contre ce que les milieux consultés considèrent comme un désengagement financier de la Confédération dans le domaine des aides à la formation. Selon eux, ce retrait de la Confédération est en contradiction avec le renforcement de son engagement sur le plan juridique. Les variantes soumises à discussion de l'art. 10 de la loi sur les aides à la formation – selon lesquelles, lors d'une première formation, seules des bourses (variante 1) ou, au choix, des bourses ou des prêts d'études (variante 2) peuvent être accordés – ont toutes deux leurs partisans, même si la variante 1 l'emporte clairement, notamment auprès des cantons.

1.3.4 Protection de la nature et du patrimoine

Alors que la nouvelle réglementation de la protection de la nature et du paysage n'a généralement suscité aucune objection, des réserves ont été émises quant à la protection du patrimoine et la conservation des monuments historiques. C'est surtout la séparation prévue entre, d'une part, la protection de la nature et du paysage et, d'autre part, la protection du patrimoine et à la conservation des monuments historiques qui est contestée, pour des raisons tant de contenu que d'ordre législatif. La majorité des participants demandent notamment que les tâches communes de la conservation des monuments historiques continuent de s'inscrire dans le cadre actuel. De plus, d'aucuns craignent que le désenchevêtrement partiel proposé ne favorise les régions urbaines au détriment des zones rurales.

Le nouvel instrument des conventions-programmes a en revanche reçu un accueil globalement favorable.

1.3.5 Défense nationale

La majorité des participants à la consultation approuvent le nouveau régime proposé en matière du matériel militaire et d'équipement personnel.

1.3.6 Finances publiques

Les propositions de changement relatives aux finances publiques bénéficient d'un large soutien. Les conventions-programmes pluriannuelles nouvellement instituées dans la loi sur les subventions (LSu) sont considérées comme judicieuses et saluées. Tous les cantons, hormis Fribourg, Soleure, Bâle-Campagne, le Tessin et le Jura, demandent toutefois que la position des prestataires de services (villes et communes) soit précisée dans la LSu.

1.3.7 Travaux publics et transports

Protection contre les crues

Les réserves émises dans le domaine de la protection contre les crues sont peu nombreuses. Les cantons de montagne d'Uri, d'Obwald et des Grisons déplorent en particulier que les moyens effectivement disponibles et les taux de subvention ne soient pas connus, pas plus que les critères ou indicateurs servant à déterminer les subventions globales. En outre, ils demandent que ces subventions soient fixées compte tenu des conditions particulières régnant dans les régions de montagne et que les critères de priorité régissant la construction d'ouvrages de protection contre les crues ne sont pas les mêmes à la montagne qu'en plaine.

Routes nationales

Pour ce qui est de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales, les efforts visant à uniformiser l'exploitation et à en améliorer l'efficacité jouissent de la faveur générale. La séparation de l'entretien et de l'exploitation est néanmoins majoritairement rejetée, au motif qu'elle entraînerait l'apparition de nombreux nouveaux problèmes d'interfaces. La création du nouvel établissement public Routes nationales suisses (RNS) est également refusée par la majorité des cantons, qui jugent insuffisantes non seulement sa rentabilité, mais aussi son efficacité et les synergies qu'il permettrait de créer. Par ailleurs quatorze cantons, de même que la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), exigent que les centres d'entretien et les centres de police restent la propriété des cantons (sans indemnisation).

Gestion du trafic en Suisse

Tous les cantons ayant répondu (21), ainsi que trois des partis gouvernementaux (PRD, PS et PDC), saluent le principe de la gestion du trafic à l'échelle nationale. Selon eux, il faut trouver un consensus en particulier sur la gestion du réseau des routes nationales (mais non des autres routes qui ont une influence sur cette gestion). Quant à la séparation de la gestion du trafic, d'une part, et du contrôle de l'application du code de la route, d'autre part, elle est controversée: certains cantons la jugent impossible à réaliser, d'autres la considèrent comme absolument indispensable.

Routes principales

La nouvelle réglementation des subventions globales jouit de la faveur générale. Toutefois, la majorité des participants à la consultation estime qu'il est difficile d'apprécier les mesures prévues alors que le plan sectoriel des transports n'est pas encore approuvé et que les résultats du projet «dopo Avanti» ne sont pas connus.

Le versement de subventions globales pour les routes principales devrait être redéfini après l'adoption de l'arrêté sur le réseau des routes nationales, de sorte que des facteurs tels que l'altitude, la topographie, les ouvrages d'art ou l'intensité du trafic puissent être pris en compte de manière appropriée et qu'il n'en résulte aucun nouveau préjudice pour le domaine routier dans son ensemble.

Contribution au financement de mesures autres que techniques

La majorité des milieux consultés approuve la nouvelle pondération des contributions au financement de mesures autres que techniques, à condition que 12 % au moins du produit des recettes fiscales destinées aux routes continuent à y être consacrés.

Trafic d'agglomération

Si le cofinancement du trafic d'agglomération par la Confédération est généralement approuvé, d'autres propositions relatives à ce trafic sont contestées. Ainsi, des réserves ont été émises sur le montant du cofinancement, fixé pour l'instant entre 30 et 40 millions de francs. Il y a également désaccord sur la définition même du terme d'agglomération, la majorité adhérant toutefois à la définition de l'Office fédéral de la statistique (OFS), selon laquelle on compte (actuellement) 50 agglomérations et cinq villes « isolées ». Enfin, plusieurs participants n'ont approuvé les nouvelles dispositions régissant le trafic d'agglomération qu'à la condition expresse que le fonds d'infrastructure du trafic soit constitué le plus rapidement possible.

Mesures de séparation des courants de trafic

Hormis le canton de Zoug, qui entend faire des économies, tous les participants à la consultation sont favorables aux nouvelles règles concernant les passages à niveau.

Trafic régional

Divers cantons militent en faveur du maintien des conditions structurelles en tant que critère de calcul des indemnités. Plusieurs participants demandent que ce calcul soit publié, étant donné qu'il s'agit d'une question politique.

La décision d'exclure complètement la réforme ferroviaire 2 du projet de RPT a été qualifiée de judicieuse.

Aérodromes

La solution proposée a de la faveur de plusieurs cantons ainsi que de la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP), mais elle est refusée en particulier par les communautés d'intérêts et par les cantons de Zurich, Bâle-Ville et Bâle-Campagne. Les opposants jugent contradictoire que la Confédération veuille, d'un côté, accroître son influence et, de l'autre, réduire son soutien financier.

1.3.8 Environnement

Dans le domaine de la *lutte contre le bruit*, seul le Parti chrétien social (PCS) rejette le changement du système prévoyant que la Confédération renonce à examiner elle-même chaque projet et transfère cette tâche aux cantons par le biais des conventions-programmes.

Quant à la *protection des eaux*, la nouvelle réglementation n'est repoussée que par l'UDC, d'autres participants à la consultation se contentant d'émettre des réserves. La principale exigence dans ce domaine concerne la réglementation du financement. Contrairement à ce que préconise le rapport final (rapport destiné à la consultation), il est demandé que le cofinancement à la charge de la Confédération soit supprimé.

1.3.9 Sécurité sociale

En matière de sécurité sociale, la principale préoccupation des milieux consultés est de faire en sorte que la Confédération et les cantons puissent tenir les promesses faites lors des campagnes de votation. Notamment en ce qui concerne les personnes invalides, le transfert de compétences aux cantons ne doit pas se traduire par un démantèlement des prestations. Divers participants exigent par ailleurs l'instauration d'une étroite collaboration intercantonale, afin que l'on n'assiste pas à la création de 26 systèmes différents. Enfin, les communautés d'intérêts prônent la mise en place, sous la responsabilité des conférences intercantonales des directeurs, d'une collaboration institutionnalisée également avec les organisations de personnes invalides.

Prestations individuelles de l'AVS

Les milieux consultés approuvent les nouvelles dispositions.

Aide aux personnes âgées

Les mesures proposées en matière d'aide aux personnes âgées ont la faveur de la majorité des participants à la consultation. Les remarques concernent pour l'essentiel le financement ainsi que la formation et le perfectionnement. Différentes organisations sociales ont insisté sur le fait que le transfert aux cantons de la responsabilité du financement de l'aide et des soins à domicile ne devait pas se traduire par une réduction des structures de soins ambulatoires. De plus, ces organisations, ainsi que le PS, se sont unies pour demander que les mesures de formation et de perfectionnement au sein des organisations de soins à domicile bénéficient du soutien financier de l'AVS.

Prestations individuelles de l'AI

La grande majorité des participants à la consultation souhaitent que la question de la structure de l'AI soit traitée dans le cadre de la 5e révision de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI) et demandent par conséquent qu'elle soit exclue de la RPT.

Subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers et de centres de jour

A l'exception de l'UDC, aucun des participants à la consultation ayant pris position sur ce sujet ne s'est prononcé contre la nouvelle loi-cadre sur les institutions destinées à l'intégration sociale des personnes invalides (LISI). Sous la forme présentée, cette loi a néanmoins essuyé quelques critiques. Certains ont déploré qu'elle prenne la forme d'une loi-cadre. En outre, plusieurs participants (dont neuf cantons) n'y ont pas retrouvé les objectifs et les principes d'intégration au sens de l'art. 112*b*, al. 3, Cst.

La critique a encore porté sur la terminologie utilisée de la LISI (notamment le terme «invalide»), laquelle doit donc être modifiée. De plus, on a relevé que la liberté d'établissement vaut aussi pour les personnes handicapées et que la LISI devrait en faire expressément mention.

Enfin, le droit de recours des associations tel que prévu à l'art. 9 LISI est controversé: alors que le PS, l'Union syndicale suisse (USS), la Société des employés de commerce (SEC) et différentes organisations sociales y sont favorables, neuf cantons se sont prononcés contre lui.

Soutien de l'aide aux invalides

Le projet est majoritairement accepté. Seuls les cantons d'Argovie et d'Appenzell Rhodes-Intérieures ainsi qu'economiesuisse ont émis des réserves. Ils prônent un désenchevêtrement plus poussé dans ce domaine.

Subventions aux organismes formant des spécialistes dans le domaine social

Une grande partie des propositions ont trait au financement des formations concernées. On demande que ce financement soit assuré dans les stratégies cantonales de formation scolaire pour personnes handicapées et de formation scolaire spéciale ou que les formations soient réglées par la Confédération. Pour la période transitoire, différentes communautés d'intérêts souhaitent le maintien des prestations actuelles de la Confédération jusqu'à la mise en place d'un financement cantonal ou à la conclusion d'un accord intercantonal.

Formation scolaire spéciale

La formation scolaire spéciale est un domaine dans lequel la collaboration intercantonale est considérée comme particulièrement importante. Dans ce contexte, on a relevé à maintes reprises qu'il faut remanier la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) en fonction des besoins de la formation scolaire spéciale avec la participation des associations spécialisées. Enfin, il y a désaccord sur la nouvelle réglementation de la logopédie et de la thérapie psychomotrice.

Prestations complémentaires

Le projet de loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC) est bien accepté, même si de nombreuses propositions ont été faites dans ce domaine. L'accent est mis en particulier sur le droit aux prestations complémentaires. Plusieurs cantons ainsi que la Conférence des caisses cantonales de compensation souhaitent que la LPC contienne une disposition couvrant les besoins des enfants en matière de prestations complémentaires (art. 7 OPC-AVS/AI en vigueur). De plus, pour la plupart des cantons, la suppression de la limite du droit aux prestations complémentaires est inopportune. Des préoccupations ont également été exprimées au sujet de la naissance et de l'extinction du droit aux prestations complémentaires annuelles ainsi que du financement des prestations complémentaires. Les nouvelles dispositions sur la prise en compte de la fortune sont en revanche bien accueillies. Par ailleurs, la définition du foyer donnée par le Conseil fédéral est perçue comme empiétant lourdement sur les compétences des cantons.

Des désaccords existent en outre sur les prestations qui doivent figurer dans la loi. Enfin, diverses propositions ont été faites concernant le délai utile pour demander le remboursement des frais, les aides et le lieu de domicile déterminant pour l'obtention des prestations complémentaires.

Réduction des primes d'assurance-maladie

La plupart des cantons, de même que l'UDC, sont opposés au but social. En ce qui concerne le calcul des subsides fédéraux, diverses propositions ont été faites. Elles se fondent sur la prise en compte de l'évolution des primes ou du nombre effectif de bénéficiaires de la réduction, ou encore sur l'octroi de la réduction en fonction du lieu de domicile ou de la catégorie de population. Plusieurs participants à la consultation ont en outre demandé que les cantons restent tenus de verser une contribution financière minimale au titre de la réduction des primes de l'assurance-maladie.

Allocations familiales dans l'agriculture

La grande majorité des milieux consultés approuve les nouvelles dispositions.

Assurance-chômage obligatoire

Pratiquement tous les participants à la consultation s'étant prononcés sur ce sujet sont favorables aux propositions relatives à l'assurance-chômage obligatoire. Quelques-uns s'inquiètent des répercussions financières.

Amélioration du logement dans les régions de montagne

L'entrée en vigueur de la RPT étant prévue pour le 1er janvier 2008, certains participants à la consultation proposent de proroger la validité de la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne jusqu'à fin 2007.

Dispositions transitoires

La majorité des cantons ainsi que le PRD, le PDC et le Parti évangélique (PEV) se prononcent en faveur de l'adoption d'une disposition transitoire fédérale, qui permette de déléguer aux gouvernements cantonaux l'application des dispositions transitoires de l'art. 197, ch. 2, 4 et 5, Cst. Pour ce qui est de l'organe qui sera compétent pour appliquer ces dispositions transitoires dans chaque canton, sont proposés aussi bien le gouvernement cantonal que divers départements, directions ou offices cantonaux.

1.3.10 Agriculture

En relation avec les améliorations structurelles visées, plusieurs cantons et l'UDC jugent essentiel que la Confédération se contente de définir une stratégie en matière de protection de la nature et du paysage (LPN), de chemins de randonnée pédestre (OCPR) et de protection des eaux (OEIE). Par ailleurs, afin d'éviter qu'après avoir été examinés par le canton, les projets doivent de nouveau l'être par la Confédération, quelques participants à la consultation ont proposé de modifier en conséquence la LSu et la LPN. Plusieurs sont en outre d'avis qu'il faut limiter le droit de recours. De plus, tient à ce que les instruments qui ont fait leurs preuves puissent être utilisés parallèlement aux conventions-programmes.

Quant aux nouvelles dispositions sur l'élevage et sur la vulgarisation agricole, elles sont approuvées par la majorité des milieux consultés.

1.3.11 Forêts, chasse et pêche

Même si elles n'ont pas été rejetées sur le fond, les nouvelles dispositions sur les forêts ont fait l'objet d'observations et de propositions de la part de plusieurs cantons, qui tiennent notamment à ce que la forêt soit perçue comme un «domaine intégral». Par ailleurs, du fait qu'à l'avenir les fonds affectés se feront plus rares, l'économie forestière sera tributaire, en matière d'exploitation et de protection des forêts ainsi que de maintien de la biodiversité, des ressources provenant de la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques.

En raison des travaux d'adaptation qui leur sont imposés par les nouvelles formes de financement, les cantons demandent que des dispositions transitoires soient adoptées et que, durant la phase de transition, il soit possible d'intégrer des projets en cours dans les conventions-programmes. Ils attendent également, d'une part, que la Confédération agisse en faveur d'une harmonisation de l'économie forestière et, d'autre part, que les conventions-programmes puissent être adaptées en cas d'événements naturels exceptionnels.

Pour ce qui est de la chasse et de la pêche, les nouvelles dispositions ont la faveur de la majorité des participants à la consultation et n'ont essuyé que des critiques ponctuelles.

Economiesuisse rejette toutefois l'intégralité du projet concernant les forêts, la chasse et la pêche, au motif que ces domaines devraient être entièrement désenchevêtrés.

1.3.12 Loi sur la Banque nationale

La nouvelle réglementation est approuvée par l'ensemble des participants à la consultation qui se sont prononcés sur ce sujet.

1.3.13 Problèmes de transition

Les modèles envisagés pour résoudre les problèmes de transition bénéficient pour l'essentiel d'une large approbation. Il s'agit néanmoins de clarifier les questions de transition de manière exhaustive et définitive le plus rapidement possible, afin que les cantons puissent définir leur politique budgétaire.

Par ailleurs, les cantons sont majoritairement favorables à la solution des engagements ouverts, qui prévoit un système de paiement à terme échu. Les cantons de Vaud et de Neuchâtel s'opposent toutefois à la double charge qui en résultera.

Les propositions relatives aux programmes de stabilisation et d'allégement budgétaire de la Confédération (PS98, PAB03, PAB04) n'ont pas fait l'unanimité. En ce qui concerne le PAB04, certains participants exigent que l'allégement du budget de la Confédération soit pris en compte dans le cadre du bilan global, ce qui signifie que le principe de la neutralité budgétaire ne doit pas s'appliquer. De plus, il y a lieu de mettre en évidence les répercussions des trois programmes d'allégement sur la RPT.

Les participants à la consultation sont peu nombreux à s'être prononcés sur les engagements pris en vertu de l'ancien droit.

1.3.14 Prochaines étapes

Différentes suggestions ont été faites sur les prochaines étapes de l'élaboration du message du Conseil fédéral. Il y a désaccord en particulier sur le calendrier fixé dans le rapport destiné à la consultation concernant la législation d'exécution de la RPT. Les uns tiennent à le respecter, les autres demandent un report de l'entrée en vigueur de la RPT. L'attention porte également sur la dotation de la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques et géo-topographiques. L'exigence principale est que les deux fonds péréquatifs soient équivalents (objet du 3e message).

Par ailleurs, plusieurs participants à la consultation sont d'avis que le message doit donner plus de place à la question de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges et qu'il y a donc lieu de le préciser et de le compléter dans ce sens.

Le bilan global (objet du troisième message) est également un sujet de préoccupation. De l'avis de différents participants à la consultation, il devrait être aussi à jour que possible et présenter tous les changements affectant les flux financiers (en particulier ceux qui découlent des PAB 03 t 04).

Enfin, plusieurs participants appellent de leurs vœux l'établissement – en temps utile et à intervalles réguliers – de rapports sur la situation actuelle de la RPT et sur ses répercussions, en particulier financières.

1.4 Révision et corrections

Le Conseil fédéral est disposé à s'écarter des propositions émises dans le rapport mis en consultation qui ont suscité une vive controverse. Il s'en tient partout ailleurs à ses propositions initiales.

Ses solutions concernant les points controversés sont les suivantes.

- A propos du projet de loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI, voir ch. 2.9.4), l'*obligation de participation financière* du canton de domicile s'étendra aux *ateliers protégés*. Par ailleurs, la procédure d'examen et d'approbation des stratégies cantonales par le Conseil fédéral sera simplifiée.
- Dans le *secteur des routes nationales* (voir ch. 2.7.1), la résistance massive de la majorité des cantons ainsi que des partis politiques amène à renoncer à l'*établissement «Routes nationales»*. L'Office fédéral des routes (OFROU) assumera toutes les tâches pour lesquelles cet établissement public était pressenti. Onze unités territoriales restent prévues pour l'exploitation. En d'autres termes, la solution cohérente prévue dans le rapport de consultation est conservée.
- Le projet de *désenchevêtrement partiel* est abandonné dans le secteur de la *protection du patrimoine* (voir ch. 2.4.2). Autrement dit, la Confédération continuera à soutenir, outre les objets d'importance nationale, ceux qui présentent une importance locale ou régionale, mais le fera sur la base de conventions-programmes.

– Après avoir examiné de près les avantages et les inconvénients d'une telle solution, le Conseil fédéral propose au Parlement de prévoir des *aides à la formation* (voir ch. 2.3.4) sous forme de bourses *ou* de prêts d'étude. Le choix de l'instrument (bourse ou prêt) est laissé afin de préserver la marge de manœuvre des cantons.

1.5 Vue d'ensemble des modifications proposées par groupe de tâches

Comme indiqué plus haut, le présent message présente l'ensemble des propositions exigeant une modification de loi pour la mise en œuvre de la RPT. Le 1er message s'en tenait aux groupes de tâches impliquant une modification constitutionnelle. Une partie des modifications de lois proposées ici découlent des propositions du 1er message concernant la RPT. Les autres portent sur des groupes de tâches qui n'exigeaient pas de modification constitutionnelle et qui n'entreront donc en ligne de compte pour le désenchevêtrement qu'avec le présent message. Le 1er message proposait cependant déjà un tour d'horizon de ces groupes de tâches.

Ci-après, les tâches étatiques sont appelées tâches de la Confédération ou tâches des cantons lorsqu'elles impliquent une responsabilité exclusive de la Confédération ou des cantons, au niveau notamment de la législation, de la mise en œuvre et du financement. Outre la responsabilité législative, on envisage donc également le mode de financement de chaque groupe de tâches. Les chiffres figurant dans les tableaux 2 et 3 renvoient au chapitre correspondant du présent message.

1.5.1 Tâches fédérales

Conformément à la systématique présentée plus haut, les groupes de tâches suivants relèveront exclusivement de la compétence organisationnelle et financière de la Confédération sous le régime de la RPT:

Tableau 2

Désenchevêtrement des tâches – tâches fédérales

Groupe de tâches	Modification constitutionnelle	Chap.
1. Défense nationale: matériel de l'armée et équipement personnel	X	2.5.1
2. Construction, exploitation et entretien des routes nationales	X	2.7.2
3. Prestations individuelles de l'AVS	X	2.9.1
4. Soutien des organisations d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées: activités nationales	X	2.9.2/2.9.5
5. Prestations individuelles de l'AI	X	2.9.3
6. Elevage du bétail		2.10.2
7. Vulgarisation agricole: centrales de vulgarisation		2.10.3

1.5.2 Tâches cantonales

Les groupes de tâches ci-dessous relèveront exclusivement de la compétence organisationnelle et financière des cantons sous le régime de la RPT.

Tableau 3

Désenchevêtrement des tâches – tâches cantonales

Groupe de tâches	Modification constitutionnelle	Chap.
1. Gymnastique et sport: sport scolaire facultatif, matériel didactique		2.3.3
2. Bourses et prêts d'études jusqu'au degré secondaire II	X	2.3.4
3. Séparation des courants de trafic et passages à niveau en dehors des agglomérations	X	2.7.7
4. Aérodromes		2.7.9
5. Soutien aux organisations d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées: activités cantonales et communales	X	2.9.2/2.9.5
6. Subventions pour la construction et l' exploitation de homes, d'ateliers et de centres de jour	X	2.9.4
7. Subventions aux organismes formant des spécialistes dans le domaine social		2.9.6

Groupe de tâches		Modification constitutionnelle	Chap.
8.	Formation spéciale	X	2.9.7
9.	Amélioration du logement dans les régions de montagne		2.9.12
10.	Vulgarisation agricole: vulgarisation cantonale		2.10.3

1.5.3 Tâches communes

Les tâches communes sont celles dont l'exécution reste placée sous la responsabilité financière tant de la Confédération que des cantons (1er message concernant la RPT, FF *2002* 2200, 2204). Elles englobent toutes les tâches qui ne peuvent être entièrement attribuées à la Confédération ou aux cantons dans le cadre de la réforme de la répartition des tâches. On y trouve par conséquent, du point de vue de la terminologie constitutionnelle courante, des tâches fédérales dont l'exécution est déléguée aux cantons (p. ex. mensuration officielle), mais aussi des secteurs où la Confédération n'a qu'une compétence limitée ou n'épuise pas sa compétence (p. ex. trafic d'agglomération, exécution des peines et mesures). Les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons ont pour but d'assurer un usage à la fois économe et efficace des deniers publics. En outre, elles doivent permettre de réduire la densité normative actuelle. Le but visé est d'accomplir les tâches communes efficacement et dans un esprit de partenariat, les cantons jouissant d'une grande autonomie, notamment en ce qui concerne l'affectation des moyens mis à leur disposition.

Tableau 4

Désenchevêtrement des tâches – tâches communes

Groupe de tâches		Modification constitutionnelle	Chap.
1.	Mensuration officielle	X	2.1.1
2.	Exécution des peines et mesures	X	2.2.1
3.	Bourses et prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire	X	2.3.4
4.	Protection de la nature et du paysage		2.4
5.	Routes principales	X	2.7.3
6.	Protection contre les crues		2.7.1
7.	Trafic d'agglomération	X	2.7.6
8.	Trafic régional		2.7.8
9.	Protection contre le bruit financée par le produit de l'impôt sur les huiles minérales (sans les routes nationales et les routes principales)		2.8.1

Groupe de tâches	Modification constitutionnelle	Chap.
10. Protection des eaux		2.8.2
11. Prestations complémentaires	X	2.9.8
12. Réduction de primes dans l'assurance-maladie		2.9.9
13. Améliorations structurelles dans l'agriculture		2.10.1
14. Forêts		2.11.1
15. Chasse		2.11.2
16. Pêche		2.11.3

1.5.4 Suppression du critère de la capacité financière dans les secteurs ne faisant pas l'objet d'une répartition des tâches et dans d'autres lois

La RPT consacre l'abandon de la capacité financière comme critère de calcul et de redistribution. Les conséquences s'étendent à toutes les lois, donc aussi à des secteurs que le désenchevêtrement des tâches ne touche pas. En outre, des lois transversales comme la loi sur les subventions nécessitent des adaptations, tandis que l'abandon du critère de la capacité financière implique de déterminer sur de nouvelles bases les parts des cantons à l'impôt fédéral direct et à l'impôt anticipé, les contributions des cantons à l'assurance-chômage obligatoire ainsi que la distribution des bénéfices de la Banque nationale.

Tableau 5

Groupes de tâches et lois touchés uniquement par la suppression du critère de la capacité financière

Groupe de tâches ou loi	Chap.
1. Formation professionnelle	2.3.1
2. Aide aux universités	2.3.2
3. Allocations familiales dans l'agriculture	2.9.10
4. Loi sur les subventions	2.6.1
5. Part des cantons à l'impôt fédéral direct (LIFD)	2.6.2
6. Part des cantons à l'impôt anticipé (LIA)	2.6.3
7. Participation des cantons aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail	2.9.11
8. Part des cantons au bénéfice de la Banque nationale	2.12.1

La loi sur les subventions (voir ch. 2.6.1) est une loi transversale et touche à ce titre tous les groupes de tâches. Outre les adaptations requises par l'abandon du critère de la capacité financière, la révision partielle s'étend à d'autres dispositions en raison

notamment des nouvelles formes de collaboration et de financement entre la Confédération et les cantons.

Alors que les tableaux 2 à 5 recensaient les groupes de tâches par niveau étatique, le tableau qui suit indique les bases constitutionnelles sur lesquelles reposent les lois fédérales à réviser. La colonne de droite renvoie au passage correspondant de l'acte modificateur unique.

Bases constitutionnelles des modifications proposées dans l'acte unique

Tableau 6

Domaine	Modification constitutionnelle	Art. constitutionnel, selon l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la RPT (objet du 1er message)	Législation d'exécution selon le présent message	Emplacement (ch. de l'acte modificateur unique)
Mensuration	X	75*a*, Cst.	CC (titre final)	1
Exécution des peines et mesures	X	123, al. 3, Cst.	CP, LPPM	2, 3
Formation				
Formation professionnelle			LFP	4
Aide aux universités			LAU	5
Gymnastique et sport			LF encourageant la gymnastique et les sports	6
Aides à la formation dans le secteur tertiaire	X	66, al. 1, Cst.	loi sur les aides à la formation	annexe 1
Aides à la formation, jusqu'au degré secondaire II	X	66, al. 1, Cst.		
Protection de la nature et du paysage				
Protection de la nature et du paysage			LPN	7
Protection du paysage et conservation des monuments historiques			LPN	7
Défense nationale	X	58, al. 3 et 60, al. 2, Cst. (abrogé)	LAAM	8
Finances publiques				
LSu			LSu	9
Impôt fédéral direct	X	196, ch. 16, Cst. (abrogé)	LIFD	10
Impôt anticipé	X	196, ch. 16, Cst. (abrogé)	LIA	11
Travaux publics et transports				

Domaine	Modification constitutionnelle	Art. constitutionnel, selon l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la RPT (objet du 1er message)	Législation d'exécution selon le présent message	Emplacement (ch. de l'acte modificateur unique)
Protection contre les crues			LACE	13
Routes nationales	X	83, al. 2, 197 ch. 3, Cst.	LRN, LUMin, LCR	12, 14, 15
Routes principales	X	86, al. 3, let. c, Cst.	LUMin	14
Trafic d'agglomération	X	86, al. 3, let. bbis, Cst.	LUMin	14
Séparation des courants de trafic et passages à niveau en dehors des agglomérations			LUMin, LF sur les voies de raccordement ferroviaires	14, 17
Contributions au financement de mesures autres que techniques	X	86, al. 3, let. e et f, Cst.	LUMin	14
Trafic régional			LCdF	16
Aérodromes			LA	18
Environnement				
Protection contre le bruit			LPE	19
Protection des eaux			LEaux	20
Sécurité sociale				
Prestations individuelles de l'AVS	X	112, al. 3, Cst.	LAVS	21
Soutien aux mesures d'aide aux personnes âgées, y compris l'aide et les soins à domicile	X	112*c* et 197, ch. 5, Cst.	LAVS (101bis et disp. transitoire art. 101bis)	21
Prestations individuelles de l'AI	X	112, al. 3, let. b et al. 4, Cst.	LAI	22
Subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers et de centres de jour, LIPPI	X	112*b* et 197, ch. 4, Cst.	LAI, LIPPI	22, annexe 2
Soutien de l'aide aux invalides	X	112*c* Cst.	LAI: aucun changement	22
Subventions aux organismes formant des spécialistes dans le domaine social			LAI (abrogation de l'art. 74, al. 1, let. d)	22
Formation spéciale	X	62, al. 3 et 197, ch. 2, Cst.	LAI	22
Prestations complémentaires	X	112*a*, 112*c*, al. 2 et 196, ch. 10, Cst.	révision totale de la LPC	annexe 3
Réduction de primes d'assurance-maladie			LAMal	23
Allocations familiales dans l'agriculture			LFA	24
Assurance chômage obligatoire			LACI	25
Amélioration du logement dans les régions de montagne			LF concernant l'amélioration	

Domaine	Modification constitutionnelle	Art. constitutionnel, selon l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la RPT (objet du 1er message)	Législation d'exécution selon le présent message	Emplacement (ch. de l'acte modificateur unique)
			du logement dans les régions de montagne: aucun changement	
Agriculture				
Améliorations structurelles			LAgr	26
Elevage du bétail			LAgr	26
Vulgarisation agricole			LAgr	26
Forêts, chasse, pêche				
Forêts			LFo	27
Chasse			LChP	28
Pêche			LFSP	29
Banque nationale			LBN	30

1.6 Calendrier jusqu'à la mise en vigueur de la RPT (objectif: 1er janvier 2008)

Comme signalé plus haut et dans le 1er message concernant la RPT[10], l'introduction de la RPT ne peut se faire qu'*intégralement* afin d'assurer une mise en œuvre cohérente des modifications constitutionnelles et légales. La RPT aura également un impact sur les législations cantonales. Autrement dit, les cantons devront s'atteler de bonne heure aux travaux législatifs nécessaires. Une démarche échelonnée (et non entièrement parallèle) entre la Confédération et les cantons (voir plus loin) sera inévitable.

Concrètement, le *calendrier* des prochaines étapes est le suivant:

– Début des débats à la commission du premier conseil	automne 2005
– Vote final des Chambres	session d'automne 2006
– 3e message sur la dotation des instruments de péréquation	automne 2006
– Vote final des Chambres	session d'été 2007
– Adoption des ordonnances correspondantes par le Conseil fédéral	automne 2007
– Mise en vigueur de la RPT	1er janvier 2008

10 FF **2002** 2189

Comme la thématique abordée dans le message est très large (33 lois fédérales seront modifiées en tout), il est peu probable que la phase parlementaire s'achève avant la session d'automne 2006. Le délai référendaire courra à partir de là. Il s'agira alors de préparer, parallèlement aux délibérations, le *3e message* concernant les arrêtés sur le financement de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (dotation des fonds de péréquation) et sur la compensation des cas de rigueur. En ce qui concerne les *cantons*, il faut souligner qu'ils ne pourront mener à bonne fin toutes les modifications juridiques nécessaires sur le plan intracantonal qu'une fois qu'ils connaîtront les arrêtés des Chambres fédérales concernant la législation d'exécution de la RPT. Les cantons ont déjà entamé leurs travaux législatifs et devraient donc être en mesure de reprendre rapidement les dernières modifications éventuelles résultant des arrêtés du législateur fédéral.

En d'autres termes, il est absolument nécessaire que le législateur cantonal achève ses travaux en connaissance de la législation finale. Une activité *systématiquement* parallèle de la Confédération et des cantons est donc impossible et n'aurait guère de sens.

Le Conseil fédéral est bien conscient que le calendrier est ambitieux. Il mettra tout en œuvre, avec le concours d'une majorité des cantons, pour que la RPT puisse être introduite au 1er janvier 2008. De leur côté, les cantons ont signalé à plusieurs reprises qu'ils entendaient respecter ce calendrier.

Le Conseil fédéral a dûment pris note des arguments critiques avancés par la minorité qui préconisait, lors de la consultation, de reconsidérer la date d'introduction de la RPT. Il pense comme elle qu'il faudra dans tous les cas respecter les procédures démocratiques en vigueur dans les cantons.

Le chapitre qui suit décrit les travaux qui attendent concrètement la Confédération et les cantons avant la mise en vigueur intégrale de la RPT.

1.7 Préparation de la mise en oeuvre de la RPT

1.7.1 Péréquation financière au sens strict

Les travaux nécessaires de la mise en oeuvre de la RPT sont très avancés dans le domaine de la *péréquation financière au sens strict* (péréquation des ressources et compensation des charges). Il s'agit, d'une part, de combler toutes les lacunes statistiques afin de calculer l'*indice des ressources*. La saisie de la fortune nette imposable des personnes physiques et celle des gains des entreprises fiscalement privilégiées serviront au calcul et à l'application concrète des *facteurs bêta*[11]. D'autre part, la Conférence des directeurs cantonaux des finances dirige l'élaboration d'une assurance qualité pour l'indice des ressources. Les lacunes statistiques de la *compensation fédérale des charges socio-démographiques* (CCS) disparaîtront également, une fois la statistique nationale de l'aide sociale mise en place[12]. Comme le Conseil fédéral l'avait souligné dans son 1er message concernant le train de mesures constitutionnelles, il est exclu de mettre en oeuvre la réforme sans disposer de solides données statistiques de base[13].

11 Voir le message concernant la RPT, FF **2002** 2240.
12 Voir le message concernant la RPT, FF **2002** 2271.
13 FF **2002** 2240

Les résultats définitifs des travaux techniques seront repris dans les *ordonnances d'application* de la PFCC du 3 octobre 2003. Comme les projets d'ordonnances sont de la plus haute importance pour les cantons, le Conseil fédéral a souligné lors des débats parlementaires sur les bases constitutionnelles que les cantons seraient consultés en temps voulu à leur sujet. Il va de soi que les travaux mentionnés sont menés conjointement par des spécialistes issus de la Confédération *et* des cantons, avec le concours d'experts externes choisis en commun.

1.7.2 Préparatifs cantonaux à la mise en œuvre de la nouvelle répartition des tâches et des nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons

A l'instar du droit fédéral, des modifications s'imposent sur le plan cantonal. Il faudra adapter les lois en vue de la mise en œuvre de la RPT, réorganiser les procédures, procéder à des adaptations budgétaires et résoudre les problèmes de transition.

Chaque canton porte l'entière responsabilité de la mise en œuvre de la RPT sur son territoire. La plupart des cantons ont déjà entamé les travaux nécessaires et mis sur pied des organisations de projet ad hoc. Ils bénéficient, pour cette tâche ardue, du soutien de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et les conférences des directeurs concernées. Concrètement, la CdC sert de relais entre la Confédération et les cantons et veille aux flux d'information entre les autorités fédérales, les organes de projet et les cantons. Quant aux conférences des directeurs, elles se chargent de la coordination dans leurs secteurs respectifs.

Il importe de ne pas sous-estimer les besoins d'adaptation. Les principaux problèmes à résoudre sont résumés ci-dessous:

Adaptation des législations cantonales

Pour les adaptations au niveau des lois, il convient de distinguer entre les secteurs concernés par le désenchevêtrement des tâches et ceux où s'instaurent de nouvelles formes de collaboration.

Domaines concernés par le désenchevêtrement des tâches

Il incombe aux cantons de créer ou d'adapter les bases légales nécessaires dans les domaines concernés par le désenchevêtrement des tâches.

Les domaines dont la Confédération assumera à l'avenir l'entière responsabilité ne devraient guère poser problème. En revanche, les groupes de tâches ou les secteurs particuliers que la RPT place sous la responsabilité exclusive des cantons sont bien plus délicats. Car les cantons devront être en mesure de remplir leurs nouvelles tâches dès l'entrée en vigueur de la RPT. Le principe vaut pour tous les domaines, y compris ceux qui comportent un délai transitoire. Et pour compliquer la situation, dans des secteurs importants comme les prestations complémentaires et le subven-

tionnement des institutions pour personnes handicapées, les travaux législatifs proprement dits ne pourront commencer que lorsque l'Assemblée fédérale aura adopté les lois-cadres prévues dans le présent message.

Mise en œuvre des nouvelles formes de collaboration

Le cas échéant, les cantons devront régler, pour la mise en œuvre des nouvelles formes de collaboration avec la Confédération, notamment les compétences en vue de la conclusion de conventions-programmes. Selon les modalités de la loi spéciale adoptée sur le plan fédéral, il faudra peut-être régler la collaboration entre canton et communes dans le domaine concerné.

Collaboration intercantonale

Le désenchevêtrement des tâches porte notamment sur des domaines où la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges peut être déclarée obligatoire en vertu du nouvel art. 48*a* Cst. Il s'agit des institutions pour personnes handicapées, du trafic d'agglomération et de l'exécution des peines et mesures. Un renforcement de la collaboration intercantonale est également à l'ordre du jour en particulier pour la formation spéciale et, éventuellement, pour l'exploitation des routes nationales.

L'accord-cadre intercantonal (ACI) est la base de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Un projet d'ACI figurait déjà dans le 1er message concernant la RPT[14]. Il a subi quelques adaptations mineures suite aux modifications décidées par le Parlement fédéral au niveau constitutionnel et dans la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges. En outre, sa structure a été modifiée, les notions utilisées ont été définies clairement et son champ d'application a été étendu à d'autres domaines que ceux énoncés à l'art. 48*a* Cst. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a avalisé à son assemblée plénière de juin 2005 la version apurée de l'ACI, en vue de sa ratification sur le plan cantonal. Les exécutifs cantonaux sont invités à lancer la procédure correspondante dans le cadre de leurs chantiers respectifs de mise en œuvre de la RPT. Les conventions sectorielles devront également être révisées parallèlement à la ratification de l'ACI. De ce point de vue, la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) revêt une importance particulière.

Tous les cantons devront au besoin contrôler et adapter leurs bases juridiques en vue de la collaboration intercantonale.

14 FF **2002** 2429 ss.

Adaptation des relations intracantonales et des relations avec les fournisseurs de prestations

Il apparaît que dans la plupart des cantons, l'introduction de la RPT affectera diversement les communes sur le plan financier. Une réforme de la compensation intracantonale des charges s'impose donc simultanément dans les cantons concernés. Les principes de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges s'appliquent par analogie dans le contexte intracantonal. Les villes et les communes n'ont donc pas à craindre un transfert de charges supplémentaires.

Les rapports avec les fournisseurs, les acquéreurs ou les bénéficiaires de prestations devront être redéfinis dans divers secteurs.

Adaptations budgétaires et problèmes financiers transitoires et

Adaptations budgétaires

Le désenchevêtrement des tâches aboutit à un surcroît de charges de 606 millions de francs au total pour les cantons[15]. Ceux-ci recevront désormais ce montant sous forme de transferts non affectés, au titre de la péréquation des ressources ainsi que de la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques. Par ailleurs, la compensation des cas de rigueur vise à garantir qu'aucun canton à faible potentiel de ressources n'obtienne moins d'argent qu'avant le passage à la nouvelle péréquation financière.

Le solde de 606 millions de francs ne donne toutefois qu'une idée imparfaite des modifications apportées aux flux financiers, puisqu'il s'agit de la différence entre un surcroît de charges de 3,5 milliards et des allégements de 2,9 milliards de francs. S'y ajoutent le transfert d'une partie de l'impôt fédéral direct dans la péréquation verticale des ressources et la compensation des charges, la compensation des cas de rigueur ainsi que la péréquation financière horizontale.

Il incombera à chaque canton, à l'entrée en vigueur de la RPT, de rectifier les flux financiers dans sa planification financière et son budget. Les cantons à faible potentiel de ressources bénéficieront d'un allégement financier, tandis que les cantons à fort potentiel de ressources verront leurs charges s'alourdir.

Problèmes financiers transitoires

A l'instar de la Confédération (voir ch. 3.4), les cantons devront rechercher des solutions pour remplacer les aides financières prévues par l'ancien droit. Chaque canton est tenu d'indiquer séparément les domaines touchés.

15 Bilan global actualisé 2001/02, voir ch. 3.1.2.

2 Commentaire par groupes de tâches

2.1 Mensuration officielle

2.1.1 Contexte

Solution actuelle

La mensuration officielle permet, avec le registre foncier, de garantir les droits et obligations ainsi que les charges et hypothèques grevant les biens fonciers. Elle sert aussi de référence – au même titre que la mensuration nationale – pour l'exploitation de systèmes d'information du territoire. Concrètement, la mensuration officielle repose sur le système de coordonnées et d'altitudes de la mensuration nationale. Les plans officiels du registre foncier, qui sont publiés à une échelle comprise entre 1:250 et 1:10 000 – selon la valeur de la parcelle – et qui constituent un extrait graphique de la mensuration officielle, sont des actes authentiques ayant une portée juridique. La base juridique est formée par quelques articles du code civil[16] (CC) et des ordonnances s'y rapportant.

Depuis 1912 (année de l'entrée en vigueur du code civil), la mensuration officielle est une tâche de la Confédération exécutée par les cantons. La Confédération en assume la haute direction et les cantons la conduite opérationnelle sur leur territoire. Le service compétent de la Confédération est la Direction fédérale des mensurations cadastrales (D+M), qui fait aujourd'hui partie de l'Office fédéral de la topographie. Chaque canton possède son propre service du cadastre. L'établissement et la mise à jour de la mensuration officielle sont confiés en majeure partie à des ingénieurs géomètres brevetés du secteur privé. La mensuration officielle est, avec le registre foncier, un instrument important pour garantir le respect des dispositions de droit privé relatives à la propriété foncière dans notre Etat démocratique qui applique les principes de l'économie de marché.

Des simplifications majeures de la mensuration officielle sont entrées en vigueur dès 1993. Deux nouvelles ordonnances augmentant le marge de manœuvre aux cantons ont ainsi remplacé un grand nombre d'actes anciens. Or la D+M intervenait encore dans des questions opérationnelles relevant des cantons. Au début de 1998, l'ordonnance sur la mensuration officielle a subi des modifications ponctuelles conduisant à une meilleure séparation des tâches stratégiques (Confédération) et opérationnelles (cantons). La D+M gère ainsi depuis 1998 la mensuration officielle par des mandats de prestations quadriennaux et des accords sur les prestations annuels.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

A l'avenir, toute activité ayant pour objet des informations foncières se fondera sur une loi unique, fondée à son tour sur le nouvel art. 75*a* «Mensuration» de la Constitution, dont la teneur est la suivante:

[1] La mensuration nationale relève de la compétence de la Confédération.

[2] La Confédération légifère sur la mensuration officielle.

16 RS **210**

[3] Elle peut légiférer sur l'harmonisation des informations foncières officielles.

Rien ne changera au niveau des compétences. La mensuration nationale continuera à relever exclusivement de la compétence de la Confédération et la collaboration mise en place entre celle-ci et les cantons sera appelée à se développer. Les informations foncières seront gérées et mises à disposition plus efficacement, afin que les autorités à tous les niveaux, mais aussi les acteurs de l'économie, de la politique, de la société et de la recherche, puissent s'appuyer sur des informations fiables, à jour et complètes.

Rapport avec les révisions en cours

Lors de la transposition du nouvel article constitutionnel au niveau de la loi, il est apparu que, du point de vue matériel, une nouvelle loi sur l'information géographique (LIgeo) dépasserait le cadre de la RPT. Le projet de LIgeo a donc été séparé de celui de la RPT. Le Conseil fédéral a lancé la procédure de consultation relative à la LIgeo le 22 juin 2005. Les deux projets sont traités en parallèle, de sorte qu'ils pourraient entrer en vigueur en même temps ou presque.

Résultats de la consultation

Un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le financement de la mensuration officielle (OFMO) a été mis en consultation avec la RPT. Aucun des participants à la consultation n'a rejeté les nouvelles dispositions, douze cantons et quelques partis et associations allant même jusqu'à les soutenir explicitement. Les suggestions et les propositions de modifications provenant surtout des cantons ne portaient, pour l'essentiel, que sur l'annexe à l'art. 3 OFMO. Plusieurs voix se sont élevées pour faire remarquer que, eu égard au fait que, dans le domaine de la mensuration officielle, les suppléments péréquatifs représentent environ 45 % des subventions fédérales actuelles – une part nettement plus élevée que pour d'autres tâches communes –, l'abandon de ces suppléments allait sensiblement réduire la participation financière de la Confédération (qui ne serait plus que de 10 à 15 % seulement). Perdant ainsi en influence, celle-ci pourrait avoir plus de peine à assurer la réalisation de ses objectifs stratégiques et à mettre en œuvre la mensuration officielle en temps utile sur l'ensemble du territoire. Les cantons ont donc fait savoir qu'ils souhaitaient une participation importante de la Confédération. Par ailleurs, certains cantons ont souligné que la mise à jour périodique est une tâche qui a plus d'importance pour la Confédération que pour les niveaux inférieurs du système fédéral et qu'elle ne peut être assurée rationnellement qu'avec une forte participation financière de la Confédération. Enfin, Uri et le Tessin critiquent la répartition en trois zones (I, II et II) ainsi que la distinction entre «premier relevé», «nouveau relevé», «renouvellement», «abornement», etc.

Le Conseil fédéral tient toutefois à conserver cette distinction. Il estime que le futur régime des subventions devra lui aussi tenir dûment compte de la diversité des conditions topographiques et que le calcul différencié des forfaits par projet de mensuration est inévitable. Il propose toutefois d'accentuer légèrement la distinction entre les tâches d'importance stratégique et les autres, en subventionnant davantage les premières que les secondes. Ce faisant, il entend également dissiper les craintes

de ceux qui estiment que le soutien financier de la mensuration officielle sera insuffisant à l'avenir.

2.1.2 Nouvelle solution

Aperçu

Même si la loi sur l'information géographique est indépendante de la RPT, la «mensuration officielle», en particulier son financement, a toujours fait partie intégrante du projet RPT. Celui-ci n'est donc pas exclu de l'ensemble, car il est tout à fait possible de séparer les projets LIgeo et RPT, tout en réglant le financement de la mensuration officielle en tant que tâche commune dans le projet RPT, moyennant une modification du titre final, art. 39, CC.

Cette modification sera intégrée dans la LIgeo et l'OFMO commentée ci-après est maintenue.

L'OFMO fixe en particulier les pourcentages permettant de calculer les contributions forfaitaires de la Confédération à la mensuration officielle. Tout comme l'actuel arrêté fédéral concernant les indemnités dans le domaine de la mensuration officielle, elle n'est pas sujette au référendum.

Modification de la loi

Comme indiqué ci-avant, les bases juridiques concernant toutes les liées au territoire – en dehors de la RPT – seront regroupées dans la nouvelle loi sur l'information géographique. Dans le cadre de la RPT, la réforme se limite au financement de la mensuration officielle. La modification du titre final, art. 39, CC, et une ordonnance du Parlement remplaçant l'arrêté fédéral concernant les indemnités fédérales dans le domaine de la mensuration officielle sont proposées.

La modification du tit. fin. CC apparaît dans l'acte modificateur unique (ch. 1) et est commentée au ch. 2.1.1.3 ci-après. Le projet d'ordonnance du Parlement figure aussi en annexe et fait également l'objet d'un commentaire au ch. 2.1.1.3.

Modification de l'ordonnance

Dans le domaine de la mensuration officielle, aucune modification d'ordonnance ne s'impose pour le moment. Mais, lors de l'entrée en vigueur de la LIgeo, il faudra adapter en conséquence les dispositions de l'ordonnance du 18 novembre 1992 sur la mensuration officielle (OMO)[17].

17 RS **211.432.2**

Réglementation de la collaboration et du financement entre la Confédération et les cantons

Depuis 1998, la mensuration officielle est gérée selon sur la base d'accords sur les prestations et – en partie tout au moins – d'indemnités forfaitaires. La Confédération assure la gestion stratégique, tandis que les cantons se chargent des aspects opérationnels.

Tous les quatre ans, la Confédération définit une stratégie pour la mensuration officielle. Sur la base de cette stratégie, les cantons élaborent leurs programmes de réalisation pour la même période. Ces documents forment la base des conventions-programmes (accords sur les prestations quadriennaux et accords sur les prestations annuels) passées entre la Confédération et les cantons.

Les expériences réalisées avec ce système sont toutes positives. La mensuration officielle a considérablement gagné en efficacité.

S'agissant de la collaboration entre la Confédération et les cantons, il n'est pas nécessaire d'intervenir actuellement. Quant au financement, le passage à la RPT exigera de séparer – comme pour tous les groupes de tâches – la péréquation financière du subventionnement. Il en résultera inévitablement une diminution des subventions versées aux cantons à capacité financière faible ou moyenne. C'est pourquoi le Conseil fédéral tient particulièrement à ce que le calcul des forfaits soit différencié selon les projets. Ainsi, pour les projets revêtant une grande importance stratégique pour la Confédération, la part du financement couverte par le forfait sera sensiblement plus élevée que pour les autres projets.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Parmi les effets sur la mensuration officielle imputables exclusivement à la RPT, seul l'abandon des suppléments péréquatifs touche les cantons. En lieu et place des suppléments actuels, la RPT met des ressources supplémentaires de la Confédération à la libre disposition des cantons au moyen de nouveaux mécanismes de péréquation. Les cantons les utiliseront en fonction de leurs propres priorités, donc, le cas échéant, pour la mensuration officielle.

2.1.3 Commentaire des modifications du CC et de la nouvelle ordonnance du Parlement

1. Titre final, art. 39, CC

Pour que la RPT puisse être mise en œuvre dans le domaine de la mensuration officielle, l'*art. 39 du titre final du code civil (tit. fin. CC)* nécessite une double modification:

– L'al. 1 prévoit que les frais de la mensuration officielle sont supportés en majeure partie par la Confédération; or la part fédérale est déjà inférieure à 50 %. Comme l'abandon des suppléments péréquatifs la fera tomber plus bas encore, une modification de l'al. 1 s'impose.

– Jusqu'ici, le financement était réglé à titre d'essai dans des conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons. Il sera dorénavant réglé à l'al. 2.

Comme le titre final du CC concerne les dispositions transitoires du CC, il faut spécifier dans le troisième alinéa que, selon le droit transitoire, tous les projets de mensuration approuvés sous l'ancien droit actuel seront menés à terme et financés selon ce même droit.

En dernier lieu et au vu de la compétence que l'art. 39, al. 3, tit. fin., CC, délègue déjà à l'Assemblée fédérale pour régler définitivement les détails, la modification de permettra de reprendre la terminologie de la nouvelle Constitution fédérale.

Si, par la suite, la mensuration devait être réglée de manière exhaustive dans la nouvelle loi sur l'information géographique, l'art. 39, tit. fin., CC serait probablement remplacé par une disposition de cette loi.

2. Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le financement de la mensuration officielle (OFMO)

Comme mentionné au ch. 2.1.1.2.2, le financement de la mensuration officielle fait l'objet d'une nouvelle ordonnance du Parlement non soumise au référendum (OFMO). A l'instar de l'arrêté fédéral concernant les indemnités fédérales dans le domaine de la mensuration officielle qu'elle abroge, cette ordonnance contient les dispositions déterminantes pour les indemnités versées par la Confédération, en particulier celles réglant le calcul des indemnités forfaitaires (pour les différentes catégories de projets de mensuration).

L'*art. 1* fixe les principes essentiels du financement de la mensuration officielle. Pour bien marquer qu'il s'agit d'une tâche commune, l'al. 1 répète le principe déjà inscrit dans la version modifiée de l'art. 39, al. 1, tit. fin., CC, selon lequel les coûts de la mensuration officielle sont pris en charge conjointement par la Confédération et les cantons. Il va de soi que les cantons peuvent répercuter tout ou partie leur participation financière sur les communes, dans le cadre de la réglementation de leur organisation interne. S'agissant des frais de mise à jour, le principe du pollueur payeur continue à s'appliquer.

Les cantons supportent subsidiairement les frais qui ne sont couverts ni par les indemnités fédérales, ni, conformément à l'al. 2, par la personne ou l'autorité à l'origine des mises à jour. Ils peuvent préciser dans leur législation que ces frais sont intégralement ou au prorata à la charge de tiers (p. ex. de communes). Cette règle correspond d'ailleurs à l'art. 49 de l'ordonnance du 18 novembre 1992 sur la mensuration officielle (OMO; RS *211.432.2*). Quant aux frais de mise à jour périodique qui ne peuvent être répercutés par le canton, la Confédération les assume à hauteur de 60 %, à la condition impérative que le canton prouve qu'il finance les coûts selon l'art. 1, al. 3 (voir ch. 6, let. b, de l'annexe de l'ordonnance sur le financement de la mensuration officielle).

Conformément à la loi sur l'information géographique en cours d'élaboration, l'al. 4 accorde aux cantons la possibilité de percevoir des émoluments, notamment pour les extraits, les restitutions et les données de la mensuration officielle.

L'*art. 2* règle le système d'indemnisation de la Confédération. A cet égard, la RPT consacre les conventions-programmes, instrument déjà testé dans le domaine de la mensuration officielle.

Selon l'*art. 3*, les indemnités allouées par la Confédération doivent être fixées pour chaque projet sous la forme de forfaits, dans les limites du crédit approuvé. Les forfaits par projet, dont l'art. 48bis OMO prévoyait déjà la possibilité, deviennent la règle et sont inscrits dans l'OFMO.

Les taux des indemnités forfaitaires sont fixés dans l'annexe de l'ordonnance. Les valeurs s'inspirent des taux pratiqués actuellement à l'égard des cantons à forte capacité financière.

Le Conseil fédéral doit pouvoir fixer par voie d'ordonnance – comme aujourd'hui (art. 47 et 48 OMO) – les frais pris en compte pour le calcul des indemnités fédérales.

L'*art. 4* soumet le versement des indemnités fédérales à des conditions minimales: d'une part, le projet de mensuration doit correspondre aux prestations convenues dans la convention-programme. D'autre part, le résultat dudit projet doit satisfaire aux exigences du droit fédéral. L'al. 2 autorise le versement d'acomptes sur la base de l'état d'avancement planifié – et non plus prouvé – du projet. Cette modification vise à éviter des travaux administratifs inutiles.

L'*art. 5* règle l'exécution. Quelques dispositions de l'OMO devront probablement être adaptées sur la base de l'OFMO.

L'*art. 7* précise que l'ancien droit s'applique tel quel aux projets qui ont été approuvés et auxquels des contributions ont été allouées sur la base de l'arrêté fédéral du 20 mars 1992[18] concernant les indemnités fédérales dans le domaine de la mensuration officielle. Dans les conditions définies à l'art. 20 PFCC[19], lesdits projets sont intégralement menés à terme selon l'ancien droit. L'art. 7 correspond ainsi au nouvel art. 39, al. 3, tit. fin. CC.

L'*art. 8* fixe la date de l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

Annexe: Les cas d'indemnisation correspondent à l'arrêté fédéral en vigueur. Les taux sont, à l'exception du ch. 6, let. a et b, les taux d'indemnisation en vigueur pour les cantons à forte capacité financière. Ils ont toutefois subi une légère correction, qui tient compte de l'importance des types de mensuration pour la Confédération et qui soutient les objectifs stratégiques de cette dernière. Il n'en résulte cependant aucun surcroît de charges financières pour la Confédération, étant donné que le montant total alloué par celle-ci (env. 410 millions selon le taux applicable aux cantons à forte capacité financière) pour mener à terme la mensuration officielle est inchangé. La prise en compte des frais est réglée dans une ordonnance du Conseil fédéral (voir art. 3, al. 3).

A l'avenir, la Confédération n'indemnisera plus les mesures particulières de conservation des mensurations parcellaires, car cette tâche ne fait plus partie de ses objectifs stratégiques. En contrepartie, l'indemnité accordée pour les mises à jour périodiques d'importance stratégique est augmentée *(ch. 6, let. b)*, à condition que le canton apporte la preuve qu'il supporte les frais résiduels. Il est ainsi possible d'intervenir rapidement sur de vastes territoires d'un seul tenant s'étendant sur plusieurs communes.

Le *ch. 6, let. a*, prévoit un nouveau cas d'indemnisation. Du fait de la numérisation croissante de la mensuration officielle, les besoins nationaux s'accroissent en per-

18 RO **1992** 2461, **1994** 1612
19 RO **2005** 1481

manence par rapport aux besoins locaux. Les travaux nécessaires (p. ex. modification du modèle de données de la Confédération, apurement à l'échelle nationale des frontières territoriales, etc.) sont généralement des adaptations qui présentent un grand intérêt pour la Confédération, tout en étant relativement peu coûteuses. Ainsi, malgré le taux élevé des forfaits, les charges de la Confédération seront modiques, atteignant au plus 1,5 % du crédit fédéral actuel. Dans ce cas également, l'obligation faite au canton d'apporter la preuve qu'il finance les frais résiduels permet d'intervenir rapidement sur de vastes territoires d'un seul tenant s'étendant sur plusieurs communes.

2.2 Droit pénal

2.2.1 Exécution des peines et des mesures

Contexte

Solution actuelle

Bases juridiques

La législation relative au droit pénal matériel est de la compétence de la Confédération, en vertu de l'art. 123 Cst. La Confédération ne possède cependant pas, à l'heure actuelle, de compétences étendues dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures; ainsi, la construction et l'exploitation des établissements nécessaires sont du ressort des cantons. La Confédération peut toutefois exercer son influence par le biais de subventions.

Les normes relatives à l'exécution des peines sont éparpillées dans de nombreux textes. En effet, certaines figurent dans des actes cantonaux, d'autres dans le code pénal[20] (CP) ou dans la loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM)[21], d'autres encore dans des directives cantonales. A cela s'ajoutent la jurisprudence du Tribunal fédéral et les principes qui découlent d'accords internationaux.

Collaboration et financement Confédération – cantons

En vertu de la LPPM, la Confédération subventionne la construction d'établissements pour adultes ainsi que la construction et l'exploitation de maisons d'éducation. Ces activités sont en premier lieu de la compétence des cantons, qui décident au sujet de la construction et du site d'implantation des institutions. En l'occurrence, il convient de distinguer entre l'exécution des peines concernant des adultes, d'une part, et celle concernant des enfants et des adolescents, de l'autre.

Le Conseil fédéral juge adéquats tant la collaboration actuelle entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures que l'aménagement des subventions fédérales, même si des améliorations ponctuelles lui paraissent opportunes. Cette évaluation globalement positive de la situation actuelle tient à ce que l'exécution des peines et des mesures avait déjà été passée au crible dans le cadre du rapport du Conseil fédéral sur l'examen des subventions fédérales (rapport sur les subventions, 1997), et que les faiblesses constatées à

20 RS **311.0**
21 RS **341**

l'époque ont été corrigées ou vont l'être. Les spécialistes ont ainsi constaté que le forfait par place adopté pour l'exécution des peines et des mesures concernant des adultes a fait ses preuves, pour la Confédération comme pour les cantons, et que le système des forfaits entraîne une baisse des coûts. Rien ne justifie donc l'abandon de ce système ou, sa non-application en ce qui concerne les maisons d'éducation.

Collaboration intercantonale

Comme indiqué précédemment, les cantons sont compétents pour la construction et l'exploitation des établissements d'exécution des peines et des mesures. Ils collaborent d'ailleurs déjà aujourd'hui sur une base institutionnelle.

La collaboration intercantonale dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures est réglée dans trois concordats. Chacun des 26 cantons participe à l'un de ces concordats:

- concordat du Nord-Ouest et de Suisse centrale (UR, SZ, OW, NW, LU, ZG, BE, SO, BS, BL, AG)
- concordat de Suisse orientale (ZH, GL, SH, AR, AI, SG, GR TG)
- concordat des cantons romands et du Tessin (FR, VD, VS, NE, GE, JU, TI).

Les experts de l'exécution des peines jugent la taille et le nombre des concordats adéquats. Leur masse critique se prête en effet à un travail efficace et innovateur. Les concordats regroupent des régions suffisamment homogènes, au niveau des mentalités et des tâches à effectuer, pour parvenir à des accords. Il serait sans doute judicieux – pour la planification en particulier – que la Suisse alémanique fasse partie d'un seul et même concordat mais cette piste, examinée il y a quelques années, a été rejetée au profit d'une collaboration ponctuelle.

En ce qui concerne le caractère contraignant des décisions des concordats, il convient de signaler que, si ces derniers déterminent quel canton doit gérer un établissement d'exécution des peines et des mesures, ils n'ont en revanche pas le pouvoir d'imposer leurs décisions en cas de refus du canton ou de refus du peuple d'accorder les crédits.

Au niveau exécutif, la coordination et les échanges d'idées entre les concordats passent par la Commission pour l'exécution des peines et les établissements de détention de la Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police ainsi que par la conférence des secrétaires où collaborent de manière plus ou moins étroite les secrétaires des trois concordats et de la première de ces commissions. Le pouvoir de ces instances est toutefois limité. Le Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP) assure également une certaine coordination en matière d'exécution des peines et des mesures, par le biais d'une offre de formation très variée.

Dans la pratique, une collaboration minimale s'est développée au-delà du cadre des concordats. On trouve ainsi, ponctuellement, des ébauches de réglementations à l'échelle de la Suisse ainsi que des accords bilatéraux entre concordats, par exemple pour l'hébergement des personnes exécutant une mesure qui nécessitent des soins hospitaliers. Il n'existe cependant pas de réglementation conclue entre concordats.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Bases juridiques

A la différence du texte de 1999, l'art. 123, al. 3, Cst. délégue à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures. Même si cette disposition est potestative, c'est la première fois que la Confédération a explicitement la compétence de légiférer dans ce domaine. Cette modification assure la clarté souhaitée au niveau constitutionnel.

S'agissant des bases légales, le message RPT demande le regroupement des normes juridiques se rapportant à l'exécution des peines, très dispersées aujourd'hui. Le 1er message RPT ne tranchait pas la question de savoir s'il fallait élaborer une loi fédérale d'exécution autonome ou s'il suffisait de réviser ponctuellement le code pénal et la LPPM. Le présent message répond à cette question.

Collaboration et financement Confédération – cantons

Comme on l'a dit plus haut, la collaboration entre la Confédération et les cantons ne nécessite pas de changements majeurs. Par ailleurs, des améliorations ont été apportées ces dernières années aux modalités de subventionnement. L'uniformisation des normes et l'adoption de forfaits doivent renforcer non seulement la conscience des coûts chez les bénéficiaires de subventions, mais augmenter aussi leur marge de manœuvre. Ces mesures amèneront également des simplifications considérables du point de vue administratif, au niveau fédéral comme dans les cantons.

Collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges

La RPT vise à faire de l'exécution des peines et des mesures un volet obligatoire de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Comme les décisions des concordats n'ont actuellement qu'une valeur de recommandation, il faut instaurer une forme plus contraignante de collaboration entre les cantons.

Selon le message RPT, la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges devrait être renforcée également pour les mesures destinées aux enfants et aux adolescents dont le comportement social est gravement perturbé (art. 82 ss et 89 ss CP), domaine où il n'existe aucun concordat. En septembre 2002, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a créé une plate-forme suisse de coordination, la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), qui remplace la Convention intercantonale des homes. Cette convention qui a pour objectif principal le financement de l'exécution des mesures destinées aux jeunes ainsi que des institutions dans le domaine de l'AI peut notamment servir à la planification commune, à la coordination et à l'assurance qualité. Des négociations d'adhésion sont en cours dans les cantons.

Sur le fond, la modification constitutionnelle proposée par le Conseil fédéral n'a pas rencontré d'opposition au Parlement. Si les Chambres ont opté pour une disposition potestative, la nécessité de légiférer au niveau fédéral n'est pas pour autant remise en question. Le Parlement souhaitait harmoniser les explications du message et la teneur de l'article constitutionnel.

Relations avec les révisions en cours

La LPPM doit également être adoptée compte tenu de la modification de la partie générale du CP et du nouveau code de procédure pénale suisse (CPP). Ces modifications n'ont toutefois aucun rapport avec celles proposées en vertu de la RPT.

Résultats de la consultation

Douze cantons et trois partis se prononcent en faveur des nouvelles dispositions. Le principe de l'uniformisation de l'exécution des peines dans toute la Suisse n'est pas contesté. Toutefois, eu égard au fait que la responsabilité incombe principalement aux cantons, la Confédération devrait légiférer avec modération. Pour ce qui est de l'uniformisation de l'exécution, les participants à la consultation soulignent que les trois concordats actuels permettent déjà, avec un succès croissant, d'exécuter peines et mesures selon des principes et des règles uniformes. Le respect des particularités cantonales et régionales doit donc être garanti. On relève également qu'il serait extrêmement difficile d'élaborer une loi d'exécution fédérale et que celle-ci, le cas échéant serait énorme.

Le Conseil fédéral souligne qu'en matière d'exécution des peines et des mesures, il n'a l'intention d'augmenter la densité normative que dans la mesure nécessaire pour que la Confédération puisse accomplir ses tâches de manière ciblée. Il a en outre abandonné l'idée de la législation-cadre fédérale sur l'exécution des peines et des mesures, qui était prévue comme variante dans le 1er message RPT (voir ch. 2.2.1.2.1). La question de la densité de la future réglementation est également traitée dans le commentaire de l'art. 3, al. 1, LPPM, au ch. 2.2.1.3.

Nouvelle solution

Aperçu

Le Conseil fédéral souhaite renoncer à l'édiction d'une nouvelle loi fédérale sur l'exécution des peines et des mesures, pour les raisons suivantes:

- la mise en œuvre d'une nouvelle loi-cadre sur l'exécution des peines et des mesures en plus de celle de la nouvelle partie générale du CP et du CPP serait insupportable pour les cantons;
- le nouvelle loi fédérale sur l'exécution des peines et des mesures devrait forcément avoir une grande ampleur et elle alourdirait considérablement la RPT;
- trois concordats assurent la collaboration intercantonale dans le domaine des peines et des mesures. Les conditions sont donc réunies pour que les tâches soient exécutées adéquatement dans le respect du fédéralisme.

Le Conseil fédéral recommande dès lors de ne procéder dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures qu'aux modifications législatives ponctuelles, nécessitées par l'application de la RPT.

Il faut donc:

- assurer l'exécution uniforme des peines et des mesures;
- allouer les subventions fédérales seulement si l'exécution conforme au droit fédéral est garantie;
- planifier, dans le cadre des concordats et des cantons, de manière contraignante la construction de foyers pour adolescents;
- fixer les exigences fédérales auxquelles doivent satisfaire les concordats en matière de preuve du besoin;
- inscrire dans la loi le principe des subventions forfaitaires dans le domaine des constructions;
- inscrire dans la loi la possibilité d'accorder des indemnités forfaitaires en faveur de maisons d'éducation, dans le cadre d'un accord sur les prestations;
- créer la base légale du soutien financier de la Confédération au Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP).

A noter que des mesures s'imposent non seulement dans le cadre des relations entre la Confédération et les cantons, mais aussi au niveau de la collaboration intercantonale. Il faut renforcer celle-ci, notamment dans le but de la rendre plus contraignante. Les cantons et les concordats sont appelés à prendre les mesures nécessaires.

Modification de la loi

Outre diverses adaptations des concordats sur l'exécution des peines, les exigences mentionnées ci-dessus nécessitent des modifications ponctuelles du code pénal (CP) et de la loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM).

Ces modifications (ch. 2 et 3 de l'acte unique) sont commentées au ch. 2.2.1.3.

Modification d'ordonnances

La modification du CP n'entraîne aucune adaptation au niveau d'ordonnances.

La révision de la LPPM nécessitera la modification de l'ordonnance du 29 octobre 1986 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM)[22].

L'OPPM devra définir les informations que doivent fournir les données de planification cantonales. Elle devra également concrétiser le nouvel art. 3, al. 3, LPPM, soit préciser quand et dans quelle mesure une subvention peut-être réduite ou refusée. Elle devra en outre fixer les bases de calcul des indemnités forfaitaires octroyées d'un accord sur les prestations. Enfin, elle définira les prestations que doit fournir le CSFPP et fixera les règles du calcul de la subvention fédérale.

22 RS **341.1**

Adaptations à prévoir dans les cantons

Les modifications du CP et de la LPPM n'auront guère de répercussions sur les législations cantonales.

Certaines adaptations des statuts des concordats ou leur mise en œuvre peuvent par contre avoir des incidences pour les cantons.

Commentaire des modifications du CP et de la LPPM

Art. 372, al. 3, CP

Selon la Constitution, l'exécution des peines et des mesures relève de la compétence des cantons. Désormais, la Confédération pourra également légiférer dans le domaine (cf. le nouvel art. 123, al. 3, Cst. proposé dans le 1er message RPT). Les cantons ne veulent cependant pas d'une législation fédérale régissant l'exécution des peines. Actuellement, l'exécution des peines et des mesures est réglée à trois niveaux, soit le CP, la législation cantonale d'application et les directives concordataires. Les décisions du Tribunal fédéral et les conventions internationales sont également déterminantes. Une exécution uniforme n'étant pas garantie, le Conseil fédéral propose de compléter l'art. 372 de la nouvelle partie générale du CP par un nouvel al. 2.

De l'avis du Conseil fédéral, il appartient aux cantons de fixer les limites de l'uniformité d'exécution telle qu'elle est postulée. Il faut au moins que les principes matériels définis par le droit supérieur (droit international, droit fédéral et jurisprudence du Tribunal fédéral) soient appliqués de manière uniforme.

Art. 1 LPPM

La LPPM doit préciser que, pour des raisons de légalité, la Confédération encourage une exécution uniforme. Il convient dès lors de modifier l'article établissant le but de la loi.

Art. 3, al. 1, LPPM

La LPPM en vigueur prévoit qu'un établissement ne peut obtenir une subvention fédérale que si la preuve est apportée que cet établissement répond à un besoin. Dans le cas des adultes, le concordat fournit lui-même cette preuve à l'autorité compétente en matière de subventions. Dans le cas de l'aide à la jeunesse, les cantons présentent leurs planifications. Les bases de planification présentent cependant entre elles de grandes différences du point de vue de leur valeur informative, de leur qualité ainsi que de leur force obligatoire. Ces documents ne sont donc guère utilisables comme instruments de gestion. Il s'agit par conséquent de préciser les exigences fixées à l'art. 3 LPPM. Ainsi, dans le domaine des adultes, il y a lieu d'encourager une planification intercantonale, alors que dans celui de la jeunesse, il faudra disposer au moins d'une planification cantonale.

Les bases de planification des cantons doivent inclure, pour l'essentiel, l'évolution des besoins en places et du taux d'occupation de chaque institution au cours des cinq

dernières années, l'offre actuelle de places classées par catégories et la situation en matière d'échanges intercantonaux de résidents. Il y a lieu en outre de procéder à des évaluations de l'évolution à terme des besoins en places, compte tenu des modifications apportées aux lois et ordonnances, de modèles théoriques et des objectifs politiques. Les concordats sur l'exécution des peines font état des besoins des institutions concordataires sur la base des indications précitées.

La formulation par la Confédération, dans l'ordonnance, des exigences s'appliquant à la preuve des besoins devra en outre améliorer la statistique, car, sans données de base suffisantes, toute gestion et toute coordination sont impossibles. L'Office fédéral de la statistique (OFS) doit être associé à la collecte et à l'analyse des données. Il convient toutefois de préciser qu'il n'est pas prévu d'étendre de manière significative la collecte de données statistiques. Celle-ci continuera à se limiter à l'indispensable.

Art. 3, al. 3 (nouveau), LPPM

Les subventions de construction accordées par la Confédération sont liées à un projet donné. L'octroi de ces subventions permet d'imposer des normes minimales et des conditions de construction permettant de respecter le droit supérieur et la jurisprudence. Ces subventions par projet ne peuvent toutefois garantir une exécution uniforme et conforme au droit fédéral sur le territoire d'un canton. Afin de parvenir à l'uniformité souhaitée par la Confédération et d'optimiser l'effet des subventions de construction, le Conseil fédéral propose de compléter l'art. 3 LPPM. Le nouvel al. 3 instaure ainsi une sorte de système de malus, les subventions de construction pour une institution donnée pouvant être réduites ou refusées si les normes ne sont pas respectées dans un autre établissement du canton.

Art. 4 LPPM

Deux modifications sont prévues:

La première vise à faire du calcul forfaitaire des subventions la règle et non plus une possibilité. Cette modification tient expressément compte de l'un des objectifs fondamentaux de la RPT, qui est de verser autant que possible les subventions sous la forme de forfaits. Dans la pratique, ce mode de calcul est d'ailleurs déjà de règle. Les forfaits sont déterminés en fonction de trois types d'établissements modèles, soit «l'établissement fermé», «l'établissement semi-ouvert» et «la prison de district». Les surfaces donnant droit aux subventions sont réparties par secteurs, un prix différent étant fixé pour chaque secteur (cf. art. 7*a* et 7*b* de l'ordonnance du 29 octobre 1986[23] sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures). La méthode forfaitaire étant usuelle, il convient de la mentionner d'emblée plutôt que de la reléguer à l'al. 4.

La seconde modification concerne le calcul de la subvention de construction. Les cantons ont toujours critiqué la déduction forfaitaire de 200 000 francs, car elle touche chaque maître d'ouvrage différemment. Etant donné que certaines dépenses des cantons (p. ex. achat de terrain) ne donnent plus droit aux subventions depuis quelques années et que les indemnités forfaitaires autorisent par ailleurs une marge de manœuvre de plus ou moins 30 % en cas de financement ou de déficit excessif, il

23 RS **341.1**

convient de supprimer cette déduction forfaitaire. Cette mesure permet d'éliminer l'inégalité de traitement des maîtres d'ouvrage. A titre de compensation, le Conseil fédéral propose de relever le montant minimal de la subvention de construction et de le faire passer de 50 000 à 100 000 francs. Il est impossible de quantifier de manière précise les répercussions financières de cette mesure. Les chiffres restent hypothétiques. En fin de compte, la charge supplémentaire pour la Confédération devrait toutefois être inférieure à 0,5 millions de francs par an.

Enfin, l'al. 2, let. b, doit être abrogé, car l'assurance invalidité ne versera plus de subventions de construction après l'entrée en vigueur de la RPT.

Art. 7 LPPM

Si une intervention dans le domaine des subventions d'exploitation n'est pas impérative, une simplification n'en demeure pas moins souhaitable. Certains cantons assument parfaitement leur obligation de surveillance dans le domaine des maisons d'éducation. La Confédération doit pouvoir conclure avec eux des conventions-programmes ou des accords sur les prestations, ce qui peut constituer une incitation pour les autres cantons. Ces accords définissent les maisons d'éducation que la Confédération reconnaît et par conséquent subventionne, les conditions auxquelles ces maisons doivent répondre ainsi que la population à laquelle elles s'adressent. Ces accords permettront également de déterminer le volume que doivent atteindre les services fournis. La LPPM en vigueur ne contient pas de base légale pour les accords sur les prestations. Cette base doit donc être créée. La surveillance sera confiée au canton, lequel recevra également la subvention de construction destinée aux maisons d'éducation.

Au reste, l'actuel al. 3 doit être abrogé, car l'assurance invalidité ne versera plus de subventions d'exploitation après l'entrée en vigueur de la RPT.

Art. 10a (nouveau) LPPM

La RPT doit prévoir la possibilité de réactiver le soutien financier de la Confédération en faveur du CSFPP sous la forme d'une contribution directe. Trois raisons plaident en faveur de cette mesure: d'une part, le centre a été créé conjointement par la Confédération et les cantons, d'autre part, le nouvel art. 377, al. 5, CP, prévoit expressément que la Confédération oblige les cantons à promouvoir la formation et le perfectionnement du personnel pénitentiaire, et enfin l'exécution des peines et des mesures est une tâche commune de la Confédération et des cantons selon la RPT. Estimée à un million de francs par an, la charge financière de la Confédération sera modeste. Elle s'inscrira par ailleurs dans le bilan global de la RPT.

2.3 Formation

2.3.1 Formation professionnelle

Contexte

Les subventions forfaitaires allouées aux cantons dans le domaine de la formation professionnelle sont actuellement modulées selon la capacité financière des cantons.

Relation avec les révisions en cours

Il n'existe aucun lien avec des révisions législatives en cours.

Résultats de la consultation

Les nouvelles dispositions en matière de formation professionnelle sont incontestées, mais on souhaite que l'engagement financier de la Confédération dans ce domaine augmente parallèlement à la densité de la législation.

Le Conseil fédéral constate pour sa part que, hormis la suppression de la modulation des subventions fédérales selon la capacité financière des cantons, la formation professionnelle n'est pas concernée par la RPT.

Nouvelle solution

Aperçu

La RPT prévoit que les moyens attribués aux cantons au titre de la péréquation financière ne seront plus alloués sous forme de contributions fédérales à affectation obligatoire, mais mis à la libre disposition des cantons dans le cadre de la péréquation des ressources et de la compensation des charges. Les suppléments péréquatifs seront par conséquent également supprimés dans le domaine de la formation professionnelle.

Modification de la loi

L'art. 53, al.1, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)[24] ne prévoit plus la modulation des forfaits selon la capacité financière des cantons (ch. 4 de l'acte modificateur unique).

Modification de l'ordonnance

L'échelonnement des subventions fédérales d'après la capacité financière des cantons à l'art. 62, al. 4, de l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr)[25] ne sera plus prévu.

2.3.2 Aide aux universités

Contexte

Les contributions aux investissements allouées aux universités par la Confédération sont actuellement échelonnées en fonction de la capacité financière des cantons.

24 RS **412.10**
25 RS **412.101**

Modification de la loi

L'art. 18, al. 4, de la loi du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités (LAU)[26] ne prévoit plus l'échelonnement des contributions fédérales d'après la capacité financière des cantons (ch. 5 de l'acte modificateur unique).

Résultats de la consultation

Plusieurs cantons (BE, LU, OW, SO, BS, BL, SG, GR, AG, TG, TI et GE) de même que le PRD, le PDC, le PEV, la SEC Suisse et la Conférence universitaire suisse approuvent la solution proposée.

Le canton de Neuchâtel met en garde contre un risque résiduel de «réenchevêtrement» de certaines compétences dans le domaine des universités (p. ex. en raison du processus de Bologne), tandis que le Jura demande qu'un nouveau tarif soit négocié dans le cadre de l'accord intercantonal universitaire.

Economiesuisse souhaite qu'à moyen terme, le versement de subventions fédérales dans le domaine des universités ne soit plus lié au volume des dépenses mais à la qualité des prestations.

Le Conseil fédéral constate pour sa part que, hormis la suppression de la modulation des subventions fédérales selon la capacité financière des cantons, l'aide aux hautes écoles n'est pas concernée par la RPT.

Nouvelle solution

Aperçu

La RPT prévoit que les moyens attribués aux cantons au titre de la péréquation financière ne seront plus alloués sous forme de contributions fédérales à affectation obligatoire mais mis à la libre disposition des cantons dans le cadre de la péréquation des ressources et de la compensation des charges. Les suppléments péréquatifs seront par conséquent également supprimés dans le domaine de l'aide aux universités.

Modification de l'ordonnance

L'échelonnement en fonction de la capacité financière du canton n'est plus mentionné à l'art. 18, al. 1, de l'ordonnance du 13 mars 2000 relative à la loi fédérale sur l'aide aux universités (OAU) [27].

[26] RS **414.20**
[27] RS **414.201**

2.3.3 Gymnastique et sports

Contexte

Solution actuelle

Dans le cas de la gymnastique et des sports, la RPT touche le «sport scolaire facultatif» et le «publication de matériel didactique pour la gymnastique et le sport à l'école». L'obligation des cantons de dispenser des leçons d'éducation physique (art. 1, al. 1, de l'ordonnance du 21 octobre 1987 sur l'encouragement des sports[28]) sera examinée hors du cadre de la RPT, lors de la révision totale de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports[29].

Selon la réglementation actuelle, la Confédération peut coordonner et cofinancer le sport scolaire facultatif. Actuellement, elle publie également du matériel didactique concernant la gymnastique et le sport à l'école.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Selon le 1er message RPT, la Confédération devait se retirer entièrement des domaines du sport scolaire facultatif et de la publication de matériel didactique concernant la gymnastique et le sport à l'école et laisser la responsabilité de ces domaines aux cantons.

La RPT ne prévoyait cependant aucune modification constitutionnelle dans le domaine «Gymnastique et sports». L'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 ne porte donc pas sur ce domaine.

Relation avec les révisions en cours

Comme mentionné au ch. 2.3.3.1.1, la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports est en cours de révision. Dans ce contexte – mais hors du cadre de la RPT – et en relation avec la révision de l'ordonnance sur l'encouragement des sports, l'inscription dans la législation fédérale de l'obligation d'enseigner l'éducation physique à l'école est également examinée. Il est prévu que le Parlement examine le message relatif à la révision de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports en hiver 2007. La nouvelle loi entrera en vigueur le 1er janvier 2010 au plus tôt.

Résultats de la consultation

D'une manière générale, le retrait de la Confédération du domaine de la gymnastique et des sports ne suscite pas d'opposition. Au contraire, la CDIP se demande même si la Confédération ne devrait pas transférer aux cantons l'intégralité de ses compétences dans ce domaine. Plusieurs cantons (SZ, SO, AI, SG, VD, VS et NE), ainsi que le PDC et economiesuisse sont également favorables à cette idée et exigent

28 RS **415.01**
29 RS **415.0**

par conséquent que la Confédération se retire entièrement du domaine de la gymnastique et des sports. Ils demandent en particulier la suppression des trois heures d'éducation physique obligatoires. En revanche, le canton de Schaffhouse souhaite que l'on ne touche pas à ces trois heures d'enseignement au nom de la santé publique. Le PSS et l'UDC approuvent aussi la nouvelle réglementation, mais demandent que la Confédération conserve ses compétences en matière d'enseignement obligatoire de l'éducation physique.

Les cantons d'Argovie, de Vaud et du Valais exigent que les objectifs et les contenus pédagogiques du domaine de la gymnastique et des sports à l'école soient harmonisés et que le matériel didactique soit réédité ou mis à jour.

Le Conseil fédéral est favorable à cette dernière exigence (voir ch. 2.3.3.2.4). En ce qui concerne le sport obligatoire, il renvoie à la révision de la loi encourageant la gymnastique et les sports et de son ordonnance, qui est entreprise parallèlement à la RPT (voir ch. ci-avant).

Nouvelle solution

Aperçu

La Confédération renonce à coordonner et à subventionner le sport scolaire facultatif ainsi que la publication de matériel didactique concernant la gymnastique et les sports à l'école.

Modification de la loi

Voir ch. 2.3.3.3.

Modification de l'ordonnance

L'ordonnance du 21 octobre 1987 sur l'encouragement des sports[30] doit être modifiée en abrogeant l'al. 2 de l'art. 3 et en modifiant l'al. 1 de l'art. 46, afin qu'il précise que la Commission fédérale des sports (CFS) organise périodiquement la Conférence des responsables cantonaux du sport à l'école (CRSE).

Adaptations à prévoir dans les cantons

En ce qui concerne la publication de matériel didactique concernant la gymnastique et le sport à l'école, il s'agira, le cas échéant, de trouver une nouvelle forme de responsabilité intercantonale, assortie d'une coordination à l'échelle nationale afin de garantir la qualité et une certaine uniformité de ce matériel.

30 RS **415.01**

Commentaire des modifications de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports

L'art. 2, al. 3, ainsi que *l'art. 4* de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports sont abrogés (voir l'acte modificateur unique, ch. 6).

2.3.4 Bourses et prêts d'études

Contexte

Solution actuelle

Selon le droit en vigueur, les bourses sont du ressort des cantons. Chaque canton a sa propre réglementation dans ce domaine. L'article constitutionnel sur les bourses d'études, adopté en 1964, habilite la Confédération à accorder aux cantons des contributions pour leurs dépenses consacrées à l'octroi de bourses et de prêts d'études, tout en garantissant l'autonomie cantonale en matière d'instruction publique. Les crédits approuvés sont répartis en fonction des dépenses. Sont imputables selon la législation actuelle les dépenses relatives aux bourses pour les formations post-obligatoires et, depuis 1999, les pertes d'intérêts découlant de l'octroi de prêts d'études.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

La RPT prévoit un désenchevêtrement partiel. Les cantons conservent la compétence exclusive pour les bourses et les prêts d'études dans les degrés inférieurs aux hautes écoles (soit jusqu'au degré secondaire II inclus). La Confédération ne prend ainsi plus d'engagements financiers sur ce plan. Quant aux bourses et aux prêts d'études du degré tertiaire, ils sont considérés comme une tâche commune de la Confédération et des cantons. Ce désenchevêtrement partiel entraîne la disparition des suppléments péréquatifs en raison de la séparation d'accomplissement des tâches et de la péréquation financière.

La Confédération joue non seulement un rôle d'encouragement comme jusqu'ici, mais exerce aussi, par le biais de normes minimales, sur les conditions du subventionnement, une plus forte influence sur les bourses et les prêts d'études. Il s'agit surtout de promouvoir l'harmonisation des bourses d'études dans l'ensemble de la Suisse par des normes minimales qui définissent les conditions d'octroi des aides financières de la Confédération. L'art. 66 , al. 1, Cst est la base légale.

Le retrait de la Confédération, soit la cantonalisation des bourses et des prêts d'études dans le domaine du secondaire II, oblige les cantons à convenir de normes minimales contraignantes, applicables à l'échelon intercantonal. C'est le seul moyen permet de préserver et d'améliorer les résultats obtenus ces trente dernières années en matière d'harmonisation.

Relation avec les révisions en cours

Actuellement, les bourses et les prêts d'études à l'échelle nationale sont examinés à double titre: d'une part, dans le cadre de la RPT et, d'autre part, en relation avec le projet «Paysage des hautes écoles 2008», le projet RPT ayant toutefois débuté bien avant celui concernant les hautes écoles.

Si la RPT vise essentiellement à réorganiser la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, y compris en ce qui concerne les bourses et les prêts d'études, le projet «Paysage des hautes écoles 2008» consiste quant à lui en une véritable réorientation du secteur des hautes écoles. Il s'agit en particulier de faire de l'égalité des chances et de la mobilité des étudiants des réalités tangibles et durables du système suisse d'éducation et de recherche et d'abolir les disparités cantonales. Le financement du système éducationnel fait partie intégrante du projet et il y a lieu d'examiner non seulement les bourses et les prêts d'études, mais aussi les taxes d'études, car il existe un lien entre ces éléments. Dans la perspective actuelle, il est prévu de créer un nouvel organe commun de la Confédération et des cantons – la conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles – et de lui conférer la compétence de fixer des principes s'appliquant uniformément dans toute la Suisse aux bourses et aux prêts d'études ainsi qu'aux taxes d'études.

La RPT sera examinée par le Parlement bien avant le projet «Paysage des hautes écoles 2008». Ce dernier s'inscrit dans le cadre des travaux en cours concernant le nouvel article constitutionnel sur l'éducation, lesquels découlent de l'initiative parlementaire Zbinden «Article constitutionnel sur l'éducation» (97.419) et englobent l'article sur les hautes écoles. Une fois les travaux des commissions chargées de l'examen préalable achevés et après les débats des Chambres fédérales, la voie sera libre pour organiser le scrutin populaire sur les nouvelles dispositions constitutionnelles avant fin 2006. La loi sur les hautes écoles, qui reposera sur ces nouvelles dispositions et tiendra compte des exigences présentées plus haut, devrait être mise en consultation fin 2005 et entrer en vigueur en 2008.

Enfin, pour des questions de cohérence et d'harmonisation globale, la «loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire», élaborée et adoptée dans le cadre de la RPT, sera si nécessaire adaptée au nouveau droit.

Résultats de la consultation

Environ la moitié des cantons se déclarent favorables à la nouvelle réglementation. Certains participants à la consultation estiment toutefois que les dispositions de la loi sur les bourses et les prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire vont trop loin, d'autres pensent le contraire.

La principale critique porte sur le désengagement financier de la Confédération (les subsides passant de quelque 80 millions de francs à environ 25 millions de francs), qui, pour beaucoup, n'est pas compatible avec le renforcement de son engagement juridique. Nombre de participants demandent donc que la Confédération soit contrainte de s'engager financièrement, souhaitant qu'un taux de contribution soit inscrit dans la loi ou que la mention «… dans les limites des crédits votés …» en soit supprimée.

Quelques imprécisions sont en outre relevées dans la terminologie utilisée dans le projet mis en consultation: d'une part, plusieurs cantons (ZH, OW, NW, FR, BS, BL, VD, SH, SG, VS), de même que le PSS, la CDIP, la SEC Suisse, la CIBE, l'UNES et la JS, proposent que le terme d'«aides à la formation» soit remplacé par celui de «contributions à la formation». D'autre part, il est souhaité que les notions de «première formation», «deuxième formation», «perfectionnement», etc. soient précisées. En particulier, la loi devrait indiquer clairement qu'une première formation universitaire s'étend non pas seulement jusqu'au bachelor, mais jusqu'au master, la même règle s'appliquant à la fréquentation d'une haute école spécialisée après l'obtention d'une maturité professionnelle.

Dans l'intérêt de l'harmonisation linguistique, il est également proposé de tenir compte, dans la suite de la procédure législative, des résultats obtenus par le groupe de travail Nomenclature de la CIBE.

Les cantons de Zurich, d'Uri, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et des Grisons critiquent la nouvelle disposition selon laquelle la répartition entre les cantons du crédit de la Confédération destiné aux bourses et aux prêts d'études s'effectue en fonction de la part des dépenses de chacun d'entre eux dans l'ensemble des dépenses imputables consenties au cours des cinq dernières années dans ce domaine (art. 4). Cette règle peut générer des inégalités entre les cantons et les inciter à adopter des comportements tactiques. Le canton d'Uri propose par exemple de répartir les subventions de la Confédération entre les cantons d'après le nombre d'étudiants du degré tertiaire recensés dans ces derniers.

L'art. 6 du projet mis en consultation, selon lequel l'octroi de bourses et de prêts d'études n'est assorti d'aucune limite d'âge, a également rencontré une certaine résistance, voire une ferme opposition.

Par ailleurs, quelques cantons (NW, BL, GR et TG) estiment qu'il est plus important que les pouvoirs publics ou l'Etat reconnaissent des filières d'études plutôt que des établissements de formation (art. 8 du projet mis en consultation).

Les variantes à l'examen (art. 10 du projet mis en consultation), selon lesquelles les subsides accordés pour une première formation doivent l'être uniquement sous forme de bourses d'études (variante 1) ou, au choix, sous forme de bourses ou de prêts d'études (variante 2), ont toutes deux leurs partisans, même si une nette majorité – notamment 22 cantons et deux partis gouvernementaux, à savoir le PDC et le PSS – se dégage en faveur de la première. Au sein de cette majorité, plusieurs voix se sont en outre élevées en faveur de la «variante 1 modifiée» proposée par la CDIP.

Parmi les cantons et les partis gouvernementaux, seuls Uri, Saint-Gall et le PRD préfèrent la variante 2.

Plusieurs participants à la consultation ont critiqué la proposition faite pour calculer le revenu à prendre en considération lors de l'octroi de subsides (art. 11 du projet mis en consultation). Pour nombre d'entre eux, cette disposition va trop loin, notamment du fait du futur engagement financier de la Confédération.

D'autres objections ou suggestions concernent la durée (art. 12 du projet mis en consultation), les structures de formation particulières (art. 13 du projet mis en consultation), le changement de formation (art. 14 du projet mis en consultation) et les mesures d'harmonisation (art. 16 du projet mis en consultation).

Contrairement à la majorité des avis exprimés, le Conseil fédéral est partisan d'une formulation non restrictive de la forme du soutien, afin que les cantons puissent

opter pour l'octroi de bourses ou de prêts d'études, y compris pour la 1er formations. Laisser le choix, c'est accorder aux cantons l'indispensable marge de manœuvre.

Le Conseil fédéral a pris très au sérieux les critiques selon lesquelles les dispositions concernant respectivement les limites d'âge et le montant des subsides de formation (art. 6 et 11 du projet mis en consultation) empiétaient exagérément sur les compétences cantonales. Il renonce par conséquent à inscrire ces dispositions dans la loi.

Pour ce qui est des souhaits exprimés en matière de définitions, le Conseil fédéral y souscrit pour l'essentiel: dans le commentaire de l'art. 1 (voir ch. 2.3.4.3 ci-après), il est précisé que le champ d'application de la loi s'étend à toutes les filières d'études jusqu'au master, ainsi qu'aux deuxièmes formations du degré tertiaire, pour autant qu'elles bénéficient d'une bourse cantonale. Sont également concernés les perfectionnements, à condition qu'ils soient suivis dans des établissements de formation du degré tertiaire.

Au reste, le Conseil fédéral, s'en tient pour l'essentiel à la teneur des nouvelles dispositions telles qu'elles figurent dans le rapport mis en consultation. Il est possible toutefois que, sur la base des enseignements qui seront tirés du projet en cours «Paysage des hautes écoles 2008», l'une ou l'autre des questions soulevées par les participants à la consultation fasse l'objet d'un nouvel examen.

Nouvelle solution

Aperçu

La Confédération ne participe plus au financement des bourses et des prêts d'études dans les degrés inférieurs aux hautes écoles, soit jusqu'au degré secondaire II inclus. Les bourses et les prêts d'études du degré tertiaire sont en revanche considérés comme une tâche commune de la Confédération et des cantons.

Principes de la nouvelle forme de financement

Jusqu'ici, les aides financières étaient axées sur les dépenses et fixées en fonction de la capacité financière des cantons. La nouvelle loi prévoit quant à elle un calcul forfaitaire des contributions. La moyenne des dépenses cantonales des cinq dernières années au titre des bourses et des prêts d'études est déterminante pour le calcul des parts des cantons à la contribution fédérale. Sont pris en compte les dépenses concernant les bourses ainsi que la rémunération des prêts d'études, à un taux uniforme fixé par le Conseil fédéral. Un indice (valeur moyenne des dépenses des cinq dernières années au titre des bourses et des prêts d'études) est d'abord calculé pour chaque canton, puis les moyens disponibles sont répartis entre les cantons en fonction de ces indices.

Si ce modèle présente encore certains aspects axés sur les dépenses, ceux-ci sont néanmoins acceptables. Ils ne sont en effet déterminants que pour la fixation de la clé de répartition et n'influent tout au plus que de manière indirecte sur le montant des contributions. Dans le contexte actuel, ce modèle présente une meilleure adéquation, davantage d'équité et moins d'inconvénients que les autres modèles examinés (nombre d'étudiants du degré tertiaire, nombre de diplômés, nombre d'habitants et nombre de bénéficiaires de bourses et de prêts d'études au cours des années précé-

dentes). De plus, il n'entraîne pas de travaux comptables notables pour les cantons ou la Confédération, ce qui constitue aussi un élément décisif. Les données existantes permettent de calculer les indices nécessaires de façon très simple et rapide.

Modification de la loi

Conformément à ce qui précède, la nouvelle loi fédérale contient, d'une part, des dispositions en matière d'encouragement (octroi de contributions pour les dépenses des cantons et mesures visant à encourager l'harmonisation intercantonale) et, d'autre part, des dispositions concernant les principes à respecter dans le domaine des bourses et des prêts d'études, ces principes ayant valeur de conditions du subventionnement.

Les points principaux sont les suivants:

Dispositions en matière d'encouragement:

Aides financières octroyées aux cantons:

- elles sont liées aux crédits votés annuellement par les Chambres fédérales (réserve de crédit);
- elles couvrent en principe toutes les dépenses cantonales pour les bourses et les prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire (hautes écoles universitaires, hautes écoles spécialisées et autres établissements de formation du degré tertiaire);
- les contributions sont versées sous la forme de forfaits.

Aides financières en faveur de l'harmonisation des bourses d'études à l'échelle intercantonale:

- Dans les limites des crédits votés, la Confédération peut soutenir des mesures d'harmonisation applicables dans toute la Suisse.

Principes ayant valeur de conditions du subventionnement:

- Le canton responsable de l'octroi des aides à la formation est celui dans lequel le requérant a son domicile au sens de la législation sur les bourses.
- Entrent en ligne de compte pour l'octroi de bourses et de prêts d'études: les citoyens suisses, les étrangers titulaires d'un permis d'établissement en Suisse ainsi que les réfugiés et les apatrides résidant en Suisse et reconnus par elle. Il convient en outre de tenir compte des conséquences des accords bilatéraux avec l'UE (bourses et prêts d'études en faveur de salariés et d'enfants de salariés provenant de l'UE).
- La réglementation cantonale sur le financement de la formation ne doit pas limiter le choix du domaine et du lieu d'études.
- En ce qui concerne la forme des contributions, les cantons sont libres d'opter pour des bourses ou des prêts d'études, aussi bien pour les formations que pour les perfectionnements et indépendamment du fait qu'il s'agisse ou non d'une 1er formation.

– Lors de la consultation, une variante était également proposée, laquelle prévoyait que «pour une 1er formation, les aides sont généralement octroyées sous la forme de bourses pouvant être complétées ou exceptionnellement remplacées par des prêts d'études». Bien que cette variante ait bénéficié d'un très large soutien, le Conseil fédéral a préféré s'en tenir à une formulation plus ouverte. Il souhaite en effet laisser sciemment ouvert le choix de l'instrument (bourse ou prêt d'études), afin que les cantons disposent de la marge de manœuvre nécessaire.
– Des bourses et des prêts d'études doivent être prévus pour des formations dans des établissements de formation reconnus par la Confédération ou les cantons.
– L'aptitude du requérant entre en ligne de compte pour l'octroi de bourses ou de prêts d'études. Est réputé apte à une formation quiconque remplit les conditions d'admission et de promotion de l'établissement de formation.
– Les bourses et les prêts d'études sont accordés pour la durée normale de formation. Est en principe réputée telle la durée réglementaire des études pour la formation concernée. Si les filières d'études portent sur plusieurs années, les subsides sont accordés pendant au moins deux semestres au-delà de la durée réglementaire des études.
– Lorsque les études présentent des particularités quant au calendrier ou au contenu (par exemple au sens de la Déclaration de Bologne – bachelor/master, système de crédits), les réglementations cantonales concernant les bourses et les prêts d'études doivent en tenir compte.
– Si un changement de formation intervient pour de justes motifs, des aides à la formation sont également octroyés pour la nouvelle formation (les réglementations cantonales définissent les motifs justes). Les cantons sont tenus de définir les justes motifs de manière coordonnée.
– Les cantons mettent à la disposition de l'OFS leurs données concernant le financement de la formation, en vue de l'établissement d'une statistique suisse annuelle.

La nouvelle loi est à l'annexe 1 de l'acte modificateur unique. Le commentaire des dispositions se trouve au ch. 2.3.4.3.

Modification d'ordonnances

Divers points de la présente loi doivent être précisés dans une ordonnance. Il s'agit en particulier de définir:

– les modalités du calcul forfaitaire des contributions (p. ex. en ce qui concerne les cinq dernières années déterminantes et le taux d'intérêt applicable lors de la prise en compte des prêts d'études);
– les critères du soutien éventuel des mesures d'harmonisation;
– les exigences en matière de statistique des bourses d'études.

Par ailleurs, l'ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux[31] devra être adaptée.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Conformément à leur compétence de principe, tous les cantons ont édicté des règlements relatifs à l'octroi des bourses et des prêts d'études. Toutefois, l'étendue matérielle de ces réglementations varie d'un canton à l'autre. Les adaptations nécessaires au niveau des dispositions cantonales seront par conséquent plus ou moins importantes selon les cantons.

L'attribution forfaitaire des aides financières telle qu'elle est prévue n'implique en principe aucune modification du droit cantonal. Il en ira en revanche différemment de l'application des diverses normes minimales imposées par la Confédération. Les ajustements nécessaires dépendront de la mise en œuvre dans chaque canton. Dans de nombreux domaines, les adaptations seront mineures, voire formelles. Il est quasi certain que tous les cantons devront procéder à des adaptations concernant les aspects suivants:

- durée des bourses et des prêts d'études;
- prise en considération de structures particulières de formation;
- statistique des bourses d'études.

Commentaire de la loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire

1. Grandes lignes de la nouvelle loi

La loi en vigueur est uniquement une loi d'encouragement, comportant quelques règles pour le calcul des contributions fédérales. La nouvelle loi a une portée plus large, conformément au nouvel article constitutionnel. Elle établit des principes à respecter au sens de normes minimales lors de l'octroi de bourses et de prêts d'études et devant par conséquent être pris en considération dans les actes législatifs cantonaux. Elle contient en outre des dispositions visant l'encouragement ciblé de l'harmonisation intercantonale dans le domaine des bourses et des prêts d'études. Les principales nouveautés sont les suivantes:

- allocation des contributions fédérales sous la forme de forfaits;
- octroi de bourses et de prêts d'études limité aux formations du degré tertiaire;

31 RS **431.012.1**

- octroi de contributions fédérales pour autant que soient respectées certaines normes minimales, notamment en ce qui concerne:
  - la compétence des cantons,
  - les catégories de bénéficiaires,
  - le choix du domaine et du lieu d'études,
  - les établissements de formation,
  - la qualification des requérants,
  - le changement de formation,
- la possibilité pour la Confédération de participer à certaines mesures d'harmonisation intercantonale des bourses et des prêts d'études,
- l'établissement d'une statistique nationale.

Les normes minimales mentionnées inscrivent dans la loi les conditions d'octroi des contributions fédérales. En fait, la plupart de ces normes figurent depuis longtemps dans les actes de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), sans avoir de forme juridique contraignante sur l'ensemble du territoire national.

2. Commentaire des différentes dispositions

Art. 1 Objet et champ d'application

Conformément au nouvel article constitutionnel, l'art. 1 de la loi précise que seuls les bourses et les prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire sont concernés. Il s'agit donc des bourses ou des prêts destinés à des études dans les hautes écoles universitaires (universités cantonales et EPF) et les hautes écoles spécialisées, ainsi que dans d'autres établissements de formation du degré tertiaire (établissements de formation supérieure qui n'ont pas le statut d'université ou de haute école spécialisée). Toutes les filières d'études s'inscrivant dans ce cadre sont incluses dans le champ d'application de la loi, jusqu'au master, de même que les deuxièmes formations du degré tertiaire, pour autant qu'elles bénéficient d'une bourse cantonale. Sont également inclus les perfectionnements, à condition qu'ils se déroulent dans des établissements de formation du degré tertiaire.

L'art. 1 définit également l'objet de la loi, soit les règles d'allocation des contributions, les principes que doivent observer les bénéficiaires de contributions ainsi que deux dispositions visant à encourager l'harmonisation intercantonale.

Art. 2 Définitions

Les notions de «bourses» et de «prêts d'études» sont définies selon leur acception usuelle (cf. Loi du 19 mars 1965 sur les aides à la formation[32]).

Art. 3 Principes

Comme pour d'autres groupes de tâches, il faut renoncer à inscrire dans la loi un taux de contribution fixe ou minimal (al. 1). Les contributions fédérales axées sur les

32 SR **416.0**

frais (taux de contribution fixe) déploient en effet des effets incitatifs inadéquats, que la RPT entend éliminer. Selon le nouveau système, les Chambres fédérales fixent chaque année le montant global de la somme disponible. Concernant l'ordre de grandeur des futures contributions fédérales, il n'est possible de faire que des considérations d'ordre général: d'après les modèles établis, la RPT aura pour effet de ramener les prestations de la Confédération – comme dans tous les groupes de tâches concernés et sous réserve de la souveraineté budgétaire du Parlement – à la hauteur des actuelles «contributions de base», soit, dans le présent contexte, à la hauteur de l'actuelle contribution de base aux aides à la formation accordées par les cantons dans le degré tertiaire (voir aussi les remarques concernant le bilan global au ch. 3.1.2). Par contribution de base, il faut entendre la contribution sans les suppléments péréquatifs.

Selon l'al. 2, les contributions fédérales ne sont accordées que si les cantons remplissent les conditions en matière d'octroi de bourses et de prêts d'études.

Enfin, l'al. 3 prévoit que les contributions fédérales sont octroyées sous la forme de forfaits, et qu'elles ne sont plus comme aujourd'hui axées sur les dépenses et échelonnées selon la capacité financière des cantons.

Art. 4 Calcul des contributions

La moyenne des dépenses cantonales des cinq dernières années pour les bourses et les prêts d'études est déterminante pour le calcul des parts des cantons à la contribution fédérale. Les dépenses en matière de bourses, ainsi que la rémunération des prêts d'études en cours sont pris en compte. Cette valeur moyenne ou indice est d'abord calculée par canton, puis les moyens financiers disponibles sont répartis entre les cantons, en fonction des indices obtenus.

Ce modèle présente encore certains aspects axés sur les dépenses. Néanmoins, dans le contexte actuel, il s'est révélé plus approprié et équitable que les autres modèles examinés. De plus, il n'occasionne pas de travaux comptables particuliers, ni pour la Confédération, ni pour les cantons, ce qui constitue également un avantage décisif. Les données disponibles permettent de calculer les indices nécessaires de façon très simple et rapide.

Art. 5 Bénéficiaires des bourses et des prêts d'études

La liste des bénéficiaires possibles correspond dans une large mesure à la pratique courante en matière d'octroi de bourses et de prêts d'études.

L'article mentionne notamment les ressortissants de l'UE (salariés et enfants de salariés) résidant en Suisse qui, en matière de bourses et de prêts d'études, sont assimilables aux citoyens suisses, en raison de l'accord entre la Suisse et l'UE sur la libre circulation des personnes.

Art. 6 Aptitude du requérant

Il ne s'agit aucunement de porter une appréciation différenciée sur l'aptitude du requérant, en se fondant par exemple sur les notes obtenues. Le requérant est réputé apte lorsqu'il remplit les conditions d'admission et de promotions définies par l'établissement de formation concerné. Au sens de cette norme minimale, l'aptitude

doit donc être reconnue si l'établissement autorise par exemple que les étudiants repassent en examen.

Art. 7 Etablissements de formation reconnus

Cette disposition vise à garantir que les bourses et les prêts d'études sont octroyés au moins pour la fréquentation d'établissements de formation reconnus.

Art. 8 Libre choix du domaine et du lieu d'études

Dans le domaine de la formation du degré tertiaire, il est particulièrement important de ne pas limiter le choix du domaine et du lieu d'études. Cette exigence est l'une des rares conditions d'octroi des contributions figurant déjà dans la loi en vigueur.

Art. 9 Durée

Pour autant que les autres conditions soient remplies, les contributions sont octroyées pour toute la durée normale de la formation, soit pour la durée réglementaire de celle-ci.

Art. 10 Structures de formation particulières

Le déroulement et le contenu des études doivent s'adapter toujours plus rapidement à de nouvelles exigences et à de nouvelles circonstances. Plusieurs formations peuvent être suivies non seulement selon le calendrier traditionnel, mais aussi sous la forme de modules souples. Les réglementations cantonales doivent en tenir compte.

Art. 11 Changement de formation

Cette disposition garantit que le droit aux bourses et aux prêts d'études ne s'éteindra pas en cas de changement de formation (p. ex. au terme d'une année). Il incombe aux cantons de fixer, à l'échelle intercantonale les motifs justes dans ce contexte.

Art. 12 Canton compétent

La notion de «domicile légal au sens de la législation sur les bourses d'études» telle qu'elle est définie ici s'est très largement imposée et a fait ses preuves dans la pratique des cantons. Il convient dès lors de l'établir au niveau national.

Art. 13 Mesures d'harmonisation

Depuis de nombreuses années, des voix s'élèvent pour demander une plus grande harmonisation du système des bourses d'études. Un secrétariat suisse des bourses, par exemple, pourrait la favoriser. Divers milieux, en particulier les cantons et la Conférence intercantonale des bourses d'études (CIBE), réclament depuis longtemps la création de ce secrétariat (de taille modeste). Si le domaine des bourses et des prêts d'études est défini comme une tâche commune de la Confédération et des cantons, l'encouragement de l'harmonisation à l'échelle nationale devrait également être un objectif commun. L'art. 13 permettra à la Confédération de participer à des mesures d'harmonisation dans les limites des crédits votés. Il serait aussi envisageable de lancer conjointement des études sur divers problèmes de financement de la

formation. Compte tenu des dépenses totales des cantons et de la Confédération en faveur des bourses et des prêts d'études, l'investissement financier à cet égard devrait se maintenir dans des limites relativement modestes. L'intérêt de cet investissement ne fait cependant aucun doute.

Art. 14 Statistique

Mettre en place pour toute la Suisse une politique cohérente et transparente en matière de bourses d'études suppose entre autres de disposer en permanence des données nécessaires. Pendant de nombreuses années, la CIBE a établi de son propre chef une statistique du financement de la formation en Suisse. L'Office fédéral de la statistique a récemment repris cette tâche, sur la base d'un programme élaboré de concert avec les cantons et les services fédéraux. Ainsi, les données administratives fournies par les cantons sont traitées afin de constituer des informations statistiques d'utilité politique.

Art. 15 et 16 Dispositions finales

Le nouveau régime prévoit que les contributions de la Confédération continueront d'être versées à terme échu. Si la RPT entre en vigueur le 1er janvier 2008, la Confédération octroiera des contributions selon l'ancien droit pour la dernière fois en 2008, pour les charges cantonales de 2007. Les nouveaux forfaits – pour les charges cantonales de 2008 – seront versés pour la première fois en 2009. Une disposition relative au versement des contributions n'est donc pas nécessaire.

2.4 Protection de la nature et du paysage

2.4.1 Protection de la nature et du paysage

Contexte

Solution actuelle

La protection de la nature et du paysage est, comme la conservation des monuments historiques et la protection des voies de communication historiques, une tâche commune de la Confédération et des cantons. La loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)[33] est la base juridique de l'ensemble de ces domaines. Elle comprend diverses dispositions en matière de subventions. Ces dernières sont versées sous la forme d'aides financières ou d'indemnités.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

La protection de la nature et du paysage (N+P) reste une tâche commune de la Confédération et des cantons. Toutefois, le système de subvention actuel, soit la subvention de projets individuels en fonction des frais, de l'importance (nationale, régionale, locale) de l'objet, de la capacité financière du canton et de la charge que représente pour le canton la protection des biotopes et des sites marécageux, sera

33 RS **451**

abandonné et remplacé par des conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons sur la base de programmes cantonaux pluriannuels, et par des subventions globales pour les prestations convenues.

Délibérations au Parlement

N'exigeant aucune modification constitutionnelle, la nouvelle réglementation n'a pas fait l'objet de délibérations au Parlement.

Incidences sur les travaux législatifs en cours

Le 2 juillet 2003, le Conseil fédéral a pris acte des résultats de la procédure de consultation concernant la révision partielle de la LPN et a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de rédiger le message concernant cette révision. La Confédération entendait ainsi soutenir la création de parcs naturels d'importance nationale. Le soutien prévu répondait déjà aux principes de la RPT, puisqu'il prévoyait l'octroi de subventions globales fondées sur des conventions-programmes. Le 23 février 2005, le Conseil fédéral a adopté le message. Celui ne contient toutefois plus aucune disposition ayant trait au financement. En tant que premier conseil, le Conseil des Etats a examiné le projet lors de la session d'été 2005 et repris le financement sous la forme initialement. Si les aides financières proposées sont acceptées par le Conseil national, la révision partielle de la LPN sera conforme aux principes de la RPT.

Résultats de la consultation

Le principe selon lequel la protection de la nature et du paysage doit rester une tâche commune jouit de la faveur générale. La gestion par le biais de conventions-programmes a également suscité des échos positifs. Les participants à la consultation soulignent toutefois que les conventions-programmes en question doivent rester aussi simples que possible et ne pas entraîner de surcroît de travail administratif pour les cantons. Les milieux de la protection de la nature demandent que des mécanismes d'incitation ou de sanction soient mis en place pour garantir que tous les cantons assument de manière satisfaisante les tâches de la Confédération dans le domaine de la protection de la nature et du paysage. Ils craignent que des cantons s'engagent sinon insuffisamment dans l'exécution de ces tâches. Dans la mesure du possible et si cela s'avère judicieux, ces exigences seront prises en considération ultérieurement, dans le cadre de la mise en œuvre. Elles n'ont pas d'effets directs sur le loi.

Trois cantons trouvent gênants l'obligation de publication et le droit de recours appliqués aux mesures ne nécessitant pas de permis de construire (art. 12 LPN). Ce problème n'ayant aucun lien direct avec la RPT, il n'en est pas tenu compte ici.

Nouvelle solution

Aperçu

La protection de la nature et du paysage reste une tâche commune de la Confédération et des cantons. Le système de subvention actuel, soit la subvention de projets individuels en fonction des frais, de l'importance de l'objet, de la capacité financière du canton et de la charge que représente pour le canton la protection des biotopes et des sites marécageux, sera remplacé par des conventions-programmes assorties de subventions globales pour les prestations convenues. Font toutefois exception les projets qui, en raison de leur complexité, nécessitent une évaluation individuelle de la Confédération et peuvent donc bénéficier, en vertu des art. 13, 18*d* et 23*c* LPN, des subventions fédérales en faveur de projets individuels. Il en va de même pour les assainissements de cours d'eau selon l'art. 80, al. 2, de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux)[34], du fait de leur petit nombre.

Les conventions-programmes se fondant sur des programmes pluriannuels définis par les cantons, seuls les principes sont fixés à l'échelon fédéral.

Modification de la loi

Au niveau de la Confédération, il convient de modifier les art. 13, 16*a*, 18*d* et 23c LPN. Ces articles ne doivent formuler que des principes, de façon à la souplesse nécessaire à l'évolution des instruments mis en place. Il importe en particulier de préciser que les subventions fédérales sont désormais allouées sur la base de conventions-programmes, à la condition que les mesures prévues soient exécutées efficacement. Des règles déterminent en outre le montant des subventions. Ces dernières ne sont plus échelonnées en fonction de la capacité financière des cantons.

Il n'est pas impératif d'adapter l'art. 2, al. 1, let. *c*, LPN aux nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons. Selon le libellé actuel, il est en effet clair que les subventions fédérales octroyées dans le cadre de conventions-programmes sont elles aussi visées.

La modification de la loi apparaît au ch. 7 de l'acte modificateur unique.

Modification de l'ordonnance

L'ordonnance du 16 janvier 1991sur la protection de la nature et du paysage (OPN)[35], doit être adaptée au niveau des articles concrétisant les nouvelles dispositions de la LPN. Des modifications rédactionnelles s'imposent dans les cinq ordonnances se référant aux inventaires fédéraux cités aux art. 5, 18*a* et 23*b* LPN.

34 RS **814.20**
35 RS **451.1**

Les principales modifications découlant de l'adoption de la convention-programme en tant que nouvel instrument consistent à fixer le contenu minimal des conventions-programmes, les tâches et les compétences de la Confédération et des cantons, les critères applicables au calcul des subventions, la procédure régissant les conventions, le contrôle de gestion et le règlement des différends. Les critères de répartition des moyens financiers entre les cantons doivent également être fixés.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Seuls quelques cantons ont étroitement lié leurs dispositions en matière de subventions à celles du droit fédéral, notamment en ce qui concerne les taux de subvention axés sur les frais. Des adaptations seront en l'occurrence nécessaires, en partie au niveau des lois à celui des ordonnances. Certains cantons doivent encore créer la base juridique nécessaire aux conventions-programmes. Les cantons concernés doivent également décider s'ils entendent compenser la suppression des suppléments péréquatifs de la Confédération et sous quelle forme. Ces adaptations devraient être faites dans les délais prescrits.

2.4.2 Protection du paysage et conservation des monuments historiques

Contexte

Solution actuelle

La Confédération soutient la protection du paysage et la conservation des monuments historiques par l'allocation de subventions; celles-ci s'élèvent au plus à 35 % des frais imputables à la conservation, à l'acquisition et à l'entretien des localités caractéristiques, des sites évocateurs du passé et des monuments dignes de protection, ainsi qu'aux travaux d'exploration et de documentation liés à ces activités (pour les mesures dont l'exécution est indispensable, le taux de subvention peut s'élever jusqu'à 45 %). Les objets archéologiques entrent en règle générale dans la catégorie des sites évocateurs du passé, tandis que les voies de communication historiques sont rangées dans celle des monuments.

Ces subventions sont accordées pour autant que le canton participe aux frais dans une mesure équitable. En ce qui concerne les mesures de conservation des objets dignes de protection, au total de la part de la Confédération et des cantons représente 65 % des frais imputables pour les objets d'importance nationale, 50 % pour les objets d'importance régionale et 35 % pour les objets d'importance locale.

Les cantons examinent les divers projets, les évaluent et les échelonnent dans le temps. Sur la base des données obtenues, ils établissent avec la Confédération une planification financière commune en fonction des priorités aux niveaux national et régional. La Confédération veille notamment à maintenir un juste équilibre entre les cantons et les régions culturelles du pays.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le 1er message du Conseil fédéral concernant la RPT formule la nouvelle solution de la façon suivante:

«Nous proposerons un désenchevêtrement partiel par le biais d'une révision de la loi du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage[36]. La Confédération sera seule responsable des objets d'importance nationale, tandis que les cantons seront compétents pour les objets dignes de protection aux niveaux régional et local. Ils ne seront plus tenus de participer au financement des objets d'importance nationale. Il faudra dresser un inventaire pour définir quels sont les objets d'importance nationale. L'hypothèse utilisée dans le bilan global – la nouvelle solution dispense la Confédération d'assumer une surcharge par rapport à aujourd'hui – a donc un caractère provisoire et devra être réexaminée en vue du second message.»

L'Office fédéral de la justice (OFJ) a ainsi examiné une nouvelle fois la nécessité d'une modification constitutionnelle. Il est parvenu à la conclusion que la disposition en vigueur (art. 78, al. 3, Cst.) autorise le législateur à limiter l'intervention de la Confédération à la protection des objets d'importance nationale. Le domaine de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques, qui n'a fait l'objet d'aucune modification constitutionnelle dans le cadre du 1er message, n'a par conséquent pas non plus été pris en considération dans l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003.

Evolution depuis le 1er message

La solution préconisée dans le 1er message sur la RPT ainsi que ses conséquences ont suscité des discussions approfondies lors de l'élaboration de la législation d'exécution. Les résultats de la procédure de consultation relative à cette dernière ont clairement montré que la forte majorité des milieux consultés considèrent que la protection du paysage et la conservation des monuments historiques doivent rester une tâche commune. Il s'agit à leurs yeux de la solution la plus appropriée et efficace. Le Conseil fédéral propose donc le maintien de l'intégralité de ces activités reste une tâche commune. Ainsi, la Confédération doit continuer de participer, aux côtés des cantons, aux mesures concernant les objets d'importance nationale, régionale et locale. Toutefois, il y a une nouveauté: la Confédération et les cantons doivent conclure des conventions-programmes pluriannuelles.

Relation avec les révisions en cours

Il n'existe aucun lien avec des révisions législatives en cours.

36 RS **451**

Résultats de la consultation

L'écrasante majorité des participants à la consultation qui se sont prononcés sur le sujet jugent adéquate la solution proposée dans le domaine de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques. De plus, les cantons de Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Intérieures, Saint-Gall, Argovie, Thurgovie, Vaud et le Jura ainsi que le PDC demandent expressément que ces activités soient maintenues dans leur cadre actuel, autrement dit restent une tâche commune. En revanche, les nouveaux instruments de la RPT (conventions-programmes) ne suscitent aucune critique. Certains les considèrent même comme des instruments modernes, propres à créer des conditions optimales pour appliquer le système des tâches communes.

Compte tenu des résultats de la procédure de consultation ainsi que des arguments avancés, le Conseil fédéral propose de renoncer au désenchevêtrement partiel initialement prévu et de conserver la solution de la tâche commune. Le soutien de la Confédération passera toutefois, dans ce domaine également, par la conclusion de conventions-programmes.

Nouvelle solution

Aperçu

La protection des paysages et la conservation des monuments historiques restent dans leur intégralité une tâche commune de la Confédération et des cantons. En concertation avec ces derniers, la Confédération accorde des aides financières pour la conservation et l'entretien de monuments culturels dignes de protection, de localités caractéristiques, de sites et de voies de communication historiques. Des subventions globales seront versées pour les prestations convenues, en application de conventions-programmes. Lors de la mise en œuvre de la RPT, le volume des subventions fédérales, à l'exception des suppléments péréquatifs, sera maintenu.

La Confédération définit également des normes et veille à l'établissement de bases scientifiques ainsi qu'à la formation et au perfectionnement de spécialistes. Elle soutient l'activité des services cantonaux en leur offrant les conseils de par ses propres spécialistes, les spécialistes du Service d'experts en conservation des monuments historiques et des experts fédéraux. De plus, la Confédération coordonne et gère les activités internationales (notamment au sein du Comité directeur du patrimoine culturel du Conseil de l'Europe, ainsi que dans le cadre du patrimoine mondial de l'UNESCO). Elle veille à la mise en œuvre de ces activités et peut, en cas de mise en péril d'objets dignes de protection, prendre des mesures urgentes.

Principes de la nouvelle forme de collaboration et de financement

La collaboration entre la Confédération et les cantons est réglée dans des conventions-programmes pluriannuelles. La Confédération y fixe les conditions-cadre, compte tenu des besoins des cantons. Dans la mesure du possible, les prestations convenues sont indemnisées par des subventions globales. Or, en raison du caractère spécifique des tâches de conservation des monuments historiques, une normalisation par le biais de catégories récurrentes de prestations n'est possible que dans certaines

conditions. Si ce n'est pas le cas, le coût de la mesure concernée sert de base au calcul de la subvention fédérale. Les projets qui, en raison de leur complexité, nécessitent une évaluation individuelle de la Confédération peuvent être lancés par voie de décision, conformément à l'art. 13 LPN. Enfin, dans le domaine de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques, le maintien de taux de subvention maximaux semble approprié pour assurer l'égalité des droits.

Modification de la loi

Selon l'art. 13 LPN, l'intégralité du domaine de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Seuls des principes sont énoncés dans cet article, pour que les instruments mis en place puissent être adaptés ultérieurement avec la souplesse nécessaire. Il est notamment spécifié que les subventions fédérales sont désormais accordées sur la base de conventions-programmes. Cet article contient également des directives pour le calcul du montant des subventions. L'échelonnement des subventions en fonction de la capacité financière des cantons est supprimé.

La modification de la loi apparaît au ch. 7 de l'acte modificateur unique. Le commentaire se trouve au ch. 2.4.3.

Modification de l'ordonnance

Il s'agit d'adapter dans l'OPN tous les articles concrétisant les nouvelles dispositions de la LPN.

Les principales modifications découlant de l'introduction de la convention-programme en tant que nouvel instrument consistent à fixer le contenu minimal des conventions-programmes, les tâches et les compétences de la Confédération et des cantons, les critères applicables au calcul des subventions, la procédure régissant les conventions, le contrôle de gestion et le règlement des différends.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Les cantons devront adapter certaines réglementations en raison de la nouvelle forme de collaboration que constituent les conventions-programmes. Ces adaptations entreront en vigueur en temps utile.

2.4.3 Commentaire des modifications de la LPN

Art. 13 Aides financières pour la conservation d'objets dignes de protection

Les décisions individuelles appliquées jusqu'ici sont, en vertu de l'al. 1, remplacées par la nouvelle forme de collaboration reposant sur les conventions-programmes assorties de mandats de prestations.

Les domaines de la protection de la nature, de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques font toujours entièrement partie des tâches communes de la Confédération et des cantons. Les objets donnant droit aux subventions restent, les paysages, les localités caractéristiques, les sites historiques et les monuments naturels et culturels dignes de protection. Donnent également droit aux subventions les objets d'importance internationale figurant dans la liste du patrimoine mondial conformément à l'art. 11, al. 2, de la Convention du 23 novembre 1972 pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel[37], ainsi que ceux reconnus par l'UNESCO comme des réserves de biosphère. Les objets archéologiques sont en règle générale regroupés dans la catégorie des sites historiques et les voies de communications historiques rangées dans celle de monuments culturels.

Le montant des subventions fédérales est fonction de l'importance des objets à protéger et de l'efficacité des mesures. Une distinction est faite entre les objets d'importance nationale, régionale ou locale.

Dans le domaine de la *protection de la nature et du paysage*, le calcul des subventions tient compte en outre de divers paramètres: mesure dans laquelle l'objet est menacé (p. ex. gravité et imminence des éventuelles atteintes à des paysages ou curiosités naturelles), complexité du problème (p. ex. application de mesures de protection éprouvées ou nouvelles), et critères quantitatifs tels que la superficie (p. ex. nombre d'hectares par zone à protéger). L'efficacité des mesures comprend quand à elle la qualité de la prestation (résultat) et la qualité de la fourniture de la prestation (processus). Dans le domaine de la *protection du paysage et de la conservation des monuments historiques*, l'efficacité d'une mesure est généralement évaluée par rapport aux travaux de conservation ou de restauration de l'objet concerné. En ce qui concerne les voies de communication historiques, l'efficacité se mesure également à leur intégration dans le réseau routier destiné au trafic lent (chemins pédestres ou de randonnée et pistes cyclables). Afin d'assurer l'égalité des droits, il importe d'apprécier les mesures selon des critères détaillés, applicables partout. Ces critères devront être fixés dans les dispositions d'exécution. Ils comprennent la contribution cantonale aux mesures réalisées. La capacité financière des cantons ne constitue plus un critère de calcul des subventions.

En vertu de l'*al. 2*, la Confédération peut, dans des *cas exceptionnels justifiés*, allouer *par voie de décision* des aides financières à des projets nécessitent une évaluation *individuelle* de sa part. En l'occurrence, une distinction en fonction du domaine de tâches doit être possible: un «projet» peut correspondre à un projet complexe dans le cas de la protection du paysage ou à un objet (p. ex. une maison ou une fontaine) dans le cas de la conservation des monuments historiques. Les conditions d'octroi d'une aide financière selon l'al. 2 devront être décrites *par tâches* dans l'ordonnance.

La subvention par objet individuel s'appliquera notamment lorsqu'il s'agira d'intervenir à court terme et de manière imprévue. Le montant des aides financières est dans ce cas aussi fonction de l'importance des objets à protéger et de l'efficacité des mesures.

Les aides financières ne sont accordées que si les mesures sont exécutées de manière économique et par des personnes compétentes.

37 RS **0.451.41**

Art. 16a Mise à disposition des subventions

Les conventions-programmes s'étendent sur plusieurs années. Aussi des crédits-cadre pluriannuels de durée déterminée sont-ils prévus. Il est possible d'utiliser des crédits-cadre pour les domaines concernés, soit «Protection de la nature et du paysage», «Protection du patrimoine et des monuments historiques» et «Protection des voies de communication historiques».

Art. 18d Financement

La subvention reste inchangée. Cette dernière n'est cependant plus axée sur les frais, d'où la disparition des taux en pour-cent. Le financement n'est en principe plus accordé à des objets individuels, mais dans le cadre de conventions-programmes, moyennant des subventions globales. Le montant des subventions fédérales est fixé en fonction de l'importance des objets à protéger et de l'efficacité des mesures. Une distinction est faite entre les objets d'importance nationale et ceux réputés d'importance régionale ou locale. Les objets d'importance nationale sont notamment répertoriés dans les inventaires fédéraux au sens de l'art. 18*a* LPN. Les cantons déterminent quant à eux l'importance régionale ou locale des objets, et les mesures de compensation écologique. Le calcul des subventions tient compte de divers éléments: mesure dans laquelle l'objet est menacé (p. ex. gravité et imminence des éventuelles atteintes aux biotopes), complexité du problème (application de mesures de protection éprouvées ou nouvelles, p. ex. pour revitaliser un biotope), incitations (p. ex. montants des contributions à l'exploitation agricole du sol fixés de telle manière que les mesures de compensation écologique soient plus avantageuses pour les agriculteurs que l'exploitation intensive du sol), et critères quantitatifs tels que la superficie (p. ex. nombre d'hectares par biotope). Si la protection des biotopes entraîne pour le canton des charges supérieures à la moyenne, il en est également tenu compte. L'efficacité des mesures comprend quant à elle la qualité de la prestation (résultat) et la qualité de la fourniture de la prestation (processus).

Dans le cas exceptionnel d'indemnités versées pour un objet individuel, l'OPN prévoira désormais un taux maximal correspondant au taux minimal appliqué actuellement aux biotopes d'importance nationale, soit 60 % (sans tenir compte des suppléments péréquatifs et des suppléments pour charges particulières). Le montant de l'aide financière est ici aussi fonction de l'importance des objets à protéger.

Les indemnités ne sont accordées que si les mesures sont exécutées de manière économique et par des personnes compétentes.

Art. 23c, al. 3 et 4 à 6 (nouveaux) Protection des sites marécageux

La subvention reste inchangée. Cette dernière n'est cependant plus axée sur les frais, d'où la disparition des taux en pour-cent. Le financement n'est plus accordé à des objets individuels, mais dans le cadre de conventions-programmes, moyennant des subventions globales. Le montant des subventions fédérales est désormais déterminé en fonction de divers éléments: mesure dans laquelle l'objet est menacé (p. ex. gravité et imminence des éventuelles atteintes à des sites marécageux), complexité du problème (application de mesures éprouvées ou nouvelles, p. ex. pour relier entre eux des biotopes qui se trouvent à l'intérieur d'un site marécageux), incitations (p. ex. montants des contributions à l'exploitation agricole du sol fixés de telle manière que les mesures de revalorisation écologique soient plus avantageuses pour

les agriculteurs que l'exploitation intensive du sol), et critères quantitatifs tels que la superficie (p. ex. nombre d'hectares pour une mise en réseau de biotopes). Si la protection des biotopes entraîne pour le canton des charges supérieures à la moyenne, il peut également en être tenu compte. L'efficacité des mesures comprend quant à elle la qualité de la prestation (résultat) et la qualité de la fourniture de la prestation (processus). Contrairement aux art. 13 et 18*d* LPN, le critère de l'importance de l'objet pour le calcul des subventions n'est pas mentionné, l'art. 23*b* LPN précisant que seuls les sites marécageux d'importance nationale bénéficient d'un soutien. En ce qui concerne les projets individuels, le montant maximal de l'indemnité actuel dans la pratique, soit 60 % des frais, sera inscrit dans l'OPN.

Les indemnités ne sont accordées que si les mesures sont exécutées de manière économique et par des personnes compétentes.

2.5 Défense nationale

2.5.1 Matériel de l'armée et équipement personnel

Contexte

Solution actuelle

La Constitution délégue aux cantons la compétence de fournir une partie de l'habillement et de l'équipement personnel des militaires. La loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)[38] confie l'entretien et le remplacement de l'équipement personnel aux cantons. Le matériel de corps et le reste du matériel de l'armée relèvent de la responsabilité de la Confédération. Celle-ci indemnise les cantons pour l'acquisition, l'entretien et le remplacement.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

La Confédération est désormais seule responsable du domaine logistique (équipement personnel et autre matériel de l'armée). Il lui appartient donc exclusivement d'acquérir, d'entretenir et de remplacer l'équipement personnel des militaires.

Evolution depuis le 1er message

Lors de l'examen du 1er message concernant la RPT, le Parlement a décidé d'abroger l'art. 60, al. 2, Cst., et de supprimer ainsi la compétence des cantons en matière de création de formations cantonales, de nomination et de promotion des officiers de ces formations. Cette nouveauté a déjà été mise en œuvre au niveau de la loi dans le cadre d'Armée XXI (modification du 4 octobre 2002 de la LAAM).

Du fait de sa décision relative à l'art. 60, al. 2, Cst, le Parlement a en outre supprimé à l'art. 58 Cst la deuxième phrase de l'al. 3, selon laquelle les cantons pouvaient, dans certaines circonstances, engager leurs formations pour maintenir l'ordre public sur leur territoire.

38 RS **510.10**

Relation avec les révisions en cours

Les modifications de la LAAM figurant dans le présent projet n'ont aucun lien direct avec la révision en cours de ladite loi, dont la modification doit entrer en vigueur le 1er janvier 2009.

Résultats de la consultation

Plus de la moitié des cantons se déclarent favorables aux nouvelles dispositions. Seuls quelques participants à la consultation ont exprimé la crainte que le transfert des compétences à la Confédération ne fasse augmenter les commandes passées à l'étranger. C'est surtout les entreprises des régions de montagne exécutent les commandes des cantons, qui aurait à en pâtir.

Pour le Conseil fédéral, il est impératif de centraliser comme prévue l'acquisition, l'entretien et le remplacement du matériel de l'armée et de l'équipement personnel, pour des raisons non seulement organisationnelles, mais aussi économiques. Ce domaine est l'un des rares dans lesquels le désenchevêtrement complet des tâches et le transfert de toutes les compétences à la Confédération présente des avantages évidents (voir en particulier le ch. 3.2.1 avec les remarques sur le gain d'efficacité présumé). A l'avenir, les régions de montagne ne seront en aucune manière exclues a priori de l'exécution des commandes, mais elles devront – comme tous les autres intéressés – se montrer compétitives, notamment pour des raisons financières.

Nouvelle solution

Aperçu

Pour ce qui concerne les domaines du matériel de l'armée et de l'équipement personnel, il s'agit de supprimer dans la LAAM et ses dispositions d'exécution les compétences et responsabilités cantonales en matière d'acquisition, d'entretien et d'exploitation.

La concentration au niveau de la Confédération des acquisitions, de l'entretien et des transformations diminue les besoins de coordination entre les centrales d'achats cantonales et fédérales impliquées jusqu'ici, renforce la concurrence entre les fournisseurs et entraîne une utilisation plus économique des fonds publics. Le nombre des sites de production et des lieux de stockage diminuera. A moyen terme, les économies réalisées dans le cadre des crédits annuels d'acquisition seront nettement supérieures à 100 millions et se situeront entre 20 et 50 % par projet d'acquisition.

Modification de la loi

Les adaptations nécessaires de la LAAM concernent essentiellement

- l'acquisition de l'équipement personnel (art. 106 ss),
- l'entretien et le remplacement de l'équipement personnel (art. 110ss),

– l'exploitation du matériel de corps et du reste du matériel de l'armée (art. 115).

La loi apparaît au ch. 8 de l'acte modificateur unique. Le commentaire se trouve au ch. 2.5.1.3.

Modifications d'ordonnances

Les modifications de la LAAM entraînent l'adaptation des ordonnances suivantes:

– ordonnance du 5 décembre 2003concernant l'équipement personnel des militaires (OEPM)[39],
– ordonnance du DDPS du 9 décembre 2003 concernant l'équipement personnel des militaires (OEPM-DDPS)[40],
– ordonnance du 15 février 1995 concernant l'acquisition de l'équipement personnel[41],
– ordonnance du 25 octobre 1995 concernant l'équipement de l'armée (OEA)[42].

Adaptations à prévoir dans les cantons

Les cantons n'ont pas crée de bases légales particulières pour leurs compétences en matière d'acquisition d'une partie de l'habillement et de l'équipement des militaires. Aucune adaptation de lois cantonales ne s'impose donc.

Il sera par contre nécessaire d'adapter les contrats de livraison et la procédure de commande avec les fournisseurs actuels. Un délai d'au moins trois ans doit être prévu à cet effet.

Commentaire des modifications de la LAAM

Art. 105

La réforme Armée XXI a introduit de nouveaux termes concernant le matériel. Le terme générique de «matériel de l'armée» recouvre l'ensemble du matériel de l'armée (autrefois «équipement de l'armée»), lequel se répartit en dix classes. Au niveau de la loi, il convient d'adopter le nouveau terme générique et de supprimer celui de «matériel de corps», qui n'est plus utilisé. La loi conserve le terme d'«équipement personnel». Quant à la répartition du «reste du matériel de l'armée», elle est réglée à un niveau législatif inférieur. Ces modifications purement terminologiques n'ont aucune incidence sur la RPT. La révision de la loi permet cependant de procéder à cette mise à jour terminologique.

39 RS **514.10**
40 RS **514.101**
41 RS **514.103**
42 RS **514.21**

Art. 106

La compétence cantonale concernant l'acquisition d'une partie de l'habillement et de l'équipement des militaires étant supprimée à l'art. 60 Cst.,la Confédération devient seule responsable de l'ensemble de l'équipement de l'armée, soit du matériel de l'armée. L'indemnité versée aux cantons pour l'acquisition de l'équipement personnel devient dès lors obsolète, tout comme la délégation de compétence au Conseil fédéral (al. 2), laquelle se fondait principalement sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Au besoin, d'éventuelles dispositions du Conseil fédéral – qui, en vertu de la future loi, s'adresseront uniquement aux organes d'acquisition fédéraux – pourraient se fonder sur l'art. 150, al. 1, LAAM.

Art. 106a (nouveau)

La suppression de responsabilités cantonales n'empêche pas la Confédération de confier aux cantons des travaux d'entretien et d'exploitation, si cela s'avère judicieux dans le cadre de contrats bilatéraux. Cette possibilité s'inscrit dans le prolongement du principe énoncé à l'al. 1. Elle inclut tous les types de matériel de l'armée. L'al. 2 la prévoit expressément.

Art. 107

La suppression de la compétence des cantons en matière d'acquisition, d'entretien et de remplacement de l'équipement personnel, rend obsolète la disposition concernant le droit de disposition du matériel de l'armée.

Art. 110, al. 2, et 111

Dès lors que la responsabilité du domaine logistique relève exclusivement de la Confédération, le mandat d'exécution à l'intention des cantons devient superflu (art. 110, al. 2, et art. 111, al. 2). Le principe établi à l'art. 111, al. 1, découle de l'art. 110, al. 1. On peut donc abroger tout l'art. 111.

Art. 115

La Confédération assumant désormais seule la responsabilité du domaine logistique, il n'est plus nécessaire d'édicter des dispositions ad hoc à l'intention des cantons. Au besoin, les dispositions du Conseil fédéral – qui, en vertu de la future loi, s'adresseront uniquement aux organes d'acquisition fédéraux – pourraient se fonder sur l'art. 150, al. 1, LAAM. Au sujet du principe, voir l'art. 106*a* (nouveau) LAAM.

Art. 149a, 1er phrase

Adaptation terminologique déterminée par celle de l'art. 106 («matériel» au lieu d'«équipement»).

2.6 Finances publiques

2.6.1 Loi sur les subventions

Contexte

Solution actuelle

A certaines conditions, la Confédération octroie des subventions aux cantons, sous la forme d'aides financières ou d'indemnités, qui sont destinées à l'accomplissement de tâches publiques. Les modalités de ce système de subventionnement présentent les défauts suivants:

- Les subventions qui servent à encourager l'exécution de tâches publiques peuvent, conformément à l'art. 8, al. 1, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)[43], être octroyées en fonction de la capacité financière des cantons. Un seul et même instrument doit ainsi remplir deux fonctions: d'une part, produire un effet incitatif et, d'autre part, assurer la redistribution des moyens financiers. Un tel amalgame génère des incitations inopportunes et des dysfonctionnements.
- Bien que les subventions puissent, selon l'art. 7, let. e, LSu, être octroyées sous forme globale ou forfaitaire, elles sont le plus souvent accordées en fonction des charges assumées par les cantons. Or les aides financières liées aux charges sont essentiellement calculées sur la base du coût des prestations fournies, reléguant ainsi l'efficacité de l'exécution au second plan.
- Il arrive souvent qu'un domaine politique bénéficie de plusieurs types d'aides financières et d'indemnités, ce qui réduit la transparence et complique la coordination.
- Conformément à l'art. 16, al. 1, LSu, les offices fédéraux compétents allouent en règle générale les aides financières et les indemnités par voie de décision, ce qui place la Confédération dans une situation de supériorité hiérarchique par rapport aux cantons.

Dans le domaine des tâches communes, c'est l'étroitesse de la marge de manœuvre des cantons qui est ressentie comme un défaut majeur. Cette situation est surtout due aux exigences très strictes que la Confédération impose également sur le plan opérationnel. Il importe dès lors, d'une part, de réduire les prérogatives de la Confédération dans le domaine stratégique, tout en fixant des objectifs clairs et en tenant davantage compte de l'efficacité, et, d'autre part, de mettre en place un contrôle de gestion efficace.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons visées par la RPT ont notamment pour objectif d'élargir le marge de manœuvre des cantons dans le domaine opérationnel et d'assurer un usage à la fois économe et efficace des deniers publics. Elles doivent de plus permettre de réduire la densité normative.

43 RS **616.1**

Les principaux instruments à disposition sont, d'une part, les conventions-programmes entre la Confédération et les cantons et, d'autre part, les subventions globales et forfaitaires. L'accent devra dorénavant être mis sur le subventionnement de programmes pluriannuels cohérents. Il s'agit en outre d'abandonner l'optique de l'*input* (subventions basées sur les coûts) pour adopter celle de l'*output* (subventions basées sur les effets). Les résultats à obtenir doivent être négociés puis inscrits dans des conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons sur la base des lois fédérales pertinentes. De plus, un dispositif de contrôle de gestion approprié, assorti le cas échéant d'un système de bonus-malus, sera mis en place pour assurer l'utilisation économe des moyens mis en œuvre.

Les expériences faites dans le cas de la sylviculture et de la mensuration officielle, deux domaines dans lesquels on recourt aujourd'hui déjà aux conventions-programmes, illustrent à quel point le contexte dans lequel intervient la répartition des compétences diffère d'un domaine à l'autre. En d'autres termes, les limites de la répartition des compétences entre Confédération et cantons varient selon les tâches, de même que la marge de manœuvre des cantons. Il n'existe pas de modèle qui permette de fixer le degré d'influence de la Confédération de manière uniforme, de sorte qu'il est indiqué de définir la répartition des compétences pour chaque tâche. Par ailleurs, il s'est également avéré que les modalités de subventionnement devaient aussi varier en fonction des domaines.

Il ressort des réflexions ci-dessus que les conventions-programmes, de même que les subventions globales ou forfaitaires, sont certes appelées à devenir des instruments majeurs de la collaboration entre la Confédération et les cantons, mais qu'elles ne peuvent pas être adaptées partout et en tout cas pas selon un modèle unique. Une question se pose cependant, celle de savoir quelles adaptations s'imposent au niveau de la loi sur les subventions et quelles seront les conséquences des nouvelles formes de collaboration et de financement sur les législations et la réglementation des compétences au niveau des cantons.

Même si l'aménagement des conventions-programmes varie suivant les domaines, leurs principaux éléments resteront identiques. La convention-programme comprendra ainsi des indications sur les points suivants:

- définition des objectifs que le canton poursuit ou des prestations qu'il fournit,
- prestations financières de la Confédération,
- instruments utilisés pour évaluer les prestations et les effets obtenus,
- contrôle de gestion et établissement de rapports,
- conséquences de la non-exécution de la convention,
- modalités d'adaptation, par exemple lors de changements des conditions-cadre,
- organisation de la surveillance financière à travers la collaboration du Contrôle fédéral des finances et des inspections cantonales des finances.

Relation avec les révisions en cours

Il n'existe aucun lien avec des révisions législatives en cours.

Résultats de la consultation

Aucun participant à la consultation ne s'oppose expressément aux modifications proposées de la LSu.

Si certains (p. ex. le PSS) jugent les conventions-programmes pluriannuelles comme appropriées et se félicitent de leur adoption, d'autres (p. ex. le PCS) les considèrent avec scepticisme.

Une large majorité des cantons, ainsi que quatre partis (PCS, PEV, PSS, UDC), approuvent expressément le fait que la révision partielle de la LSu soit mise à profit pour préciser également la position des prestataires de services, notamment des villes et des communes. Seuls cinq cantons (FR, SO, BL, TI, JU) s'opposent à ce volet de la révision. Ils estiment que la procédure intercantonale de consultation entre canton et communes applicable lors de l'élaboration de conventions-programmes doit être réglée par les cantons eux-mêmes. Il s'agirait ainsi d'une tâche purement cantonale qui ne doit pas être réglée dans la LSu.

Par ailleurs, si l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses saluent la volonté de la Confédération de renforcer la position des villes et des communes dans la LSu, elles demandent aussi que les villes et les communes jouissent, en qualité de prestataires de services, d'un droit de participation plus étendu en matière de conventions-programmes. Le seul droit d'être entendu (art. 19, al. 2, LSu) ne semble pas suffisamment contraignant aux yeux de certaines associations de communes.

Le Conseil fédéral a pris acte des deux avis contradictoires exprimés quant à la future position des communes en relation avec les nouvelles conventions-programmes conclues entre la Confédération et les communes. D'un côté, certains cantons privilégient l'autonomie cantonale et rejettent l'idée d'inscrire dans la législation fédérale le droit des communes d'être entendues; de l'autre, l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses estiment que la solution proposée ne va pas assez loin et exigent un droit de participation complet des communes.

Ces avis divergents n'ont fait que renforcer le Conseil fédéral dans sa conviction que la solution prévue représente un juste milieu acceptable par tous. D'une part, il s'agit de tenir les promesses faites aux communes lors de l'élaboration du projet et, d'autre part, il convient, en tenant compte des niveaux étatiques au sein des cantons, de limiter au droit d'être consultées la future influence des communes sur la conclusion de conventions-programmes entre la Confédération et les cantons.

Nouvelle solution

Aperçu

Pour ce qui est de la place de la LSu dans le système juridique, il convient de relever deux particularités:

1. Le chap. 2 de la LSu, consacré aux actes normatifs (art. 4 à 10), s'adresse au Conseil fédéral et à l'administration fédérale et définit les principes à respecter lors de l'élaboration ou de la modification du droit sur les subventions (art. 4). Ces dispositions ne s'appliquent dès lors pas directement à l'octroi de subventions.
2. Le chap. 3 de la LSu comprend des dispositions générales applicables aux aides financières et aux indemnités (art. 11 à 40). Ces dispositions s'appliquent certes aux aides financières et aux indemnités fédérales, mais à titre subsidiaire, c'est-à-dire lorsque qu'aucune autre loi (parmi les lois spéciales) ne contient des dispositions contraires (art. 2, al. 2).

Ces particularités appellent deux remarques. Premièrement, les changements induits par la RPT concernent essentiellement l'adaptation des lois spéciales, la LSu ne fixant que le cadre général. Deuxièmement, le législateur bénéficie d'une large marge de manœuvre pour l'adaptation des lois spéciales. Toutefois, l'adoption de dispositions dérogeant aux chap. 2 ou 3 de la LSu doit reposer sur de solides motifs, puisque cette loi constitue en quelque sorte le «fil rouge» de la législation spéciale. Les différentes propositions de modifications à apporter à la LSu (voir l'acte modificateur unique) ne tiennent compte que des adaptations requises pour mettre la RPT en œuvre.

Les propositions de modification ne concernent dès lors que deux points essentiels:

1. puisque la RPT vise à abolir le lien entre les subventions et la péréquation financière, il importe de supprimer le critère de la capacité financière du canton dans divers articles des chap. 1 et 2, LSu;
2. les instruments que sont les conventions-programmes ainsi que les contributions globales et forfaitaires doivent figurer dans la LSu.

L'adoption de conventions-programmes répond de plus à deux préoccupations spécifiques des communes et des villes, en leur qualité de fournisseurs de prestations: être entendues avant la conclusion, entre la Confédération et leur canton, de conventions-programmes les concernant et obliger les cantons, à travers le droit fédéral, à verser les subventions fédérales aux communes qui fournissent les prestations.

Modification de la loi

Les modifications de la LSu présentées ci-avant apparaissent au ch. 9 de l'acte modificateur unique. Le commentaire se trouve au ch. 2.6.1.3.

Modification de l'ordonnance

La LSu n'est assortie d'aucune ordonnance d'exécution.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Le Conseil fédéral a également procédé à un examen approfondi des conséquences que les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons auront sur ces derniers et, en particulier, sur leur ordre juridique interne et leur réglementation des compétences. En ce qui concerne les nouvelles conventions-programmes, cet examen a notamment porté sur la compétence des organismes cantonaux à conclure de telles conventions, les questions en rapport avec la position de la Confédération dans les négociations, les questions relevant de l'égalité de traitement des cantons, la coordination entre les cantons, l'obligation d'informer et de consulter de la Confédération et les questions liées à la publication des conventions-programmes. Le Conseil fédéral a également étudié de près les rapports qui lient les cantons, d'une part, et les villes ou les communes, d'autre part, lorsque celles-ci jouent le rôle de fournisseurs de prestations, ainsi que les réglementations transitoires à mettre en place au niveau des cantons. Le ch. 3.5 du présent message traite plus en détail des relations entre les cantons et les villes ou les communes en tant que fournisseurs de prestations.

Commentaire des modifications de la LSu

La mention de la péréquation financière ou de la capacité financière des cantons en tant que critères pour calculer les subventions fédérales est supprimée dans les art. 1, 6, 7, 8, 9 et 10.

En conséquence, la notion de «capacité économique» figurant à l'*art. 7, let. c*, se réfère non pas aux cantons, mais aux autres allocataires. En ce qui concerne les cantons, la RPT prévoit en effet de ne plus échelonner les subventions en fonction de leur capacité financière; la Confédération tiendra dorénavant compte de la «capacité économique» des cantons par le biais d'un ajustement des ressources mises à leur libre disposition.

La *nouvelle let. i* à *l'art. 7* (aides financières) et le complément de l'*art. 10, al. 2, let. b* (indemnités) précisent que les aides financières et les indemnités peuvent être allouées dans le cadre d'une convention-programme et que leur montant peut être fixé de manière globale ou forfaitaire. En effet, afin d'éviter tout effet incitatif inopportun, il y a lieu de renoncer autant que possible aux subventions axées sur les frais, sans qu'il soit pour autant obligatoire d'appliquer des forfaits uniformes. Ainsi, si une différenciation des taux s'avère indispensable, il faudra calculer dans la mesure du possible le montant des subventions non pas d'après les frais, mais sur la base de critères d'ordre technique.

L'*art. 9, al. 2, let. d*, précise que les indemnités peuvent aussi être versées dans le cadre de conventions-programmes. Cette modification s'avère nécessaire car le droit fédéral ne devrait pas, au niveau des conventions-programmes, aller en ce qui concerne l'attribution de tâches, au-delà de dispositions-cadres, car l'octroi d'indemnités fondées sur l'art. 9, al. 2, let. a, pourrait ainsi être mis en doute.

L'*art. 16, al. 1*, précise que les aides financières et les indemnités sont également allouées par contrat. La décision ou le contrat seront utilisés en fonction de la situation concrète et du bénéficiaire de la subvention.

Le complément proposé pour l'*art. 19, al. 2 (nouvelle 2e phrase)* tient compte des souhaits des communes et des villes, puisque la Confédération oblige les cantons à consulter les communes lorsque celles-ci fournissent des prestations. A titre exceptionnel, il sera également possible de consulter l'association cantonale des communes à la place des communes elles-mêmes. Ce complément n'a pas d'effet sur la question de savoir s'il convient de qualifier une commune de «tiers habilité à recourir» au sens de l'art. 19, al. 3. Lorsqu'une commune obtient ce droit et que celui-ci se justifie pour l'autorité fédérale compétente, la commune se voit soumettre la proposition à double, à savoir par l'autorité fédérale elle-même et par le canton dans le cadre de la consultation au sens de l'art. 19, al. 2, 2e phrase. Dans un tel cas, la commune peut faire valoir ses intérêts à deux niveaux: d'une part, dans un avis adressé au canton et, d'autre part, en requérant directement une décision sujette à recours.

Certains participants à la procédure de consultation craignent que la nouvelle 2e phrase de l'art. 19, al. 2, puisse favoriser un excès de bureaucratie dû à la redondance mentionnée ci-dessus et bloquer la conclusion des conventions-programmes. Ces craintes ne sont pas totalement infondées. La redondance est en effet évidente, dès lors que la commune concernée est effectivement habilitée à recourir – notamment en raison de l'obligation faite aux cantons de verser la part fédérale aux communes fournissant des prestations, conformément à l'art. 20*a*, al. 4. De plus, il existe également un risque qu'une commune requière, en vertu de l'art. 19, al. 3, une décision sujette à recours uniquement pour bénéficier du bref délai de trente jours, donc quasi à titre provisionnel, retardant, voire bloquant ainsi la conclusion de la convention-programme. Ces craintes doivent toutefois être relativisées. La nouvelle 2e phrase de l'art. 19, al. 2, ne doit pas être comprise dans le sens où les cantons ne devraient, ou même ne pourraient, consulter les communes qu'après la conclusion des négociations du contrat. Il faut plutôt s'attendre à ce qu'ils associent les communes concernées au processus avant la fin des négociations. Dans ce contexte, il convient également de tenir compte désormais de la Charte européenne de l'autonomie locale (voir FF *2004* 71 ss; entrée en vigueur le 1er juin 2005), qui contient une garantie expresse directement applicable selon laquelle les communes doivent être consultées par les cantons sur toute question les concernant directement (voir art. 4, par. 6, de la charte; en ce qui concerne l'applicabilité directe, voir FF *2004* 80 et l'arrêté d'approbation du 15 décembre 2004, RO *2005* 2391). Au vu de ces éléments, il paraît opportun de s'en tenir à l'art. 19, al. 2, 2e phrase, en accord au demeurant avec les résultats de la procédure de consultation.

L'art. 19 ne s'applique qu'à des contrats, forme que devraient en principe revêtir les conventions-programmes. Si une convention-programme devait toutefois être établie par voie de décision, on se trouverait dans une situation particulière. Dans un tel cas, la consultation des communes doit être organisée de manière appropriée à cette situation et ne peut être régie par une réglementation générale.

Le *nouvel art. 20a* inscrit la convention-programme dans la loi. Cet article donne délibérément un cadre large aux nouvelles conventions-programmes et par conséquent un signal politique. Il s'agit ainsi d'une disposition qui autorise, voire exige, une concrétisation appropriée dans l'acte législatif spécial. Cette solution se fonde

sur les avis de droit du prof. Biaggini d'août 2000 et de l'Office fédéral de la justice de juin 2002.

L'*al. 2* indique quels sont les principaux éléments de la convention-programme: les objectifs, la contribution de la Confédération et la surveillance financière. Compte tenu des résultats de la procédure de consultation, il précise désormais que la convention-programme doit aussi fixer les objectifs stratégiques du programme convenu. Ces objectifs stratégiques concrétisent les objectifs et principes définis dans la législation fédérale régissant l'exécution de la tâche concernée. Il s'agit donc des objectifs stratégiques à atteindre dans le cadre de la mise en œuvre du droit fédéral. Cette précision apportée à l'al. 2 signifie que la convention-programme ne doit pas aller jusqu'à définir les conditions de réalisation des objectifs du programme au niveau opérationnel, car la responsabilité opérationnelle doit appartenir aux cantons. En d'autres termes, cette précision indique clairement que la concrétisation, dans le cadre d'une convention-programme, de l'exécution des tâches découlant de la législation fédérale, ne doit pas aller trop loin, afin de ne pas réduire la marge de manœuvre des cantons sur le plan opérationnel. Vu le nouveau libellé, il est d'ailleurs superflu d'inscrire séparément dans l'al. 2 le principe selon lequel la plus grande marge de manœuvre possible doit être laissée aux cantons.

La *surveillance financière* inclut le contrôle aussi bien de la conformité au droit que des résultats. Les modalités sont réglées dans chaque cas avec le Contrôle fédéral des finances (CDF). L'art. 16 de la loi du 28 juin 1967 sur le contrôle des finances (LCF, RS *614.0*) décrit les compétences du CDF en matière de surveillance en relation avec les cantons, mais sous réserve d'une base légale ad hoc (al. 1) ou d'une solution consensuelle (al 2). L'*art. 20a, al. 2, LSu* clarifie le rôle du CDF dans le domaine des conventions-programmes, sans que la même disposition doive être reprise dans les différentes lois spéciales et tout en sauvegardant le principe du consensus. Le but est d'uniformiser la gestion de la surveillance financière dans le sens d'une pratique d'excellence. Dans cette perspective, il est prévu de classer les conventions-programmes dans différentes catégories et de normaliser les règles de surveillance applicables à chacune de ces catégories.

L'*al. 4* tient compte des souhaits des communes dans la mesure où la Confédération contraint les cantons à verser les subventions fédérales aux communes qui fournissent les prestations. L'accord-cadre intercantonal (ACI; art. 12, al. 1 et 2) comprend bien une clause similaire. L'ACI régit toutefois la coopération – horizontale – entre les cantons et non pas la coopération – verticale – entre la Confédération et les cantons (et les communes).

L'*al. 5* précise que l'art. 23 LSu ne s'applique pas aux conventions-programmes. Cette précision est due au fait que l'art. 23 s'applique aux subventions liées à des projets. Il faut donc exclure explicitement son application au cofinancement de programmes.

2.6.2 Impôt fédéral direct

Contexte

Selon la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct[44], 30 % du produit de l'impôt fédéral direct reviennent aujourd'hui aux cantons. Sur cette part, 13 % sont dévolus à la péréquation financière et 17 % reviennent aux cantons après encaissement du produit fiscal global, en vertu de la loi fédérale du 19 juin 1959 concernant la péréquation financière entre les cantons[45].

Relation avec les révisions en cours

Il n'existe aucun lien avec des révisions législations en cours.

Résultats de la consultation

Les nouvelles dispositions régissant le domaine de l'impôt fédéral direct sont généralement bien acceptées. Seule est parfois critiquée ou refusée la possibilité de réduire à 15 % la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct, si les effets de la péréquation financière l'exigeaient.

Le Conseil fédéral fait remarquer que cette possibilité et la modification correspondante de l'art. 128, al. 4, Cst. (ajout d'une 2e phrase) ont été acceptées par le peuple et les cantons lors du scrutin du 28 novembre 2004 sur la RPT.

Nouvelle solution

Aperçu

Pour rendre la péréquation financière au sens strict plus efficace, la RPT prévoit de l'appliquer au moyen d'un ensemble d'instruments distincts (péréquation des ressources, compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques). Le nouveau système met ainsi fin à l'échelonnement des transferts financiers entre la Confédération et les cantons selon la capacité financière de ces derniers. La part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct se monte désormais à 17 %. De plus, la répartition entre les cantons intervient uniquement sur la base du produit de l'impôt.

Si les effets de la péréquation financière l'exigeaient, la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct pourrait, conformément à l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 (art. 128, al. 4, Cst) être abaissée, mais à 15 % au minimum. Si le bilan global, qui devra être réactualisé au cours des années à venir, rendait cette mesure incontournable, le Conseil fédéral proposerait une modification de la loi dans le troisième message concernant la RPT (pour le calendrier, voir ch. 1.6).

44 RS **642.11**
45 RS **613.1**

Modification de la loi

A l'art. 196, al. 1, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct, le versement des cantons à la Confédération passe de 70 à 83 % des impôts encaissés. Par ailleurs, la seconde phrase de l'art. 197, al. 1, est supprimée (dispositions concernant la péréquation financière).

La loi apparaît au ch. 10 de l'acte modificateur unique.

2.6.3 Impôt anticipé

Contexte

Selon l'art. 2 de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé[46], la quote-part des cantons au produit net annuel de l'impôt anticipé s'élève à 10 %. L'al. 2 précise ce qui suit au sujet de la répartition entre les cantons: une moitié est répartie proportionnellement au chiffre de la population et l'autre moitié est versée aux cantons dont la capacité financière est inférieure à la moyenne suisse.

Relation avec les révisions en cours

Il n'existe aucun lien avec des révisions législatives en cours.

Résultats de la consultation

La nouvelle réglementation dans le domaine de l'impôt anticipé est incontestée.

Nouvelle solution

Aperçu

Pour rendre la péréquation financière au sens strict plus efficace, la RPT prévoit de l'appliquer au moyen d'un ensemble d'instruments distincts (péréquation des ressources, compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques). Le nouveau système met ainsi fin à l'échelonnement des transferts financiers entre la Confédération et les cantons selon la capacité financière de ces derniers. A l'avenir, la part des cantons au produit de l'impôt anticipé sera répartie uniquement sur la base du chiffre de la population.

46 RS **642.21**

Modification de la loi

A l'art. 2, al. 2, de la loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé, la capacité financière est supprimée en tant que critère de répartition de la quote-part cantonale.

Par ailleurs, l'art. 2, al. 1, fixe à 10 % la quote-part des cantons, conformément à la pratique actuelle. Cette modification tient compte d'une disposition transitoire qui figure à l'art. 196, ch. 16, Cst.[47] et qui doit être abrogée conformément à l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la RPT.

La loi apparaît au ch. 11 de l'acte modificateur unique.

2.7 Travaux publics et transports

2.7.1 Protection contre les crues

Contexte

Solution actuelle

Dans les limites des crédits alloués, la Confédération accorde aux cantons à capacité financière moyenne ou faible des indemnités pour les mesures de protection contre les crues, notamment pour:

a. la construction d'ouvrages et d'installations de protection – le taux maximal de subventionnement est ici de 45 %;

b. l'établissement de cadastres et de cartes des dangers, l'aménagement et l'exploitation de stations de mesures et la mise sur pied de services d'alerte, pour assurer la sécurité des agglomérations et des voies de communication – le taux maximal de subventionnement est ici de 70 % (comme pour les ouvrages de protection des aires forestières);

c. elle accorde aussi des aides financières pour la revitalisation des eaux auxquelles des ouvrages ont porté atteinte. Le taux maximal de subventionnement est de 45 %.

Toutes les contributions fédérales sont échelonnées selon la capacité financière des cantons. Les cantons à forte capacité financière n'en reçoivent pas.

Des indemnités sont également allouées pour le rétablissement d'ouvrages et d'installations détruits à la suite d'intempéries.

Lorsque des mesures extraordinaires de protection contre les crues représentent une charge considérable pour un canton par rapport à sa capacité financière, la Confédération peut exceptionnellement lui accorder un montant supplémentaire de 20 % au maximum.

Aucune indemnité n'est allouée pour des mesures d'entretien. Il n'est généralement pas alloué d'indemnités et d'aides financières inférieures à 100 000 francs.

47 Art. 196, ch. 16, Cst. (Disposition transitoire ad art. 132, Part du produit de l'impôt anticipé versée aux cantons): «Jusqu'à la nouvelle réglementation de la péréquation financière entre les cantons, la part du produit de l'impôt anticipé versée aux cantons est de 12 %. Si le taux de l'impôt anticipé dépasse 30 %, la part des cantons est de 10 %.»

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

La protection contre les crues demeure une tâche commune de la Confédération et des cantons. Les modalités actuelles de la collaboration, qui confèrent la conduite stratégique à la Confédération et la conduite opérationnelle aux cantons, doivent être optimisées. Désormais, la Confédération sera responsable des ouvrages de protection importants et de la gestion des sinistres graves. A cette fin, elle conclura des accords sur les prestations avec les cantons.

Evolution depuis le 1er message

De nouvelles directives intitulées «Protection contre les crues des cours d'eau» ont été publiées à la fin de 2001. La stratégie de la Confédération en matière de protection contre les crues qui y est exposée repose sur les enseignements acquis lors des graves intempéries subies les années précédentes. Les événements de 2002 ont confirmé la pertinence de cette stratégie et de la gestion de ce domaine en tant que tâche commune. L'objectif est d'atteindre un niveau de sécurité comparable dans tout le pays. Une stratégie de ce genre a été adoptée par plusieurs pays limitrophes.

Délibérations au Parlement

Comme ce volet ne nécessite pas de modification constitutionnelle, il n'a fait l'objet d'aucun débat parlementaire.

Incidences sur les travaux législatifs en cours

Néant

Résultats de la procédure de consultation

En principe, la nouvelle réglementation est approuvée. Toutefois, des cantons de montagne craignent que le fait de fixer la priorité des projets en se fondant essentiellement sur des critères économiques soit préjudiciable aux régions périphériques.

Dans la mesure du possible, les souhaits exprimés seront pris en compte dans la mise en œuvre au niveau de l'ordonnance (cf. ch. 2.7.1.2.3).

Nouvelle solution

Aperçu

La Confédération alloue des contributions pour réaliser les objectifs suivants:

– la protection de l'espace vital contre les dangers liés aux eaux doit être d'un niveau comparable sur l'ensemble du territoire national;

– des documents de base relatifs aux dangers (cartes indicatives des dangers et cartes des dangers) doivent être disponibles pour l'ensemble du territoire national et être pris en considération dans les plans directeurs et d'affectation;

– les cours et plans d'eau doivent disposer d'un espace suffisant pour assurer une protection adéquate contre les crues et pour remplir leurs fonctions écologiques.

D'une manière générale, la conduite stratégique incombe à la Confédération tandis que les cantons assument la conduite opérationnelle ainsi que la mise en œuvre des mesures.

Aujourd'hui les cantons à forte capacité financière sont exclus du système de subventionnement fédéral. A l'avenir la péréquation des ressources et la compensation des charges seront réglées différemment et tous les cantons devront être traités sur un pied d'égalité. En principe, les ressources seront allouées sur la base de conventions-programmes. Les cantons pourront disposer plus librement des fonds, mais, en contrepartie, ils devront aussi assumer une plus grande responsabilité.

Les conventions-programmes régissent les trois domaines d'activités ci-dessous, qui peuvent donner droit à des contributions, et s'appliquent à l'ensemble du territoire cantonal:

– offre de base, qui englobe les projets n'impliquant pas un travail particulièrement important et la remise en état des ouvrages et installations de protection ainsi que des cours d'eau;

– documents de base relatifs aux dangers;

– projets de revitalisation n'impliquant pas un travail particulièrement important.

Pour l'offre de base, la longueur du cours d'eau sera l'indicateur principal. L'attribution des ressources aux cantons tiendra encore compte d'autres indicateurs disponibles à l'échelle nationale, afin que les fonds à disposition puissent être employés de la manière la plus ciblée et la plus efficace qui soit. Les indicateurs doivent encore être mis au point notamment pour les programmes de revitalisation n'impliquant pas un travail particulièrement important, les documents de base relatifs aux dangers. En l'espèce, il faudra veiller à assurer la coordination avec le domaine des dangers naturels forestiers.

L'approche cas par cas reste de mise pour les projets impliquant un travail particulièrement important. Ces derniers sont limités à un périmètre spécifique (p. ex. bassin versant, commune, district, région). Pendant la phase transitoire, la participation de la Confédération continuera d'être fixée par voie de décision, en fonction de l'efficacité des mesures. Mais dès que les conditions permettant de conclure des conventions-programmes seront remplies, le soutien aux projets impliquant un travail particulièrement important prendra aussi cette nouvelle forme. Le financement basé sur des indicateurs de performance (montant forfaitaire par unité de prestation) n'est pas encore possible car on ne dispose pas d'indicateurs objectifs pour le moment. Ces derniers seront toutefois utilisés dès qu'ils seront prêts.

Avec la nouvelle solution proposée, seul un tiers des projets, qui absorbent trois quarts des ressources, devront encore être traités individuellement, tandis que les

autres seront soutenus à l'aide de contributions globales dans le cadre de conventions-programmes.

L'efficacité des mesures doit être analysée à la lumière des principes énoncés dans les directives 2001 sur la protection contre les crues des cours d'eau en tenant compte, entre autres critères, du rapport coût-utilité, des améliorations écologiques et de l'urgence. Si les exigences minimales ne sont pas remplies, les projets ne bénéficient d'aucun soutien financier.

Les fonds sont alloués sous la forme de crédits-cadre, d'une durée de quatre ans, votés par le Parlement. Ces crédits-cadre ne couvrent pas les événements exceptionnels, qui par définition ne peuvent pas être planifiés. Ceux-ci doivent faire l'objet de crédits distincts, également votés par le Parlement. Les éventuelles ressources supplémentaires requises en raison de l'ampleur d'un événement doivent être allouées par le biais d'un crédit supplémentaire ou d'une demande spéciale au Parlement.

Plusieurs grands ouvrages de correction des eaux sont au terme de leur durée d'utilisation et doivent être rénovés. L'assainissement de ce type d'ouvrages requiert toutefois une période plus longue que celle prévue pour les crédits-cadre. En l'espèce, on peut citer la 3e correction du Rhône, dont les préparatifs vont actuellement bon train. Ces investissements de nature préventive, qui revêtent une importance majeure pour la Confédération et les cantons, doivent être couverts par un crédit spécifique et être votés séparément par le Parlement. De la sorte, indépendamment du crédit-cadre ordinaire, le canton peut tabler sur une plus grande sécurité dans la planification d'étapes de projets prioritaires et interdépendantes. Le montant et les modalités de ces contributions sont régis par les mêmes principes que pour les projets isolés.

Modification de la loi

Plusieurs articles de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau[48] doivent être modifiés.

La loi apparaît au ch. 13 l'acte modificateur unique, et le commentaire à ce propos se trouve au ch. 2.7.1.3.

Modification de l'ordonnance

Dans l'ordonnance, les dispositions d'exécution devront définir les critères d'attribution des fonds, l'ampleur de la participation financière de la Confédération et le contenu minimal des conventions-programmes. Elles devront aussi concrétiser la méthode de calcul des forfaits. En outre, un cofinancement cantonal est absolument nécessaire à la réalisation des objectifs figurant dans les conventions-programmes, ce qui correspond du reste à l'idée de base des tâches communes.

Depuis février 2004, un groupe de travail composé paritairement de professionnels de l'aménagement des forêts et des cours d'eau ainsi que de représentants des offices fédéraux concernés (OFEG, OFEFP) planche sur l'application concrète du nouveau modèle de subventionnement. Les souhaits exprimés par les cantons de montagne

48 RS **721.100**

dans le cadre de la consultation ont déjà été enregistrés et seront pris en compte, dans la mesure du possible, dans la mise en œuvre au niveau de l'ordonnance. Des indicateurs disponibles pour toute la Suisse seront notamment mis au point, et l'ordre de priorités proposé pour les projets tiendra compte des aspects du développement durable.

Adaptations à prévoir dans les cantons

La législation cantonale doit être compatible avec la législation fédérale afin que la tâche commune puisse être accomplie dans un véritable esprit de partenariat.

Les cantons doivent donc harmoniser leur réglementation avec les nouvelles dispositions fédérales. Il est recommandé de dissocier les contributions fédérales des contributions cantonales. Conformément au principe de subsidiarité, la Confédération aplanit les disparités entre cantons et chaque canton veille à faire de même entre les communes.

Commentaire des modifications de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau

Art. 6 Indemnités afférentes aux mesures de protection contre les crues

L'al 1, à l'instar de la disposition en vigueur énumère les activités qui doivent être encouragées par la Confédération. S'inspire de cette formulation de la phrase introductive de l'art. 36, al. 1, LFo. L'al. 2, let.a, prévoit le soutien à la remise en état et au remplacement d'ouvrages et d'installations de protection et est ainsi harmonisée avec les dispositions de la législation sur les forêts et sur l'agriculture.

Art. 7 Aides financières pour la revitalisation

La formulation reprend celle de l'art. 7 an vigueur, mais la mention de la capacité financière des cantons a été supprimée. Une autre modification ne concerne que le texte allemand.

Art. 8 Forme des contributions

La convention-programme est inscrite dans la loi. Les cantons reçoivent des contributions globales pour la réalisation des objectifs convenus dans le cadre d'un programme (al. 1). Si toutefois des projets impliquent des charges particulièrement importantes, des indemnités et des aides financières peuvent être accordées en l'espèce (al. 2).

Les taux de subventionnement maximaux ne figurent plus dans la loi. Les principes régissant la participation fédérale seront fixés de manière détaillée dans l'ordonnance.

Art. 9 Conditions d'allocation des contributions

L'al. 1 correspond à l'art. 6, al. 2, en vigueur avec en plus le critère du caractère économique.

L'al. 2 correspond à l'art. 9, al. 5, en vigueur mais charge en plus le Conseil fédéral de définir les critères servant à fixer le montant des contributions dans les dispositions d'exécution.

Art. 10 Mise à disposition des fonds

Les crédits annuels sont remplacés par des crédits-cadre d'une durée de quatre ans.

Pour surmonter les catastrophes naturelles, qui par définition ne sont pas planifiables, des crédits supplémentaires pourront être mis a disposition au moyen d'arrêtés séparés.

Les ressources destinées aux grands projets seront mises à disposition séparément des contributions ordinaires.

Dans le cadre de la révision totale de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC), l'art. 24 réglementera de façon générale dans quels cas les crédits d'engagement doivent être soumis à l'Assemblée fédérale dans un message spécial. Au cas où le Parlement accepterait cette disposition, le présent al. 3 deviendrait caduc. D'où la nécessité de coordonner les travaux législatifs menés dans le domaine de la LFC avec la RPT, en l'occurrence avec la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau.

2.7.2 Routes nationales

Contexte

Solution actuelle

La construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales sont aujourd'hui des tâches communes de la Confédération et des cantons. Les compétences des collectivités – de la conception jusqu'à l'entretien et à l'utilisation, en passant par l'étude de projet et la construction – sont régies par la loi fédérale du 8 mars 1969 sur les routes nationales (LRN)[49] et par son ordonnance (ORN)[50]. Quant à leur financement, il est régi par la loi fédérale du 22 mars 1986 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin)[51]. La participation de la Confédération au financement des différentes tâches est échelonnée selon les charges que les cantons assument dans le domaine des routes nationales, selon leur capacité financière et selon l'intérêt que ces routes présentent pour eux.

La gestion du trafic est étroitement liée à l'exploitation des routes nationales. Aujourd'hui, elle incombe aux cantons. Des compétences sont attribuées à la Confédération notamment en cas de graves perturbations du trafic (art. 53*a* de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière[52]).

49 RS **725.11**
50 RS **725.111**
51 RS **725.116.2**
52 RS **741.01**

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Vu l'état avancé des travaux, l'achèvement du réseau routier national tel qu'il a été décidé demeure une tâche commune. La répartition des compétences et le financement commun continuent de s'appliquer dans ce domaine. L'aménagement du réseau (construction de voies de circulation supplémentaires, p. ex.) et son extension (intégration de nouveaux tronçons), ainsi que l'entretien et l'exploitation des routes nationales relèveront cependant à l'avenir de la compétence exclusive de la Confédération, qui se chargera non seulement de la réalisation de ces différentes tâches, mais aussi de leur financement. La Confédération peut assumer elle-même ces tâches ou les déléguer, en totalité ou en partie, à des organismes publics, privés ou mixtes.

Evolution depuis le 1er message

L'examen approfondi de ce domaine n'a pas conduit à une modification du projet initial. Des travaux poussés ont été réalisés notamment dans le domaine de la gestion du trafic.

Délibérations au Parlement

L'adaptation des dispositions constitutionnelles n'a pas suscité de grand débat au Parlement. Dans la formulation de l'art. 83, al. 2, Cst.,les Chambres ont uniquement remplacé l'expression «organismes étatiques» par «organismes publics» pour inclure également les communes.

Aperçu des discussions de ces dernières années

La Confédération et les cantons ont entamé des travaux préliminaires il y a des années déjà en vue de la réalisation d'une solution fédérale intégrale. Le bref exposé fait l'historique des solutions proposées.

Une analyse du système en vigueur montre que les mandats attribués à des tiers dans le domaine des routes nationales représentent au total 93 % des dépenses. Sachant qu'il existe également des tâches qui ne peuvent être déléguées, le potentiel de privatisations supplémentaires est minime. Pour assurer un accomplissement ciblé, efficace, et économe des tâches dans le domaine des routes nationales, l'effort de réforme doit donc se concentrer sur l'organisation, la répartition des compétences, le système de gestion et les processus.

Dans le modèle d'organisation retenu au terme d'une analyse approfondie, la Confédération (en tant qu'unique responsable) assume au minimum la gestion stratégique, tandis que l'exécution des tâches opérationnelles est confiée à des mandataires. Ces tâches sont de plus subdivisées en deux groupes (construction, aménagement et gros entretien d'une part; entretien courant d'autre part), ces deux groupes de tâches ne devant pas être confiés aux mêmes mandataires. Cette subdivision a été choisie parce qu'un regroupement de toutes les tâches aurait sensiblement réduit le nombre des prestataires potentiels, que ceux-ci n'auraient alors pu faire valoir leurs points

forts respectifs et que la taille optimale des deux domaines que sont le gros entretien et l'entretien courant n'est pas identique. De plus, la construction, l'aménagement et le gros entretien sont des tâches ponctuelles qui se rapportent à des projets, tandis que l'entretien courant est une tâche permanente qui se rapporte au réseau ou aux tronçons. Pour terminer, il importait d'opter pour un modèle permettant aux cantons d'assumer eux-mêmes une partie de l'entretien courant afin de pouvoir utiliser, conformément aux principes de la RPT, des synergies entre les routes nationales et les routes cantonales. Les cantons ne sont toutefois pas en mesure d'assumer les tâches qui relèvent de l'aménagement et de l'entretien. Pour réaliser les objectifs de la RPT (équivalence fiscale, rentabilité, concentration du savoir-faire, etc.), la gestion opérationnelle dans ces domaines doit donc être assurée par une seule instance. Une autre solution équivaudrait à reconduire le modèle actuel.

Une fois ce constat établi, on a envisagé des modèles d'organisation très différents. Le modèle suivant a été proposé dans le cadre de la procédure de consultation:

La gestion stratégique relèvera, comme jusqu'ici, de la compétence de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et de l'Office fédéral des routes (OFROU) qui est rattaché au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). En font partie notamment la planification du réseau, la définition de normes de prestations pour les projets et l'exploitation, la planification de l'ensemble du portefeuille de projets (programme d'investissement, y compris le contrôle de gestion y relatif) et le financement.

Les tâches de gestion purement opérationnelle devaient être déléguées à un établissement fédéral autonome, de droit public (Routes nationales suisses, RNS), créé à cet effet et qui aurait pu fonder lui-même un petit nombre de filiales régionales. Cette solution aurait accru l'autonomie entrepreneuriale et aurait évité de mélanger la gestion stratégique et la gestion opérationnelle. Le RNS devait exercer les fonctions de maître de l'ouvrage, qui avaient été assumées jusque là par les cantons. Parmi ces fonctions, figurent notamment la direction des travaux d'étude pour les projets de construction, d'aménagement et d'entretien, la mise en soumission et l'adjudication des travaux de construction, la direction générale des travaux, la réception des travaux et le contrôle de gestion financière. Un accord de prestations de quatre ans aurait dû être conclu entre la Confédération et RNS. Le regroupement des tâches de maître de l'ouvrage à la Confédération aurait permis des économies considérables par rapport à la situation actuelle.

Les tâches d'exécution qui relèvent de l'entretien courant doivent par contre être confiées aux cantons, dans le cadre d'accords sur les prestations. Dans ce domaine, l'efficacité sera accrue par l'extension des périmètres d'exploitation et par la mise en place d'un nouveau modèle de gestion: les limites cantonales ne sont plus déterminantes; au contraire, il est prévu de subdiviser l'ensemble du réseau en onze unités territoriales selon des critères économiques. L'indemnisation des dépenses effectives est remplacée par un système dans lequel les prestations sont fournies sur la base d'un catalogue prédéfini et sont compensées par des indemnités forfaitaires. En confiant cette tâche aux cantons, on leur permet d'exploiter les synergies existantes avec leur réseau de routes cantonales (par exemple, en se dotant de centres d'entretien mixtes).

Si la Confédération est entièrement compétente pour les routes nationales, la gestion du trafic sur ces routes doit également lui être confiée. Par gestion du trafic, on entend les mesures propres à influencer la circulation, avec les fonctions principales

de gestion du réseau (sur une grande étendue), de gestion opérationnelle du trafic (sur un itinéraire) et de régulation du trafic (à des nœuds et ouvrages particuliers), la gestion des véhicules à l'arrêt ou en stationnement, la gestion de l'autorisation de passage et l'information routière. Pour assumer ces tâches, la Confédération se charge du développement, de l'entretien et de l'exploitation des infrastructures sur les routes nationales, d'une centrale de gestion du trafic, d'un centre de données sur les transports et d'une centrale d'informations routières. Par contre, *l'enforcement*, c'est-à-dire le contrôle de l'application du code de la route et la sanction des infractions restent de la compétence des cantons, de même que les interventions en cas d'accidents de la route. Dans des cas particuliers, notamment en cas d'accidents ou d'événements similaires, les cantons ont en outre la compétence de reprendre à leur compte certaines prestations de gestion du trafic (gestion opérationnelle et régulation) sur les routes nationales.

Les mesures de gestion du trafic sur les routes nationales nécessitent une coordination avec les cantons et les pays limitrophes. C'est pourquoi des recommandations et des directives coordonnées sont élaborées pour les situations exceptionnelles récurrentes et prévisibles (plans de gestion du trafic, PGT) et constituent une base contraignante, dans les situations de ce genre, pour l'intervention des services compétents dans leur intervention. En outre, les cantons, les exploitants d'autres voies de communication et les tiers (prestataires de services à valeur ajoutée) doivent pouvoir participer, contre indemnisation, aux structures de la Confédération.

Pour les services de protection et d'intervention, cette nouvelle réglementation correspond à la situation actuelle, où les cantons sont compétents. Toutefois, le nombre de services de protection doit être analysé et les corps de sapeurs-pompiers affectés spécifiquement aux centres d'entretien des routes nationales doivent être remplacés dans la mesure du possible.

Résultats de la procédure de consultation et aperçu de la nouvelle solution

Lors de la procédure de consultation, le RNS a été rejeté, notamment par le PDC, le PS et l'UDC, ainsi que par une grande majorité des cantons, pour les raisons suivantes:

Le caractère adéquat et économique du RNS est mis en doute, de même que la possibilité de réaliser les gains d'efficacité espérés. La mise en œuvre de cet établissement demanderait beaucoup de temps et d'argent et entraînerait des pertes considérables en termes d'expérience, de connaissance et de synergie. En outre, la coordination entre les différents responsables de tâches et de prestations (c'est-à-dire la Confédération et les cantons) deviendrait plus difficile. Les ressources disponibles dans les cantons devraient pouvoir être utilisées d'une façon plus judicieuse. Même sans RNS, l'OFROU pourrait assumer de manière conforme à la RPT les tâches qui lui incombent. On craint que le RNS acquière une trop grande autonomie et que l'influence politique des cantons et le contrôle direct, politique et démocratique, de cet établissement disparaissent. Le RNS serait une solution centralisatrice, non conforme au principe de subsidiarité.

Finalement, certains cantons ont contesté la séparation entre l'aménagement et le gros entretien d'une part et l'entretien courant d'autre part; ils exigent que l'aména-

gement, le gros entretien et l'entretien courant soient réalisés dans les mêmes périmètres et avec les mêmes responsables. Leur principal argument est le suivant: l'exécution de travaux de construction nécessite un contact étroit avec l'entretien courant. Une séparation entre l'aménagement et le gros entretien, d'une part, et l'entretien courant, d'autre part, ferait perdre un savoir-faire important, empêcherait de bien connaître les responsables, installations et ferait disparaître la souplesse actuelle, qui permet de réagir rapidement à toutes les situations imaginables. En outre, les cantons relèvent que les exploitants, s'ils sont indemnisés de façon forfaitaire pour l'entretien courant, se limiteront au minimum, ce qui aura de grandes répercussions sur le gros entretien et le renouvellement des infrastructures.

Les cantons qui ont rejeté cette proposition préfèrent, à une grande majorité, le modèle proposé par la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP), qui prévoit que:

- les tâches de gestion opérationnelle sont dirigées par l'OFROU,
- l'aménagement, l'entretien et l'exploitation sont confiés aux cantons (coordination, conduite de projet et direction générale des travaux),
- les cantons se regroupent en «régions» (8 à 11), dont l'organisation et la forme juridique ne sont pas encore précisées,
- toutes les tâches (aménagement, entretien et exploitation) doivent être remplies dans ces régions et non plus à l'intérieur des actuelles frontières cantonales,
- la propriété des centres d'entretien et des centres de police reste acquise aux cantons, sans indemnisation.

Ces objections ont été étudiées de manière approfondie:

L'aménagement et le gros entretien sont des tâches liées à un projet et limitées dans le temps; en revanche, l'entretien courant est une tâche permanente liées à une région donnée. Cette différence fondamentale appelle des dispositions légales et des mesures organisationnelles spécifiques. Pour la même région, les activités d'investissement et les activités d'exploitation doivent être coordonnées aujourd'hui déjà. Le savoir-faire en matière d'entretien courant peut continuer d'être exploité si les cantons exécutent cette tâche. Le savoir-faire relatif à la construction et la connaissance des installations doivent de toute façon être intégrés dans la documentation informatisée pour être garantis à long terme, quel que soit l'organe compétent pour cette tâche. Quant à la souplesse évoquée, elle ne constitue un véritable avantage que dans l'entretien courant, et non pas dans l'aménagement et le gros entretien. Dans ce dernier domaine, les interventions rapides sont rarement nécessaires. Pour les routes nationales et cantonales, des synergies peuvent être crées uniquement dans l'entretien courant. Toutefois, les petits travaux faisant partie du gros entretien, mais pouvant être réalisés sans grande étude de projet et à peu de frais, devraient pouvoir être assimilés à l'entretien courant et exécutés sous la responsabilité des exploitants dans le cadre de leurs mandats de prestations. De la sorte, on réduit aussi le risque que l'indemnisation forfaitaire de l'entretien courant n'entraîne une réduction des prestations au strict minimum et nécessite par la suite de gros investissements. Ce risque peut en outre être contré à l'aide d'un catalogue précis des prestations, associé à des normes de qualité et à des instruments efficaces de contrôle de gestion.

Le modèle de la DTAP correspond, en ce qui concerne l'organisation, la répartition et l'accomplissement des tâches, à l'approche RNS. Comme principale différence, à part les tâches opérationnelles supplémentaires qu'il prévoit pour l'OFROU, il nécessiterait la création, non pas d'un RNS pour toute la Confédération, mais de *huit à onze* établissements cantonaux ou intercantonaux, ce qui va à l'encontre des arguments mentionnés ci-dessus. Ayant l'entière responsabilité, selon la RPT, des routes nationales, la Confédération n'a pas la compétence constitutionnelle de forcer les cantons à fonder de tels établissements et à y adhérer. En admettant qu'un canton veuille bien se charger de l'entretien courant, mais non des tâches partielles d'aménagement et de gros entretien, il en résulterait des compétences différentes au niveau de l'exécution, ce qui irait à l'encontre de la position de la DTAP. La Confédération devrait même, dans ce cas, mettre sur pied une sorte de double organisation, car elle devrait, le cas échéant, pouvoir assumer cette tâche pour certains domaines. Le modèle de la DTAP est en outre incompatible avec l'art. 43*a* Cst.,qui définit les principes applicables à l'attribution et à l'accomplissement de tâches étatiques. Les al. 2 et 3 fixent le principe de l'équivalence fiscale (adéquation des collectivités qui financent les prestations, qui en bénéficient et qui prennent les décisions). Il en résulte que la Confédération, qui assume le financement à elle seule, doit aussi pouvoir prendre les décisions relatives aux prestations. Le passage du régime de la tâche commune à celui de la tâche attribuée à la seule Confédération nécessite le respect de certaines règles pour éviter de violer le principe essentiel de la RPT, à savoir que toutes les tâches stratégiques sont du ressort de la Confédération. Par conséquent, les tâches non déléguables de maître de l'ouvrage et d'exploitant, qui sont actuellement assumées par les cantons, seront désormais du ressort de la Confédération. Par contre, celle-ci ne doit pas exécuter elle-même les tâches qui peuvent être déléguées, notamment l'exécution de l'entretien courant, l'élaboration des projets de construction, d'aménagement et d'entretien, la direction des travaux et l'exécution des projets (prestations de construction).

Le modèle «RNS» proposé lors la procédure de consultation a ensuite été comparé, compte tenu, dans une certaine mesure, des arguments de la DTAP, à un modèle dans lequel l'OFROU se charge de toutes les tâches qui étaient attribuées au RNS (modèle sans RNS). Au vu des principes de la RPT, cette comparaison établit que les deux modèles sont plus ou moins équivalents sur le plan matériel. En effet, les gains d'efficacité attendus pour le modèle avec RNS pourraient aussi être obtenus avec le modèle sans RNS.

Le Conseil fédéral se prononce pour le *«modèle sans RNS»*, dans lequel les tâches sont confiées à l'OFROU. Il est vrai que ce modèle ne permet pas de séparer clairement les tâches stratégiques des tâches opérationnelles, car il les regroupe en une seule et même unité d'organisation. Cet inconvénient peut toutefois être atténué par des mesures organisationnelles adéquates. De plus, ce modèle est plus simple à intégrer dans l'organisation existante que le modèle RNS, car une grande partie des structures nécessaires sont déjà en place. Autre avantage: toutes les tâches d'investissement peuvent être pilotées par l'OFROU jusqu'à l'achèvement du réseau des routes nationales. En outre, un passage au modèle RNS reste possible, par exemple après l'achèvement du réseau.

Ce modèle a les conséquences suivantes en matière de procédure:

– les compétences de configuration du réseau ne sont pas modifiées (Assemblée fédérale),

– le Conseil fédéral continue d'approuver le projet général. Il ne charge plus les cantons mais l'OFROU de l'élaboration technique,

– l'OFROU ou les cantons (pour l'achèvement du réseau) élaborent les programmes d'exécution des projets de construction et d'aménagement et les soumettent au DETEC pour approbation des plans. Le DETEC reste l'autorité d'approbation des projets d'exécution,

– l'étude de projet détaillée et l'exécution sont du seul ressort de l'OFROU, ou restent de la compétence des cantons pour l'achèvement du réseau des routes nationales, l'OFROU restant l'autorité d'approbation des projets détaillés.

En ce qui concerne *l'entretien courant*, la plupart des cantons et autres participants à la procédure de consultation estiment, que le périmètre ne doit plus être déterminé d'après les frontières cantonales, mais d'après des critères économiques. Selon le Conseil fédéral l'exploitation, selon le modèle ébauché dans le dossier de consultation, sera réalisée par huit à onze unités territoriales définies selon des critères économiques. De nombreux participants à la procédure exigent à cet égard que les périmètre définitif soit fixé avec les cantons, que ceux-ci soient impliqués dans la définition des normes et que l'indemnisation des prestations soit négociée.

D'une part, il peut être judicieux d'impliquer les cantons dans les délibérations sur la fixation du périmètre, des normes et du catalogue des prestations, car ils connaissent bien les lieux. D'autre part, il n'est pas question de *négocier* l'accord de prestations avec les cantons. La Confédération est tenue d'accorder aux cantons une indemnisation loyale, couvrant en moyenne les coûts et déterminée pour tous les fournisseurs de prestations selon des critères uniformes et clairs, de même qu'elle doit garantir les gains d'efficacité visés et potentiels. Si les cantons concernés ne veulent pas prendre en charge l'exploitation aux conditions proposées, des solutions de secours sont prévues. Ainsi, et grâce aux conditions posées, on crée une situation de concurrence optimale et on évite une situation de monopole du côté de l'offre. Dans ce contexte, le tunnel routier du Gothard représente un cas particulier, à cause de sa longueur et de son importance (axe nord-sud). Ce caractère particulier devra être pris en compte.

En ce qui concerne le *transfert de propriété*, sans indemnisation, des différentes parties des routes nationales (y compris les centres d'entretien, etc.), il serait pratiquement impossible de calculer l'âge et l'utilité de chaque tronçon routier. Des transferts de propriété similaires ont déjà été opérés dans les cantons. Sans que l'aliénateur a été indemnisé, ce dernier ayant même parfois une indemnité au repreneur pour l'entretien futur du tronçon routier. La grande majorité des participants à la procédure de consultation accepte le transfert de propriété gratuit, qui s'applique aussi aux centres d'entretien. Certains cantons et la DTAP demandent que les centres d'entretien restent propriété des cantons sans dédommagement. On répliquera à cela que les centres d'entretien font, au même titre que l'infrastructure routière, partie intégrante des routes nationales et qu'ils ont été cofinancés dans une large mesure par la Confédération. Cette dernière est responsable de l'exploitation. En tout logique les centres d'entretien doivent devenir sa propriété, comme les routes elles-mêmes. Selon le système prévu, le réseau des routes nationales sera subdivisé, pour l'entretien courant et les petits travaux faisant partie du gros entretien, en onze périmètres d'exploitation, les cantons devant prendre en charge l'entretien courant pour les différents secteurs devant encore être désignés. Il est par conséquent tout à fait imaginable que des cantons voisins, des entreprises privées ou même la Confé-

dération prennent en charge l'entretien courant. L'utilisation des centres d'entretien est indispensable pour cette activité. La Confédération doit pouvoir les mettre à la disposition de l'organisme concerné. Pour cela, elle doit en être propriétaire. En ce qui concerne les centres de police, dont les cantons ont encore besoin puisqu'ils sont chargés du contrôle de l'application du code de la route sur les routes nationales, la situation se présente différemment. Il faudra donc étudier si les bâtiments et les équipements correspondants peuvent rester, sans indemnisation, la propriété des cantons.

La solution proposée pour la gestion du trafic a été largement acceptée. Les soucis exprimés par certains cantons ont été pris en compte, les compétences de la Confédération ayant été limitées aux routes nationales. Le projet mis en consultation prévoyait que la Confédération se voie aussi attribuer des compétences pour d'autres routes importantes pour la gestion des routes nationales. Les plans de gestion du trafic permettent de tenir compte des autres souhaits des cantons. Les mesures ordonnées par la Confédération pour les routes nationales doivent être harmonisées avec les mesures cantonales. Il faudra aussi régler qui ordonne les mesures requises dans telle ou telle situation et comment. La compétence des cantons de reprendre, dans des cas particuliers (accidents par exemple) certaines parties de la gestion du trafic (gestion opérationnelle et régulation) sur les routes nationales est garantie.

Par ailleurs, la gestion du trafic sur les autres routes reste de la compétence des cantons. La coordination des mesures cantonales avec les routes nationales s'effectue elle aussi dans le cadre de plans de gestion du trafic, qui doivent être approuvés par la Confédération.

Modification de la loi

La nouvelle réglementation du domaine des routes nationales nécessite en particulier une révision partiellement étendue de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN). Pour appliquer la nouvelle solution, il convient surtout de transposer dans la loi les modifications relatives aux procédures et aux compétences. Il faudra par ailleurs adapter la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin) et la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR).

Les modifications de la loi apparaissent aux ch. 12, 14 et 15 de l'acte modificateur unique, et le commentaire à ce propos figure au ch. 2.7.2.3.

Modifications de l'ordonnance

La nouvelle répartition des tâches dans le domaine de la construction des routes nationales nécessite notamment une refonte de l'ordonnance sur les routes nationales (ORN)[53].

53 RS **725.111**

Adaptations à prévoir dans les cantons

Puisque l'entretien et l'exploitation des routes nationales ne sont plus, conformément à la RPT, des tâches que la législation fédérale délègue aux cantons, un canton désireux d'exploiter une unité territoriale du réseau routier doit créer lui-même une base légale appropriée (en particulier parce qu'il ne recevra pas une indemnisation équivalant aux dépenses engagées et qu'il doit prendre un certain risque économique et assumer certaines responsabilités). Les cantons doivent donc le cas échéant se doter d'une base légale, au niveau de leur constitution ou d'une loi, qui leur permette de conclure un accord sur les prestations avec la Confédération.

Si plusieurs cantons décident de coopérer pour exploiter une unité territoriale, ils devront conclure un accord ou un concordat intercantonal à cet effet, ou encore se regrouper afin de créer une personne morale pour assumer la tâche prévue. Ces différents cas de figure passent également par la création d'une base légale cantonale.

Il importe par ailleurs de revoir et d'adapter les actes législatifs cantonaux qui régissent notamment la propriété des routes nationales, les compétences et l'organisation, la police des constructions (dans le domaine des routes).

Commentaire des modifications de la LRN, de la LUMin et de la LCR

Loi fédérale sur les routes nationales

Art. 7, al. 3

L'exploitation d'aires de repos sur le réseau de routes nationales n'a jamais constitué et ne constitue pas une tâche de la Confédération. Celle-ci n'a dès lors jamais versé de contribution financière à ce type d'installation. Le système actuel donnant entière satisfaction, il n'y a pas lieu de le modifier. Il faut cependant préciser dans l'art. 8, al. 2 que les aires de repos doivent rester propriété des cantons, bien que leur emplacement figure dans le Plan sectoriel des transports. Cette solution est dans l'intérêt de la coordination de l'aménagement du territoire et augmente donc aussi la sécurité des cantons en matière de planification. Indépendamment de la question de la propriété, la Confédération doit en outre pouvoir fixer des exigences minimales (concernant par exemple des installations sanitaires accessibles au public et adaptées aux personnes handicapées) pour les aires de repos.

Art. 8, al. 1 et 2

La responsabilité en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et d'exploitation étant transférée à la Confédération, la propriété des routes nationales doit l'être également. En effet, la propriété implique différents droits et obligations (responsabilité du propriétaire de l'ouvrage, droits de voisinage, conclusion de contrats, octroi de droits, conception et planification) et il est logique que le propriétaire soit seul à les assumer. Pour ce qui est de l'al. 2, on se réfèrera aux remarques relatives à l'art. 7, al. 3.

Art. 14, al. 2

Cette disposition n'a plus d'importance que pour l'achèvement du réseau des routes nationales tel qu'il a été décidé, et pour lequel les cantons restent compétents.

Art. 16, al. 2, 2e phrase

Il convient ici que l'autorité cantonale entende l'office et non pas le département.

Art. 18, al. 2

Cet art. doit être modifié du fait des différences de compétences (achèvement par les cantons du réseau des routes nationales tel qu'il a été décidé, construction de nouvelles routes et aménagement de routes existantes par l'OFROU).

Art. 21

Les cantons continuent d'établir les projets définitifs pour ce qui a trait à l'achèvement du réseau, mais cette tâche incombe désormais à l'OFROU pour ce qui est de la construction et de l'aménagement

Art. 24, al. 2, 2e phrase

Il convient ici que l'autorité cantonale entende l'office et non pas le département.

Art. 25, al. 3

Cet art. doit être modifié du fait des différences de compétences (achèvement par les cantons du réseau des routes nationales tel qu'il a été décidé, construction de nouvelles routes et aménagement de routes existantes par l'OFROU).

Art. 27c

Selon le projet de construction, c'est l'OFROU ou le canton qui adresse l'avis personnel.

Art. 28, al. 5

L'al. 5 reprend la nouvelle dénomination de la Commission de recours du DETEC, devenue Commission fédérale de recours en matière d'infrastructures et d'environnement.

Art. 32, al. 1 et al. 2, 1re phrase

Pour les cantons, rien ne change en matière d'acquisition de terrain dans l'optique de l'achèvement des routes nationales. Dans les domaines de la construction et de l'aménagement, c'est cependant l'OFROU qui est compétent.

Art. 39, al. 1

Pour les cantons, rien ne change ici pour ce qui est de l'achèvement des routes nationales. L'OFROU doit toutefois disposer également du droit d'expropriation, en tant qu'autorité fédérale compétente pour la construction et l'aménagement.

Art. 40

Adaptation à la nouvelle réglementation des compétences.

Art. 40a

Cette disposition règle expressément les compétences. L'office est désormais compétent pour la construction des nouvelles routes nationales et l'aménagement des routes nationales existantes, et les cantons restent compétents, pour l'achèvement du réseau tel qu'il a été décidé.

Art. 41, al. 2

En matière de construction et d'aménagement, c'est l'OFROU qui donne les mandats dans le respect de la législation fédérale sur les marchés publics. Rien ne change à ce sujet pour les cantons: en ce qui concerne la procédure d'adjudication, les exigences minimales fixées dans l'ORN restent valables.

Art. 42, al. 1

Adaptation à la nouvelle réglementation des compétences.

Art. 44, al. 3

Adaptation à la nouvelle réglementation des compétences.

Art. 45, al. 1

La nouvelle législation sur les télécommunications prévoit une disposition sur la répartition des frais. C'est pourquoi il doit être précisé c'est celle-ci qui prévaut.

Art. 47, al. 2, 1re phrase

Il s'agit d'une modification purement rédactionnelle.

Art. 49, al. 1

La Confédération étant compétente pour l'exploitation et l'entretien, les cantons ne doivent plus être mentionnés. Par ailleurs, il est indiqué que les travaux d'entretien doivent être effectués selon des principes économiques et, dans la mesure du possible de manière à ne pas perturber le trafic.

Art. 49a

L'entretien et l'exploitation des routes nationales relèvent de la compétence de la Confédération. L'entretien courant et les petits travaux d'entretien et pouvant être réalisés sans grande étude de projet et avec des moyens financiers modestes sont confiés aux cantons par le biais d'accords sur les prestations. A cet effet, le réseau des routes nationales est subdivisé en unités territoriales définies selon des principes économiques. Les cantons concernés par une de ces unités sont invités, dans une 1re phase d'adjudication, à décider entre eux lequel se portera candidat pour l'entretien courant des routes nationales aux conditions prescrites. Les cantons peuvent

bien entendu aussi former une organisation commune. Si aucun canton concerné n'est disposé à se charger de l'entretien et des petits travaux, les cantons voisins sont invités à le faire. S'ils refusent, la Confédération peut confier cette tâche à des tiers. De toute façon, elle peut exploiter elle-même tout ou partie de certaines unités territoriales (par exemple de grands tunnels).

Pour établir le catalogue des prestations et fixer leur indemnisation, les unités territoriales seront subdivisées en secteurs d'exploitation. Selon les spécificités des routes nationales dans ces secteurs, l'indemnité annuelle, destinée à couvrir les frais d'entretien courant du secteur tout entier ou des unités territoriales, sera calculée sur la base d'évaluations comparatives entreprises par l'OFROU et en tenant compte des synergies possibles dans les secteurs relativement vastes.

Le nouveau système permet aux exploitants de s'organiser comme ils l'entendent et crée en même temps des incitations conformes à la RPT. Le pilotage de l'exécution des tâches se fait par la délimitation des unités territoriales et la définition des exigences en matière de prestations et d'indemnisation.

Le Conseil fédéral fixe les principes concernant les unités territoriales, l'étendue des prestations et leur indemnisation. Il détermine en outre quels cantons ou organismes responsables sont habilités à prendre en charge les diverses unités territoriales. C'est en revanche à l'OFROU qu'il incombe de conclure l'accord sur les prestations.

Les mandats octroyés aux cantons par la Confédération ne sont pas soumis à la législation fédérale sur les marchés publics. Bien que la législation sur les appels d'offres de la Confédération ne définisse pas exactement le terme de marché public, la jurisprudence et la théorie ont développé des principes selon lesquels il y a marché public uniquement lorsque l'Etat acquiert, moyennant des fonds publics, des biens, des services ou des prestations de construction auprès d'un prestataire privé.

L'octroi d'un mandat au sens de l'art. 49*a* à un ou à plusieurs cantons relève du droit public. Il s'agit là d'un accord entre deux collectivités de droit public (Confédération et canton) ou entre une collectivité de droit public (Confédération) et un organisme de droit public constitué par des cantons pour accomplir une tâche publique. Il manque donc une condition essentielle pour qu'il s'agisse d'un marché public, puisqu'il n'y a pas échange de prestations avec un prestataire privé. Par contre, si la Confédération confie l'exploitation à des tiers parce qu'aucun canton n'est intéressé, la législation fédérale sur les marchés publics s'applique sans restriction, l'OFROU se chargeant de l'adjudication.

Art. 50

Il s'agit ici d'une modification d'ordre rédactionnel.

Art. 54

C'est désormais la Confédération qui est compétente en matière de routes nationales. La modification précise simplement que le Conseil fédéral ne doit donc exercer sa haute surveillance que sur l'achèvement de ces routes, ses compétences relatives à l'établissement de projets, aux travaux de construction et d'entretien ainsi qu'à l'exploitation sont réglées à l'art. 60, al. 2.

Art. 55

Modification rédactionnelle, nécessaire notamment en raison de l'abrogation du chap. 5 de la loi.

Chapitre 5, art. 56 à 58

Le financement est réglé par la LUMin, de sorte que les art. 56 à 58 peuvent être abrogés.

Art. 60

L'ancien art. 60 devient l'al. 1. Pour ce qui est de l'al. 2, voir les commentaires relatifs à l'art. 54.

Art. 61a

Les traités internationaux portant sur le raccordement de routes nationales à des routes étrangères à grand débit sont aujourd'hui soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Cette procédure a été appliquée à l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la construction et à l'entretien d'un pont autoroutier sur le Rhin entre Rheinfelden (Argovie) et Rheinfelden (Bade-Wurtemberg). Le raccordement à des routes étrangères à grand débit est prévu dans la conception du réseau des routes nationales. Les traités dans de domaine revêtant une importance politique moindre et ayant un caractère purement technique, il apparaît logique d'autoriser le Conseil fédéral à les conclure lui-même.

Art. 62a, al. 1 et 2

La propriété des routes nationales et de toutes les installations qu'elles comportent est transférée sans indemnisation à la Confédération (succession universelle) à l'entrée en vigueur de cette disposition. En cas d'utilisation mixte de centres d'entretien, par exemple, le transfert s'effectue à hauteur de la participation aux routes nationales, il y a alors copropriété.

Dans certains cantons, le transfert sans indemnisation des routes nationales à la Confédération peut nécessiter des amortissements importants au moment du transfert, si les parts cantonales correspondantes figurent encore au bilan. Or l'amortissement en une seule fois de leur valeur comptable résiduelle risque de peser lourd dans les comptes courants et d'entrer en conflit avec les dispositions du droit cantonal sur le plafonnement des déficits et déterminer des hausses d'impôts.

Dans les limites de leurs dispositions budgétaires, les cantons peuvent toutefois transformer, au moment du transfert de propriété, les parts cantonales des routes nationales qui figurent encore au bilan en faire «contributions aux investissements de la Confédération». Cette méthode permet de procéder aux amortissements sur la période initialement prévue, sans que les comptes courants des cantons subissent de charge extraordinaire.

Cette solution est adéquate car elle n'empiète pas sur le droit budgétaire cantonal. Autrement dit, elle laisse chaque canton décider *comment* il entend régler sur le plan

législatif l'amortissement des valeurs résiduelles au moment du transfert de propriété.

La propriété va de pair avec des obligations et des droits contractuels et décisionnels (exemples: double affectation; réseaux d'eau, d'eaux usées, de gaz, de chaleur à distance, de télécommunication et d'électricité; installations de ventilation, réservoirs, parois antibruit; antennes de téléphonie mobile; locaux de rangement sous des ouvrages d'art; passages inférieurs et supérieurs). Ces différents éléments ne figurent pas tous au registre foncier (en tant que servitudes). Contrats et décisions doivent également être repris par la Confédération.

Pour ce qui est des biens mobiliers des centres d'entretien (véhicules, appareils, équipements, etc.), leur acquisition par les cantons n'a pas été subventionnée par la Confédération. Leur amortissement est porté au compte des routes nationales par l'intermédiaire des décomptes de prestations d'exploitation. A l'avenir, l'indemnisation forfaitaire des prestations couvrira les dépenses que l'exploitant consacrera à la conservation des biens mobiliers nécessaires à ses activités. La propriété des biens mobiliers n'est donc pas transférée à la Confédération.

Art. 62a, al. 3

Des réglementations particulières sont cependant à prévoir dans certains cas:

Pour ce qui est des parcelles restantes qui ne sont plus nécessaires aux routes nationales et qui peuvent dès lors être revendues, on demandera au préalable aux cantons s'ils souhaitent les conserver. Si telle est le cas, ils devront indemniser la Confédération à hauteur de sa contribution (en francs) à leur acquisition. Si les cantons ne souhaitent pas conserver ces parcelles, la Confédération les vendra et indemnisera les cantons en lui versant une part (en pour-cent) du produit de la vente.

La solution adoptée pour les parcelles restantes s'appliquera aussi aux centres d'entretien dont la Confédération n'a plus besoin pour ses tâches relatives aux routes nationales (toutefois à leur valeur réelle et non pas leur valeur d'acquisition). Cette disposition garantit l'égalité de traitement des cantons. Les cantons concernés peuvent acquérir un centre d'entretien dont la Confédération n'a plus besoin à un prix avantageux et le cas échéant changer son affectation. Les questions d'indemnisation doivent être réglées de manière souple, en l'espèce.

La situation des bâtiments et des équipements utilisés par la police pour le contrôle de l'application du code de la route (centres de police et centrales d'intervention) est différente. Les cantons continuent d'assumer, sans changement, les tâches de police sur les routes nationales. Les bâtiments et équipements nécessaires à cet effet ne sont plus subventionnés par la Confédération. Il convient par conséquent d'étudier s'ils ne doivent pas rester la propriété des cantons, sans indemnisation. Il en va de même des centrales et des équipements de gestion du trafic dont la Confédération n'a plus besoin.

Art. 62a, al. 4

Pour ce qui est des droits de propriété immobilière et des droits réels limités repris par la Confédération, il apparaît utile de préciser que le conservateur du registre foncier transférera ces droits au nouveau propriétaire ou ayant droit (c'est-à-dire à la Confédération) à l'entrée en vigueur de la réglementation révisée. A cet effet, les offices du registre foncier se verront remettre une liste des droits de propriété immo-

bilière et des droits réels limités désignés par le Conseil fédéral pour le transfert à la Confédération. On renoncera à toute autre formalité. L'inscription au registre foncier est exempte d'émoluments et d'impôts, conformément à l'art. 62*d* de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation de l'administration et du gouvernement[54].

Art. 62a, al. 5

Les cantons restent propriétaires des biens-fonds acquis en vertu du droit antérieur pour la construction de tronçons de routes nationales jusqu'à ce que ces tronçons soient ouverts à la circulation. Leur propriété est ensuite transférée à la Confédération (succession universelle).

Il importe dès lors d'établir une liste précise des tronçons à construire et des travaux à effectuer au titre de l'«achèvement» du réseau des routes nationales. La loi doit en toute logique attribuer cette compétence au Conseil fédéral. Dans l'ordonnance, le Conseil fédéral désignera exactement les tronçons qui doivent encore être achevés en vertu du système actuel; il précisera par ailleurs les travaux soumis au même régime.

Art. 62a, al. 6

Il est indispensable que les cantons remettent à l'OFROU et aux futurs exploitants, au moment du transfert de propriété, tous les documents (dossiers des ouvrages, documents relatifs à la conservation et à l'exploitation des ouvrages, etc.) correspondant à l'état d'exécution atteint. Les actes historiques et les justificatifs comptables sont en revanche archivés par les cantons.

Art. 62a, al. 7

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la RPT, l'aménagement et l'entretien des routes nationales demeurent une tâche commune. Ensuite, ces tâches seront entièrement assumées par la Confédération. On peut partir du principe que la réalisation de projets d'aménagement et d'entretien prévus sur plusieurs années se prolonge au-delà de la date de l'entrée en vigueur. Il est prévu, suivant l'avancement des travaux, que les cantons puissent les terminer sous mandat. Le Conseil fédéral a la compétence de régler cette possibilité.

Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire

Art. 6, al. 2, et art. 7 à 11

Pour l'achèvement du réseau des routes nationales tel qu'il a été décidé, rien ne change, même en ce qui concerne le financement. Le mode actuel de répartition des frais continue de s'appliquer. Il est prévu à cet égard de garder, pour toute la période transitoire se terminant à l'achèvement du réseau des routes nationales, les taux de contribution s'appliquant immédiatement avant l'entrée en vigueur de la présente loi. La Confédération prend entièrement à sa charge les autres frais de construction

54 RS **172.010**

et d'aménagement ainsi que les frais d'entretien et d'exploitation. La plus grande partie des dispositions en vigueur peuvent être reprises.

Une nouvelle définition est donnée aux petits travaux d'entretien, qui sont également confiés aux exploitants dans le cadre des accords sur les prestations (art. 10, al. 3).

La gestion du trafic comme partie intégrante de l'exploitation est mentionnée expressément (art. 8, al. 2, let. f, et 10, al. 1 et 4). Il est également précisé que la Confédération assume les frais de construction et d'aménagement des installations fixes pour les contrôles du poids et de la circulation sur les routes nationales. Par ailleurs, l'exécution des règlements (contrôle de l'application du code de la route et sanction des infractions, interventions en cas d'accident) reste du ressort des cantons, de sorte que la Confédération ne participe ni aux coûts des centres de police ni dépense effectuée par les cantons dans le cadre de leurs tâches de police.

La Confédération continue de participer aux dépenses cantonales liées aux routes nationales pour les services de protection.

Art. 41b, al. 1

L'aménagement et l'entretien restent une tâche commune jusqu'à l'entrée en vigueur de la RPT. Ensuite, ces tâches seront entièrement transférées à la Confédération. Les projets d'aménagement et d'entretien s'étendant sur plusieurs années se prolongeront vraisemblablement au-delà de l'entrée en vigueur. La loi régit donc la prise en charge des coûts de ces projets.

Art. 41b, al. 2

En vertu de la loi du 8 octobre sur le transfert du trafic[55], les infrastructures servant à gérer et à contrôler le fret routier transalpin doivent être construites et mises en service le plus rapidement possible. Il faut éviter qu'une participation des cantons aux frais, dans le cadre de l'actuelle réglementation en la matière, n'entrave leurs efforts visant à construire ces infrastructures dans les plus brefs délais.

Art. 41b, al. 5

Suite au transfert de compétences des cantons à la Confédération, l'exploitation des synergies peut entraîner une réduction d'effectif du personnel cantonal (voir les explications sous ch. 3.3). Cette disposition crée la base légale de la participation de la Confédération aux coûts des éventuels plans sociaux des cantons.

Loi sur la circulation routière

Art. 2, al. 3bis

Comme les routes nationales seront entièrement du ressort de la Confédération, la limitation de la compétence de décision aux routes nationales de 1re et 2e classes n'est plus nécessaire.

55 RS **740.1**

Art. 53a

La gestion du trafic fait désormais l'objet d'un chapitre qui reprend la teneur des al. 1 et 2 en vigueur.

Art. 57a, al. 1

Selon l'art. 57a LCR en vigueur, la police exerce ses attributions sur les routes réservées à la circulation des véhicules automobiles sur des tronçons qui sont fixés après consultation des cantons et qui correspondent aux sections d'entretien de la route. Des accords cantonaux sont conclus à cet effet. La suppression des sections d'entretien actuelles exige l'adaptation de cette disposition.

De plus, sur les autoroutes, la police doit pouvoir intervenir, le cas échéant, sur tout le territoire de ce canton, voire de plusieurs cantons.

Art. 57c

Cet art. définit les compétences de la Confédération (principe à l'al. 1).

L'al. 2 concrétise les compétences de la Confédération. Les mesures de gestion du réseau constituent une atteinte non négligeable à la liberté d'action des particuliers concernés. C'est pourquoi elles doivent être prises uniquement pour empêcher ou éliminer de graves perturbations du trafic (let. a). Les mesures de gestion opérationnelle ou de régulation du trafic ne constituent par contre pas une atteinte importante, c'est pourquoi elles peuvent être prises si la sécurité et la fluidité du trafic sont compromises. Le renvoi à l'art. 3, al. 6, garantit que les cantons conservent leurs compétences pour prendre les mesures appropriées dans des cas particuliers (p. ex. accidents) (let. b). La let. c correspond à l'actuelle let. b de l'art. 53*a*, al. 1.

Des plans de gestion du trafic sont établis pour les événements récurrents et prévisibles et indiquent les mesures à prendre. Ces plans sont établis d'entente et si possible en collaboration avec les cantons concernés (al. 3). Ils règlent également les cas où les cantons assument des parties de la gestion du trafic (gestion opérationnelle et régulation) sur les routes nationales.

L'al. 4 règle la compétence et les tâches de la Confédération en matière d'informations routières.

Pour pouvoir accomplir ses tâches de gestion du trafic, la Confédération a besoin d'un centre de données sur les transports. Ce dernier collecte les dernières informations de base et les données dynamiques, les cantons en disposent gratuitement (al. 7). Ensuite, la centrale de gestion du trafic se charge de contrôler la plausibilité des données, de les valider et de préparer et compléter les informations routières. Elle établit aussi les prévisions de trafic, compte tenu des informations météorologiques ou autres dans la mesure où elles sont importantes pour la gestion du trafic (al. 5). Pour que ces tâches puissent être accomplies, les cantons sont tenus d'annoncer à la Confédération les événements particuliers et de lui transmettre les autres données relatives au trafic (al. 6).

Finalement, les al. 7 et 8 garantissent la possibilité de participation des cantons, des exploitants d'entreprises de transport (notamment de transport public) concernant leurs propres réseaux de communication et des fournisseurs de services à valeur ajoutée. Cela doit permettre d'exploiter les synergies de manière optimale. Confor-

mément aux principes de la RPT, les prestations de la Confédération sont toutefois rémunérées.

Art. 57d

Les cantons restent compétents pour la gestion du trafic sur les autres routes. Les al. 2 à 4 correspondent à la réglementation actuelle prévue à l'art. 57*c* LCR. Pour les événements récurrents et prévisibles sur les routes importantes pour la gestion du trafic des routes nationales, les cantons sont tenus d'établir leurs propres plans de gestion du trafic, en collaboration avec la Confédération (al. 1).

2.7.3 Routes principales

Contexte

Solution actuelle

Certaines routes cantonales forment un réseau d'importance nationale, voire internationale. Ce réseau, d'une longueur de quelque 2300 km, est défini par le Conseil fédéral, qui lui attribue des moyens financiers par le biais de programmes pluriannuels, tout projet ayant atteint le stade de la réalisation devant encore faire l'objet d'un engagement financier. Les subventions se limitent aux nouvelles constructions et aux aménagements; l'entretien et l'exploitation incombent aux cantons. Les taux de subventionnement sont échelonnés en fonction de l'intérêt des cantons, de leur capacité financière, des charges routières et des coûts des projets de construction. Ils situent entre 40 et 75 % pour les routes du Jura et des Alpes et entre 15 et 60 % pour les routes de plaine (conformément à la décision prise dans le cadre du programme de stabilisation 1998).

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Conformément au premier message concernant la RPT, la nouvelle solution prévoit un désenchevêtrement partiel dans le cas des routes nationales:

Projets courants: cette tâche est confiée aux cantons. Ceux-ci obtiennent les moyens financiers nécessaires pour l'accomplir sous la forme de subventions globales calculées en vertu d'un indice structurel pondéré «longueur des routes principales» qu'il faudra encore élaborer. Les cantons pourront utiliser ces fonds à la fois pour la construction, l'exploitation et l'entretien.

Projets importants: cette catégorie comprend les projets posant des problèmes de financement, que les cantons ne peuvent pas réaliser par leurs propres moyens. Pour cette raison, les projets importants restent une tâche commune. La Confédération pilote l'utilisation des moyens financiers à l'aide de programmes.

Evolution depuis le premier message

La recherche de solutions applicables aux projets difficiles à financer s'avère très ardue. Diverses possibilités et plusieurs critères ont été examinés, mais il apparaît qu'il n'existe aucun système qui soit, d'une part, dépourvu d'éléments incitant à la dépense et qui ne soit pas, d'autre part, exposé à une énorme pression politique. Il convient donc de renoncer à une catégorie distincte pour les projets difficiles à financer et d'affecter la totalité du crédit disponible aux contributions globales pour les routes principales.

Une solution spéciale pour les projets difficiles à financer a également été examinée Indépendamment des routes principales, mais dans le cadre du financement spécial de la circulation routière. Elle devrait cependant tenir compte de la «neutralité budgétaire», de sorte que les moyens nécessaires devraient provenir d'autres rubriques (à affectation obligatoire). On pourrait par exemple recourir aux contributions globales pour les routes principales et aux contributions au financement de mesures autres que techniques. Cependant, compte tenu des mécanismes de répartition utilisés, les montants de ces deux rubriques profitent de la même manière à tous les cantons (voir ch. 2.7.2 et 2.7.4), si bien qu'il serait peu indiqué de les réduire. Si l'on tient à respecter le principe de la «neutralité budgétaire», aucune solution n'apparaît financièrement et politiquement réalisable et il convient dès lors de renoncer à une solution spéciale.

Délibérations au Parlement

Il a fallu modifier l'art. 86, al. 3, let. c, Cst., afin que les contributions fédérales puissent être utilisées pour l'entretien et l'exploitation des routes principales. Cette disposition n'a pas été contestée lors des débats.

Relation avec les révisions en cours

Un «plan du trafic», redéfinissant les routes d'intérêt fédéral (routes nationales et routes principales) est en cours d'élaboration. De plus, des travaux sont en cours dans le cadre du projet «dopo Avanti» (fonds pour les infrastructures); la clé de répartition pour les routes principales y est également examinée.

Résultats de la procédure de consultation

De nombreux participants à la procédure de consultation établissent un rapport entre le projet de «plan du trafic» et le fonds d'infrastructure.

A ce propos, on fera remarquer que la RPT répond aux questions fédéralistes de principe, alors que le «plan du trafic» concerne la politique des transports. Les questions de principe relevant de l'Etat fédéral et la politique concrète doivent toutefois être séparées. En outre, du fait du «plan du trafic», certains cantons recevront des contributions globales adaptées. Les cantons qui toucheront une somme moins importante à ce titre verront, en compensation, certains de leurs tronçons routiers être repris dans le réseau des routes nationales. La longueur du réseau des

routes principales ne peut donc pas avoir d'influence sur le principe du versement de contributions globales pour les routes principales ni sur les critères de répartition. Il faut attendre les résultats des travaux relatifs au fonds d'infrastructure. Si ce projet entre en vigueur avant la RPT, la solution prise en la matière s'appliquera également à la RPT.

L'abandon de la catégorie des projets particuliers difficiles à financer fait l'objet de certaines critiques. Les routes principales à faible ou à moyenne fréquence de trafic n'auraient guère de chance d'être incluses dans le réseau des routes nationales. Certains tronçons (p. ex. les routes de cols) risqueraient même d'être radiés du réseau des routes principales. Les projets difficilement finançables devraient donc être subventionnés séparément et sans réduire les contributions globales, une base légale devant être créée à cet effet.

La déception est compréhensible. Toutefois, aucune solution adéquate n'est proposée pour le financement. Reprendre en charge les projets difficiles à financer sans réduire les contributions globales n'est pas réaliste, compte tenu de la neutralité budgétaire à respecter dans le cadre du financement routier à affectation obligatoire, faute d'un instrument de compensation du côté des cantons.

Nouvelle solution

Aperçu

Dans le but de mettre au point une solution qui assure, conformément aux exigences, une répartition objective, équilibrée et transparente des moyens financiers, divers modes de répartition ont été envisagés pour calculer les contributions globales destinées aux cantons possédant des routes principales. Diverses approches ont été évaluées, allant de la complexité des infrastructures au kilomètre pondéré, en passant par la valeur de réacquisition.

La répartition des contributions globales entre les cantons se fondera sur le modèle du «kilomètre pondéré de routes principales». Il s'agit en effet d'un modèle simple, compréhensible et peu onéreux. Il utilise deux facteurs de pondération: la densité du trafic (huit niveaux d'appréciation) ainsi que l'altitude et le caractère de route de montagne (six niveaux d'appréciation). Le facteur «densité du trafic» comprend entre autres les domaines du bruit et des immissions atmosphériques. La Confédération continue de participer aux mesures de protection de l'environnement au sens de l'art. 50, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement[56], mais dans le cadre de contributions globales et non plus de contributions au financement de mesures techniques.

Modification de la loi

L'application de la nouvelle réglementation passe par une adaptation de la LUMin.

La loi apparaît au ch. 14 de l'acte modificateur unique, et le commentaire se trouve au ch. 2.7.3.3.

56 RS **814.01**

Modification de l'ordonnance

Le passage des contributions destinées à des projets eux contributions globales implique une révision totale de l'ordonnance du 8 avril 1987 sur les routes principales[57].

Adaptations à prévoir dans les cantons

Il s'agit d'examiner s'il est nécessaire d'adapter les actes législatifs cantonaux vu que les contributions globales aux routes principales sont assorties d'une affectation obligatoire.

Commentaire des modifications de la LUMin

Art. 3, let. b

Il convient de biffer la mention «construction», car les contributions globales peuvent également servir à financer l'exploitation et l'entretien.

Art. 4, al. 3 et 4

L'art. 4 régit le mécanisme budgétaire. Vu le flou de nombreuses notions juridiques et la grande marge de manœuvre de l'Assemblée fédérale en matière de fixation des contributions, on peut renoncer aux actuels al. 3 et 4.

Titre précédant l'art. 12 et art. 12, al. 1

Il convient de biffer la mention «de construction», car les contributions globales peuvent également servir à financer l'exploitation et l'entretien.

Art. 13 (nouveau)

Cet article constitue la base légale du calcul des contributions globales.

Art. 14 à 15

Vu le nouveau système, ces dispositions peuvent être abrogées (voir cependant les remarques relatives à l'art. 41, al. 1).

Art. 17

Cette disposition stipule expressément que les cantons doivent utiliser les contributions globales conformément à leur affectation.

57 RS **725.116.23**

Art. 27

Les routes principales ne bénéficient plus de contributions au financement de mesures techniques. Les coûts des mesures de protection de l'environnement sont désormais indemnisés au moyen des contributions globales.

Art. 30

Les routes principales ne bénéficient plus de contributions au financement de mesures techniques. Les coûts des mesures de protection du paysage sont désormais indemnisés au moyen des contributions globales.

Art. 33

Les routes principales ne bénéficient plus de contributions au financement de mesures techniques. Les coûts des ouvrages de protection sont désormais indemnisés au moyen des contributions globales.

Art. 41b, al. 3

L'ancien droit s'applique au financement des projets de construction qui ne sont pas encore achevés au moment de l'entrée en vigueur de la RPT. Ces travaux se poursuivront encore trois à quatre ans après l'entrée en vigueur de la RPT, ce qui ne représente pas une période trop longue;, il est donc juridiquement admissible de se référer à l'ancien droit (abrogé) (art. 13 à 15).

Art. 41b, al. 4

Après l'introduction de la RPT, la rubrique «routes principales» devra être temporairement subdivisé en deux «fonds». Le premier servira à subventionner les projets approuvés mais pas encore achevés avant l'entrée en vigueur de la RPT. Ce fonds se verra attribuer le montant nécessaire. Le montant restant sera versé au fonds contributions globales. Les cantons recevant des contributions au financement de mesures techniques (pour la réalisation de projets approuvés avant l'entrée en vigueur de la RPT) ne touchent pas d'argent du second fonds si ces contributions sont supérieures à la contribution globale calculée à l'aide de la clé de répartition. Si les contributions au financement de mesures techniques sont inférieures à la contribution globale calculée à l'aide de la clé de répartition, le canton touchera ces contributions et la différence entre celles-ci et la contribution globale. Cette subdivision artificielle s'applique à titre temporaire, jusqu'à ce que tous les projets approuvés aient été financés. Cette solution évite que des cantons bénéficient deux fois des moyens financiers de la Confédération, une fois au titre de contributions au financement de mesures techniques et l'autre au titre de contributions globales.

2.7.4 Autres contributions au financement de mesures techniques

Contexte

Solution actuelle

Il s'agit ici de subventions classiques visant à aider les cantons à s'acquitter de leurs tâches dans le domaine routier (passages à niveau, mesures de protection contre le bruit, mesures de protection de l'air, protection des sites, galeries et tunnels paravalanches).

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

La nouvelle solution figurant dans le premier message prévoit un désenchevêtrement important:

La suppression de passages à niveau ainsi que d'autres mesures de séparation des courants de trafic relèveront de la compétence exclusive des cantons. Les moyens financiers de la Confédération correspondants serviront désormais à financer sa contribution aux associations de transports en agglomération urbaine.

Les autres contributions au financement de mesures techniques dans les domaines de l'environnement (air, bruit, forêt), du paysage (protection de la nature et du paysage, des monuments historiques et des sites) et des éléments naturels (crues, galeries paravalanches) sont confiés partiellement aux cantons ou continuent à être financés avec la participation de la Confédération au travers de programmes ou d'autres instruments.

Evolution depuis le 1er message

L'examen approfondi de ce domaine n'a pas conduit à une modification du projet initial.

Le programme d'allégement budgétaire 2003 a supprimé les subventions pour les passages à niveau, les mesures de protection de l'air et la protection des sites ainsi que pour les galeries et les tunnels paravalanches. Il s'agit là d'une anticipation, voire d'une modification des objectifs de la RPT. Par contre, la subvention pour la protection contre le bruit n'a pas été supprimée, mais le taux de contribution a été réduit de moitié.

Résultats de la procédure de consultation

Dans leur grande majorité, les propositions n'ont pas été contestées. Plusieurs participants à la procédure de consultation ont exigé que la Confédération continue d'octroyer des subventions pour les mesures de protection de l'air. Il n'est toutefois par possible de revenir sur la décision prise dans le cadre du programme d'allégement 2003.

Nouvelle solution

Aperçu

Protection contre le bruit

Les mesures de protection contre le bruit prises le long des routes nationales et principales ou lors de la construction et de l'aménagement de ces routes sont financées par le budget consacré aux routes nationales ou par les contributions globales aux routes principales. Les autres contributions destinées aux mesures de protection contre le bruit et d'isolation acoustique sur le *reste* du réseau routier devront désormais être versées aux cantons sur la base de conventions-programmes. Il convient par ailleurs de supprimer l'échelonnement en fonction de la capacité financière (pour plus de détails à ce sujet, voir ch. 2.8.1.2).

Autres subventions

Voir les chapitres correspondants du présent message (2.7.7.2 Mesures de séparation des courants de trafic, 2.4.1.2 Protection de la nature et du paysage, 2.4.2.2 Protection du paysage et conservation des monuments historiques, 2.7.1.2 Protection contre les crues, 2.11.1.2 Forêts).

2.7.5 Contributions au financement de mesures autres que techniques

Contexte

Solution actuelle

La part des contributions au financement de mesures autres que techniques correspond à 12 % au moins des recettes routières à affectation obligatoire. Depuis plusieurs années, cette part augmente à travers des contributions extraordinaires. Elle est répartie entre les catégories «participation générale et péréquation financière» (94 %) et «cantons dotés de routes alpestres servant au trafic international et cantons dépourvus de routes nationales» (6 %).

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le secteur «routes alpestres internationales» est supprimé. Les contributions qui lui sont destinées disparaissent donc. Dans la mesure où il s'agit de routes nationales de montagne, les charges élevées d'entretien et d'exploitation passent dans le champ des compétences de la Confédération. Les autres routes alpestres internationales se trouvent dans des cantons qui bénéficient de la nouvelle compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques. La situation particulière des deux cantons d'Appenzell, qui n'ont pas de routes nationales, sera également prise en considération dans la nouvelle clé de répartition des contributions au financement de mesures autres que techniques.

La partie «participation générale» fera l'objet d'une nouvelle base de calcul. Le critère de la capacité financière est abandonné. La nouvelle clé de répartition pourra entraîner des transferts entre les cantons. Il faudra recalculer les contributions sur la base d'indicateurs structurels (longueur des routes) et d'un élément «charges routières» (compensation pour des charges supérieures à la moyenne basée sur le compte routier).

Evolution depuis le 1er message

L'examen approfondi de ce domaine n'a pas conduit à une modification du projet initial. La pondération effectuée dans le bilan global, conformément au 1er message, pour la répartition des contributions au financement de mesures autres que techniques, qui s'est notamment traduite par une valeur de 70 % pour les charges routières des cantons (charges nettes), ne s'est toutefois révélée, lors de la suite des travaux, compatible qu'à certaines conditions avec les principes de la RPT. Se baser sur les charges nettes des cantons est problématique dans la mesure où celles-ci sont directement influençables et où aucune indication ne peut être donnée quant à la nécessité et à la rentabilité des dépenses. Enfin, les charges nettes ne permettent pas de savoir à quelles (catégories de) routes se rapportent les frais et dans quelle mesure ils sont dans l'intérêt de la Confédération. C'est pourquoi le Conseil fédéral a mis en consultation une pondération tenant mieux compte de la philosophie de la RPT.

Délibérations au Parlement

Les propositions présentées n'ont pas été contestées au Parlement.

Résultats de la procédure de consultation

Le principe du projet a été largement approuvé par les participants à la procédure de consultation. Plusieurs d'entre eux rejettent toutefois l'utilisation de l'indicateur «charges routières» comme critère de répartition. Ils estiment que la répartition devrait plutôt s'appuyer sur un compte financier prenant en considération les frais effectifs de construction et d'exploitation.

Ce souhait est déjà pris en compte, dans la mesure où les charges routières sont calculées en fonction des dépenses annuelles directes (charges nettes), c'est-à-dire que les contributions routières de la Confédération sont déduites des charges brutes des cantons. Il s'agit d'étudier, et de définir au niveau de l'ordonnance, si les contributions routières de la Confédération pour le trafic d'agglomération et les parts cantonales au produit brut de la RPLP doivent être prises en compte en plus des prestations fédérales pour l'achèvement du réseau des routes nationales, des contributions globales aux routes principales et des subventions pour la protection contre le bruit.

L'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses exigent que les cantons soient tenus de transmettre ces fonds au prorata aux communes.

Toutefois, les cantons doivent pouvoir décider comment ils soutiennent les tâches routières des communes. En outre, seules les charges nettes des cantons sont utilisées dans le calcul, et pas celles des communes.

Nouvelle solution

Aperçu

Un abandon complet de l'indicateur «charges routières» n'est pas indiqué. Les deux indicateurs «charges routières» et «atténuation des charges supérieures à la moyenne» seront toutefois regroupés dans le nouvel indicateur «charges routières», et pondérés à raison de 40 % seulement conformément à l'esprit de la RPT. La problématique des incitations inopportunes devient ainsi négligeable. Les charges routières ont une pondération moins forte que la longueur des routes. Pour tenir compte de l'importance que revêtent les routes principales tant pour la Confédération que pour les cantons, la longueur de ces routes reste un critère distinct et elle est désormais pondérée à raison de 30 %. Les autres routes cantonales et les routes communales sont également pris en compte à raison de 30 % dans le calcul. Le regroupement de ces deux dernières catégories de routes s'explique par le fait que la Confédération ne dispose d'aucun critère pour distinguer les routes cantonales des routes communales. Les réglementations dans ce domaine diffèrent complètement selon les cantons et il faut éviter qu'elles influent sur le taux des contributions. La Confédération ne devrait pas intervenir au niveau des législations cantonales en ce qui concerne la délimitation de ces deux catégories de routes. Avec cette variante, les éventuels reclassements de routes (de cantonales à communales et vice-versa) n'ont pas de conséquences sur la clé de répartition.

Modification de la loi

L'application de la nouvelle réglementation passe par une adaptation de la LUMin.

La loi apparaît au ch. 14 de l'acte modificateur unique, et le commentaire se trouve au ch. 2.7.5.3.

Modification de l'ordonnance

L'ordonnance du 9 décembre 1985 concernant la répartition des parts du produit de l'impôt sur les huiles minérales destinées au financement de mesures autres que techniques doit être adaptée à la nouvelle situation.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Il convient d'examiner s'il faut adapter des arrêtés cantonaux du fait de l'affectation obligatoire des contributions.

Commentaire des modifications de la LUMin

Art. 3, let. d, ch. 1

La mention «péréquation financière» est supprimée.

Art. 3, let. d, ch. 2

La mention «cantons dotés de routes alpestres» est supprimée.

Art. 34, titre, al. 1, let. a, c et d, ainsi que l'al. 3 et 4

A l'al.1, let. a, les routes nationales ne constituent plus un critère. Les let. c et d peuvent être abrogées puisque la capacité financière et l'imposition du trafic motorisé ne constituent plus un critère de répartition. Le titre de l'art. doit être adapté en conséquence.

L'art. prévoit expressément que les cantons sont tenus d'utiliser les contributions conformément à leur affectation.

Art. 35, titre, al. 1, 2 et 4

La mention «cantons dotés de routes alpestres» est supprimée. Le titre doit être adapté en conséquence et l'al. 1 peut être abrogé.

Par analogie au calcul de la participation générale aux frais selon l'art. 34, la capacité financière doit être remplacée par la longueur des routes en tant que critère de répartition (al. 2).

L'art. prévoit expressément que les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Appenzell Rhodes-Extérieures sont tenus d'utiliser les contributions pour accomplir les tâches routières.

2.7.6 Trafic d'agglomération

Contexte

Près des trois quarts de la population suisse habitent dans des agglomérations. Cette concentration engendre des problèmes de transports. Il est urgent d'agir au niveau de la route, du rail et du trafic lent. Des problèmes de financement considérables, dus cadre légal et financier actuel, s'observent dans les agglomérations. Un trafic d'agglomération fonctionnant correctement contribue à la qualité de la vie et renforce la place économique. La Confédération entend désormais s'engager davantage dans ce domaine.

Solution actuelle

Les infrastructures du trafic d'agglomération sont financées de manière analogue au trafic régional, par le biais de conventions et des plafonds de dépenses des CFF et des entreprises de transport concessionnaires (ETC). La Confédération ne participe pas aux investissements en faveur du trafic local dans les zones urbaines. En

outre, différents projets routiers sont actuellement difficiles à financer dans les agglomérations.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

L'effort accru de la Confédération dans le domaine du trafic d'agglomération ne doit pas passer par des contributions ponctuelles, mais par le financement de programmes reposant sur un projet d'agglomération concernant le trafic et l'aménagement du territoire. Le but des projets d'agglomération est de mieux coordonner la planification des différents modes de transport et de l'harmoniser avec le développement territorial. Pour pouvoir prétendre à une contribution financière de la Confédération, les agglomérations doivent constituer des organismes responsables. Ceux-ci règlent le statut des membres et leur organisation, afin qu'il soit possible de trouver des solutions adaptées à chaque situation.

Le 1er message prévoyait deux modifications de la Constitution:

Art. 82 Cst., Circulation routière: le complément prévu à l'al. 3 crée la base constitutionnelle de l'introduction éventuelle du péage urbain et délègue au Conseil fédéral la compétence de l'instaurer.

Art. 86 Cst., Impôt à la consommation sur les carburants et autres redevances sur la circulation: le nouvel al. 3, let. bbis, crée la base constitutionnelle du cofinancement du trafic d'agglomération par la Confédération.

Dans le cadre de la RPT, les contributions allouées aujourd'hui pour la rénovation de passages à niveau et d'autres mesures de séparation des courants de trafic seront affectées au financement du trafic d'agglomération.

Evolution depuis le 1er message

Dans le contre-projet à l'initiative Avanti, le trafic d'agglomération faisait partie du programme que le Conseil fédéral aurait dû présenter un an après l'acceptation du contre-projet. Pour la durée du programme, il était prévu de financer les contributions fédérales au trafic d'agglomération au moyen du futur fonds d'infrastructure. Dans son message, le Conseil fédéral avait estimé que le soutien financier de la Confédération à la construction d'infrastructures destinées au trafic d'agglomération atteindrait un montant de 300 à 350 millions de francs par an. Le contre-projet à l'initiative Avanti ayant été rejeté par le peuple et les cantons le 8 février 2004, il reste pour le cofinancement du trafic d'agglomération des fonds à hauteur de 30 à 40 millions de francs par an issus du transfert dans le financement spécial circulation routière (voir à ce sujet les tout derniers développements présentés sous ch. 2.7.6.1.5).

Délibérations au Parlement

Le Parlement a largement soutenu la possibilité, instaurée par le nouvel art. 86, al. 3, let. bbis, Cst., d'utiliser des fonds affectés issus des redevances routières pour favoriser le trafic d'agglomération. L'expression «mesures destinées à améliorer le

déroulement du trafic» ayant été remplacée par «mesures destinées à améliorer les *infrastructures de transport* dans les villes et les agglomérations», le cofinancement ne concerne que les infrastructures de transport et pas les frais d'exploitation.

En revanche le Parlement n'a pas accepté la proposition de déléguer au Conseil fédéral, à travers l'art. 82, al. 3, Cst., la compétence de déroger au principe de l'exemption de taxes des routes publiques, par exemple pour instaurer un péage urbain. Le principe de ce péage n'a pas été rejeté, mais il a été souhaité que la compétence continue d'appartenir à l'Assemblée fédérale.

Relation avec les révisions en cours

Suite au rejet du contre-projet à l'initiative Avanti, le DETEC a étudié la manière de résoudre les problèmes liés au trafic d'agglomération. Se basant sur cette étude, le Conseil fédéral a mis un projet en consultation le 13 avril 2005. Il y propose, entre autres, de soutenir à hauteur de quelque 2,5 milliards de francs (fonds d'urgence) des projets urgents concernant le trafic dans les agglomérations pendant la période 2007–2011. A partir de 2012, le fonds sera remplacé par un fonds d'infrastructure prévu pour vingt ans et doté au total de 6 milliards de francs déstiné aux projets d'infrastructure dans les agglomérations. Le cofinancement des infrastructures de transports dans les agglomérations se fonde sur la présente RPT et la met en œuvre, avec toutefois beaucoup plus de moyens que prévus dans l'ancienne RPT, et sur la base d'un fonds.

Résultats de la procédure de consultation

Alors que le cofinancement du trafic d'agglomération par la Confédération est approuvé de manière générale, d'autres propositions sont contestées. Des réserves sont notamment formulées contre le montant de 30 à 40 millions de francs proposé pour le cofinancement du trafic d'agglomération dans le projet mis en consultation.

Les opinions divergent en ce qui concerne la définition de l'agglomération, certains veulent la limiter à un petit nombre de grandes agglomérations, alors que d'autres souhaitent une ouverture à toutes les régions et que l'intégration des chefs-lieux de cantons. Une majorité approuve toutefois la définition utilisée par l'Office fédéral de la statistique, selon laquelle la Suisse compte (actuellement) 50 agglomérations et 5 villes isolées.

Nouvelle solution

Aperçu

Le futur cofinancement par la Confédération des infrastructures du trafic d'agglomération se présente comme suit:

– La responsabilité du trafic d'agglomération incombe aux cantons et aux communes (exception faite des RER et du trafic ferroviaire régional). La Confédération s'engage à titre subsidiaire. Les investissements sont soutenus à raison de 50 % au plus. Les contributions à l'exploitation sont exclues.

– Les contributions sont allouées pour les infrastructures routières et ferroviaires (RER compris) des villes et des agglomérations qui servent à améliorer les systèmes de transports dans celles-ci et qui ne peuvent être financées d'une autre manière par la Confédération.

– L'allocation de subventions fédérales est soumise à des conditions en matière de planification et d'organisation: une planification globale du système de transports harmonisée avec le développement de l'urbanisation doit être définie pour chaque agglomération, sous la forme d'un projet d'agglomération concernant le trafic et l'aménagement du territoire; des organismes responsables du trafic d'agglomération doivent être créés.

– Les contributions fédérales sont versées dans le cadre du financement des programmes pluriannuels. La Confédération verse les contributions à ces programmes.

Les infrastructures des réseaux plus étendus (réseau ferroviaire plus étendu et routes nationales) situés sur le territoire des agglomérations ne relèvent pas du financement du trafic d'agglomération. Ces ouvrages continueront donc d'être financés par le biais des programmes et des crédits actuels.

Pour obtenir des contributions fédérales au trafic d'agglomération, les agglomérations doivent créer des organismes responsables. Ces derniers sont financés notamment par les cotisations des membres, les contributions cantonales, les taxes de stationnement. Ils toucheront en outre des contributions fédérales en faveur des projets d'agglomération. Les bénéficiaires des subventions sont les organismes responsables, en leur qualité de responsables des projets d'agglomération.

Les contributions fédérales ne sont pas octroyées ponctuellement mais à des programmes regroupant les mesures d'infrastructure destinées au trafic d'agglomération dans la zone concernée. Le volet transports et aménagement du territoire et l'utilisation des différents modes de transport sont coordonnés et harmonisés avec les objectifs en matière d'aménagement du territoire. La Confédération définit les exigences auxquelles ces programmes doivent répondre en matière de planification des transports et de développement territorial. Les exigences d'ordre méthodologique sont décrites dans un guide.

Lors des débats parlementaires sur la RPT et sur Avanti, l'administration s'est référée à la définition des agglomérations et des villes isolées utilisée par l'Office fédéral de la statistique pour définir le champ d'application géographique. Actuellement, cinquante agglomérations et cinq villes isolées réparties dans tout le pays répondent à cette définition.

Pour éviter tout saupoudrage, les maigres ressources disponibles sont allouées en priorité aux projets les plus efficaces pour résoudre les problèmes de transports. La gestion des ressources passera par un ordre de priorité des projets établi en tenant compte des exigences fédérales en matière de planification des transports et d'aménagement du territoire, dans le cadre du projet d'agglomération concernant le trafic et l'aménagement du territoire.

Modification de la loi

Le soutien de la Confédération à la construction des infrastructures de transport dans les agglomérations est prévu par la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire. Le principe est inscrit à l'art. 3 et les conditions d'octroi des contributions fédérales sont réglées dans le nouveau chap. 4*a*.

La loi apparaît au ch. 14 de l'acte modificateur unique; le commentaire se trouve au ch. 2.7.6.3.

Modification de l'ordonnance

La mise en oeuvre du financement du trafic d'agglomération nécessite une nouvelle ordonnance d'application la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (ordonnance sur le financement du trafic d'agglomération). Cette ordonnance devra notamment régler les points suivants:

- organisation et compétences au niveau fédéral;
- désignation des villes, des agglomérations ou des parties d'agglomération pouvant déposer un projet d'agglomération;
- définition de termes importants, tels que les contributions aux infrastructures et les contributions à l'exploitation.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Au niveau cantonal, le financement des infrastructures de transport est généralement régi par des lois formelles. Leur teneur est variable, tant en ce qui concerne les routes que les transports publics et le rail.

Les bases légales en vigueur doivent être examinées individuellement dans chaque canton. Des adaptations pourraient être nécessaires dans les domaines suivants:

- *Constitution d'un organisme responsable ou adhésion du canton à un organisme responsable*: la nécessité d'adapter les lois cantonales dépend de la forme juridique de l'organisme responsable, de sa composition (membres) et du transfert de compétences. Suivant l'organisation et les compétences de l'organisme responsable, il peut être nécessaire de conclure des conventions ou des traités entre les partenaires.
- *Adaptation des lois cantonales sur les finances et sur le budget:* des adaptations pourraient être nécessaires si des compétences décisionnelles du gouvernement ou du parlement cantonal sont transférées à l'organisme responsable ou si la Confédération prescrit que l'organisme responsable décide du financement d'un ensemble de mesures d'investissement alors que le droit cantonal exige un traitement par projet.
- *Harmonisation avec le plan directeur:* les programmes d'agglomération doivent être harmonisés avec le plan directeur cantonal. Des adaptations des plans directeurs seront probablement nécessaires, ce qui ne change toutefois rien à leur caractère juridique.

Il est impossible d'énumérer ici toutes les adaptations législatives qui pourraient être requises dans les cantons, car la situation juridique varie d'un canton à l'autre. Les conséquences devront donc être examinées dans chaque canton. Les cantons constitués principalement d'une agglomération – qui ont un intérêt à toucher une contribution de la Confédération – adapteront probablement rapidement leurs lois.

Commentaire des modifications de la LUMin

La loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin)[58] doit être modifiée comme suit:

*Art. 3, let. b^bis^* Principe

L'art. 86, al. 3, let. b^bis^, Cst. attribue une nouvelle tâche à la Confédération dans le domaine du trafic d'agglomération. En conséquence, l'art. 3 LUMin doit être complété par une nouvelle disposition (let. b^bis^) qui permet à la Confédération d'octroyer des contributions pour des mesures destinées à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations. Les moyens financiers nécessaires à cet effet proviennent du produit affecté de l'impôt sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière. Conformément à l'article constitutionnel mentionné ci-avant, les contributions sont limitées expressément aux infrastructures de transport. Des contributions à l'exploitation ne peuvent donc pas être octroyées.

Titre précédant l'art. 17a:

Chapitre 4*a*
Contributions destinées aux infrastructures de transport dans les agglomérations

Art. 17a But

L'*al. 1* précise le but des contributions aux infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations. Il s'agit de rendre plus efficace et plus durable le système global des transports dans ces zones.

Selon l'*al. 2*, les contributions servent à aménager l'infrastructure au profit des routes, du rail (ensemble des transports publics) et du trafic lent. Chaque mode de transport (route, transports publics, trafic lent) sera utilisé et mis en réseau en fonction de ses avantages comparatifs. Pour des questions financières, il n'est désormais plus possible de «maximiser» tous les modes de transport. Dans les villes et les agglomérations, le retard à combler est manifeste dans les domaines du trafic lent et des transports publics.

Grâce à l'*al. 3*, la Confédération peut aussi participer à l'amélioration de systèmes globaux de transports à l'étranger, dans les régions frontalières. Cette disposition revêt surtout un intérêt pour les agglomérations transfrontalières telles que Bâle, Genève, le Sottoceneri et la région du lac de Constance.

L'*al. 4* précise qu'aucune contributions d'exploitation n'est octroyée.

58 RS **725.116.2**

Art. 17b Ayants droit aux contributions

Selon l'*al. 1*, l'octroi de contributions aux projets d'agglomération est lié à la constitution d'un organisme responsable. Celui-ci peut être constitué d'un ou de plusieurs cantons, d'agglomérations, de parties d'agglomérations ou de villes. Son aménagement est régi par le droit cantonal, mais il doit pouvoir conclure des accords valables avec la Confédération.

En vertu de l'*al. 2*, seules les villes et agglomérations désignées par le Conseil fédéral peuvent proposer un projet d'agglomération. A cette fin, le Conseil fédéral utilisera les données les plus récentes de l'Office fédéral de la statistique; les agglomérations sont des zones d'un seul tenant composées de plusieurs communes comptant plus de 20 000 habitants et les villes sont des communes de plus de 10 000 habitants. Cette formulation permettra aussi de reconnaître des projets d'agglomérations «partielles» ou transfrontalières. Les détails seront réglés dans l'ordonnance d'exécution.

L'al. 3 précise que les contributions aux RER sont versées directement aux entreprises de transport, par le biais d'accords sur les prestations et non par les organismes responsables. Les RER font partie du réseau ferroviaire suisse de base et sont financés, par les accords sur les prestations. Les contributions octroyées aux organismes responsables doivent être réduites en conséquence. Ce mécanisme simplifie les flux financiers dans ce domaine et est donc plus efficace que le financement par le biais des organismes responsables.

Art. 17c Conditions

La Confédération ne participera pas au financement de projets d'infrastructures dans les agglomérations ponctuels. Elle versera uniquement des contributions à des projets d'agglomération. Afin qu'elle puisse se faire une idée précise, ceux-ci doivent mentionner les travaux et mesures envisagés.

Les organismes responsables doivent montrer dans les projets d'agglomération comment les projets prévus s'inscrivent dans la planification globale des systèmes de transport. L'harmonisation avec les réseaux routiers et ferroviaires plus étendus est également requise. Les contributions de la Confédération à ceux-ci ne passeront cependant pas par les projets d'agglomération mais par les canaux actuels. L'harmonisation future du développement des transports avec le développement territorial doit être décrite. Cette disposition vise principalement à organiser les transports de manière à utiliser moins de surface. Il faudra notamment prévoir des tracés plus courts, fixer des priorités de développement et concentrer l'urbanisation dans les régions suffisamment desservies par les transports publics. Il faudra également élaborer d'autres mesures propres à freiner l'éparpillement des constructions et à améliorer la densité urbaine.

En outre, les projets prévus dans les projets d'agglomération doivent être harmonisés avec le plan directeur cantonal. Le Conseil fédéral décidera des adaptations requises dans les plans directeurs cantonaux (art. 11 LAT).

Par ailleurs, les organismes responsables doivent s'assurer que le financement intégral est garanti. Enfin, les investissements découlant du projet d'agglomération doivent avoir des effets globalement positifs.

Art. 17d Montant des contributions

Selon l'*al. 1*, le calcul des contributions s'effectue sur la base de l'efficacité globale des projets d'agglomération (tant par rapport à d'autres projets d'agglomération que dans le cadre des projets concernés). Les contributions de la Confédération représentent au maximum la moitié des frais imputables. Elles sont donc subsidiaires.

L'*al. 2* énonce les critères que le Conseil fédéral doit respecter lors de l'examen des projets d'agglomération. Ces derniers doivent notamment permettre:

- d'améliorer la qualité du système de transports (p. ex. accroître l'offre de transports publics, accroître la fréquence des liaisons, réduire les embouteillages, améliorer la sécurité);
- de favoriser l'urbanisation (p. ex. promouvoir des axes prioritaires de développement, encourager la densification des zones urbanisées bien desservies par les transports publics et les infrastructures du trafic lent);
- de réduire les atteintes à l'environnement ainsi que l'utilisation des ressources (p. ex. réduire le bruit et les émissions de gaz d'échappement ainsi que les surfaces utilisées pour les infrastructures de transport et l'urbanisation);
- d'accroître la sécurité du trafic.

Les projets d'agglomération qui promettent le meilleur résultat d'ensemble sur la base de ces critères obtiennent les contributions subsidiaires la Confédération les plus élevées.

L'*al. 3* prévoit l'établissement d'un ordre de priorité pour les projets d'agglomération approuvés. Les projets visant à résoudre les problèmes de transport les plus graves sont prioritaires. Il s'agit d'obtenir le meilleur rapport coût-efficacité possible.

2.7.7 Mesures de séparation des courants de trafic

Contexte

Solution actuelle

En vertu des dispositions de la Constitution en vigueur (art. 86, al. 3, let. b, Cst.), trois aspects de la séparation des courants de trafic selon la LUMin[59] sont soutenus dans le cadre du présent message:

1. la suppression de passages à niveau ou l'amélioration de leur sécurité;
2. le déplacement de voies de chemin de fer ou de routes pour séparer le trafic général du trafic motorisé privé et du trafic sur rail;
3. les mesures de séparation des courants de trafic et d'amélioration de la fluidité du trafic dans les agglomérations.

Les contributions fédérales aux mesures en dehors des localités ont été considérablement réduites dans le cadre du programme de stabilisation 1998. En contrepartie, les cantons ont pu alors profiter des bénéfices substantiels de la Banque nationale. Le programme d'allégement budgétaire 2003 (PAB 03) a supprimé la base légale de

59 RS **725.116.2**

l'assainissement des passages à niveau, à compter du 1er janvier 2005. Cependant, le Conseil fédéral a décidé, en novembre 2004, que la Confédération soutiendrait la rénovation des passages à niveau dangereux jusqu'à fin 2006. En revanche, le PAB 03 n'a pas touché la base juridique du soutien aux autres mesures de séparation des courants de trafic hors des agglomérations. Les projets approuvés seront donc menés à terme, mais la Confédération ne soutiendra aucun nouveau projet. En moyenne, 33 millions de francs ont été dépensés en 2001 et en 2002 (tout derniers chiffres du bilan global disponibles au moment de la rédaction du message) pour l'assainissement de passages à niveau et pour des mesures de séparation des courants de trafic hors des agglomérations.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le principe de la séparation des courants de trafic disparaît de la Constitution et est remplacé par la disposition sur le financement du trafic d'agglomération. Du fait de la RPT, les 33 millions de francs déjà mentionnés, versés annuellement pour la séparation des courants de trafic seront octroyés sous la forme de contributions globales aux organismes responsables dans le domaine du trafic d'agglomération (voir ch. 2.7.6 ci-avant). A l'intérieur des agglomérations, la Confédération continuera, par conséquent de cofinancer des mesures de séparation des courants de trafic si elles font partie intégrante d'une planification générale, autrement dit d'un «projet d'agglomération».

Relation avec les révisions en cours

Nous renvoyons à ce propos au dernier par. du ch. 2.7.7.1.1.

Résultats de la consultation

La réglementation relative aux passages à niveau est approuvée, sauf par Zoug, qui veut économiser les ressources prevues. Différents participants à la procédure de consultation exigent toutefois que les cantons soient obligés, par une loi fédérale, à éliminer les passages à niveau.

Le premier message sur la RPT proposait déjà que les moyens financiers libérés par la suppression des contributions fédérales aux mesures de séparation des courants de trafic en dehors des agglomérations soient utilisés pour le trafic d'agglomération. Vu les moyens financiers dont ce trafic a besoin un urgent et les mesures de séparation des courants de trafic qui doivent être réalisées, le Conseil fédéral considère qu'il n'est pas opportun de s'écarter de cette proposition.

En ce qui concerne la 2e exigence exprimée lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral précise que la Confédération n'a plus aucune compétence législative dans le cas d'une tâche entièrement «cantonalisée», telle que l'assainissement ou la suppression de passages à niveau. Dans ce contexte, il faut toutefois mentionner que le Conseil fédéral a garanti, jusqu'à fin 2006, le soutien financier de la Confédération à l'assainissement des passages à niveau particulièrement dangereux (voir dernier par. du ch. 2.7.7.1.1).

Nouvelle solution

Aperçu

La nouvelle solution requiert deux adaptations législatives. D'une part, il faut créer les bases juridiques permettant d'utiliser l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire pour des investissements dans le domaine du trafic d'agglomération (voir ch. 2.7.6 ci-avant). D'autre part, la base juridique permettant d'utiliser ces ressources pour assainir les passages à niveau n'existe plus depuis le 1er janvier 2005 et la Confédération ne soutient plus de nouveaux projets de séparation des courants de trafic hors des agglomérations. En revanche, les paiements seront poursuivis jusqu'à fin 2006.

Modifications de la loi

La nouvelle réglementation implique la modification de la LUMin et de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les voies de raccordement ferroviaires[60].

Les lois apparaissent eux ch. 14 et 17 de l'acte modificateur unique, et le commentaire se trouve au ch. 2.7.7.3.

Modifications prévues au niveau de l'ordonnance

L'ordonnance du 6 novembre 1991 sur la séparation des courants de trafic[61] est abrogée.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Le programme de stabilisation 1998 ayant entraîné une réduction considérable des contributions au financement de la séparation des courants de trafic, les propriétaires de routes ont déjà dû trouver de nouvelles sources de financement, notamment pour les passages à niveau, et la plupart des cantons ont créé les bases légales nécessaires. Pour le trafic d'agglomération, voir chiffre 2.7.6 ci-avant.

Commentaire des modifications de la LUMin et de la loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires

Les dispositions concernant la séparation des courants de trafic figurant aux art. 3, 18 et 19 de la *loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin)*[62] sont abrogées, et par conséquent l'art. 20 est entièrement abrogé. En revanche, aucune adaptation ne s'impose pour l'assainissement des passages à niveau, vu que sa base légale a déjà

60 RS **742.141.5**
61 RS **725.121**
62 RS **725.116.2**

été abrogée avec effet au 1er janvier 2005, dans le cadra du PAB 03. Toutefois, le Conseil fédéral a décidé en novembre 2004 que la Confédération continuerait de soutenir financièrement l'assainissement des passages à niveau dangereux jusqu'à fin 2006.

L'art. 19, al. 1, est en outre adapté à la pratique actuelle en matière de financement des voies de raccordement ferroviaires et devient l'art. 18, al. 2. L'art. 19 peut donc être abrogé et toutes les dispositions concernant les contributions fédérales aux frais des voies de raccordement ferroviaires de nature privée sont regroupées dans un seul et même article. La fourchette de 40 à 80 % des frais se rapportait aux passages à niveau et aux mesures de séparation des courants de trafic. Les dispositions à ce sujet étant abrogées, la mention de taux de contribution dépassant 60 % n'a plus de raison d'être.

A l'*art. 11, al. 2,* de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les voies de raccordement ferroviaires[63], le renvoi à l'art. 19 LUMin doit être supprimé, cette disposition ayant été abrogée. Il ne subsistera donc que le renvoi à l'art. 18 LUMin.

2.7.8 Trafic régional

Contexte

Solution actuelle

Le financement du trafic régional est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Les parts fédérale et cantonale au financement des indemnités pour le trafic régional sont fixées dans le cadre d'un pilotage global, au moyen des quotas des cantons, un instrument qui a déjà fait ses preuves. Conformément à l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional (OPCTR)[64], la part affectée du financement de la Confédération est de 69 % en moyenne. En l'occurrence, l'indemnisation du trafic régional comprend toutes les contributions aux frais non couverts, tant ceux relevant de l'exploitation des infrastructures des chemins de fer privés que ceux découlant des prestations de transport des entreprises de transport (ET) ayant droit à une indemnité en vertu de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)[65] (une modification est probable du fait de la 2e réforme des chemins de fer; voir ch. 2.7.8.1.4). En conséquence, la part des cantons atteint en moyenne 31 %. Actuellement (à partir de l'horaire 2004), la fourchette des taux de participation de la Confédération va de 37 % pour le canton de Bâle-Ville à 92 % pour le canton du Jura. La participation cantonale est calculée en tenant compte de la capacité financière et des conditions structurelles du canton (densité de la population et longueur des chemins de fer privés). En plus de la part versée par les cantons pour l'indemnisation du trafic régional, l'OPCTR définit la part qu'ils versent au titre des contributions aux investissements. La part de la Confédération au financement est d'environ 50 % en moyenne et la fourchette va actuellement de 5 % (BS et ZG) à 82 % (GR). Ce mode de financement introduit lors de la révision de la LCdF de 1996 est déjà compatible avec certains objectifs cruciaux de la RPT.

63 RS **742.141.5**
64 RS **742.101.2**
65 RS **742.101**

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

L'indemnisation des transports publics régionaux reste une tâche commune de la Confédération et des cantons. Les instruments de pilotage global actuel seront conservés, à savoir les quotas cantonaux et la part des cantons, mais seront adaptés:

- la part de la Confédération sera abaissée à 50 % en moyenne;
- l'échelonnement de la contribution de la Confédération pour compenser la charge nette des cantons par habitant ne tiendra pas compte de la capacité financière des cantons.

La RPT ne prévoit pas de modification de la Constitution dans le domaine du trafic régional, celui-ci n'est donc pas traité dans l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003.

Relation avec les révisions en cours

En février 2005, le Conseil fédéral a adopté le message sur la 2e réforme des chemins de fer et l'a transmis au Parlement. Le 1er message sur la RPT indiquait déjà que cette 2e réforme devrait s'effectuer en dehors de la RPT. Dans la perspective actuelle, le Conseil fédéral confirme sa position à ce propos.

La 2e réforme des chemins de fer devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2007, c'est-à-dire avant la RPT. Les conditions en matière de trafic régional entrant actuellement en ligne de compte pour la RPT pourraient par conséquent changer quelque peu. Cela concerne notamment le financement de l'infrastructure. La 2e réforme des chemins de fer comprend une révision de la loi sur les chemins de fer du 29 décembre 1957 (LCdF; RS *742.101*). Ainsi, l'infrastructure ferroviaire suisse sera divisée en un réseau de base (financé uniquement par la Confédération) et en un réseau complémentaire (financé uniquement par les cantons). Pour la RPT, cela signifie que les tâches communes se réduisent dans le cas du trafic régional: les contributions aux investissements sont entièrement supprimées et l'indemnisation est amputée de la part destinée aux infrastructures des chemins de fer privés. En conséquence, les moyens financiers mis à disposition *conjointement* par la Confédération et les cantons pour la tâche *commune* «trafic régional» diminuent de plus de 400 millions de francs au total. Sur ce montant, 300 millions au moins concernent l'indemnisation, de sorte que la réduction atteint près de 20 % dans ce cas. Par conséquent, le transfert de charges de la Confédération aux cantons dans le cas du trafic régional, qui doit figurer dans le bilan global de la RPT, pourrait être de 50 à 60 millions inférieur à ce qu'il serait sans la 2e réforme des chemins de fer, ce qui entraînera une réduction correspondante de la dotation de la nouvelle péréquation financière non affectée. Du fait de la 2e réforme des chemins de fer, l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional (OPCTR; RS *742.101.2*) devra par ailleurs être adaptée. La proposition de modification sera, comme d'habitude, soumise aux cantons, dans le cadre des dispositions d'exécution de la deuxième réforme des chemins de fer.

Résultats de la procédure de consultation

Selon l'art. 53, al. 2, LCdF, la capacité financière des cantons ne doit plus être prise en compte dans le calcul des indemnités. Cette réglementation correspond aux principes de la RPT et elle est approuvée par différents participants à la procédure de consultation. De plus, plusieurs cantons sont favorables au maintien des conditions structurelles comme critère de calcul de l'indemnisation, alors qu'une nette minorité des cantons se déclare contre ce maintien. En outre plusieurs participants à la consultation estiment que le nouveau calcul de l'indemnisation est une question politique à laquelle les cantons doivent être associés. Ils justifient cette proposition en faisant remarquer que les cantons devraient connaître les charges qui les attendent, les contributions que la Confédération leur versera et la base servant à fixer ces contributions.

Selon divers avis exprimés, il est judicieux de dissocier entièrement la 2e réforme des chemins de fer du projet de RPT et de la traiter séparément.

Quelques participants à la procédure de consultation exigent que la nouvelle répartition des tâches n'entraîne en aucun cas un démantèlement des transports publics (notamment dans les régions de montagne et dans les régions périphériques).

De même que la majorité des cantons, le Conseil fédéral souhaite, pour différentes raisons, que les conditions structurelles des différents cantons continuent d'être prises en considération lors du calcul des contributions des cantons et de la Confédération au trafic régional. Il faut mentionner qu'il y a d'autres domaines dans lesquels il n'est pas possible, étant donné les situations initiales très différentes d'un canton à l'autre, de soutenir les bénéficiaires de subventions en utilisant pour toute la Suisse un taux de contribution fédérale uniforme; les situations différentes *doivent* être traitées différemment. En outre, le législateur vise depuis toujours l'objectif de desservir durablement l'ensemble du territoire par les transports publics (art. 51, al. 2, LCdF). Pour atteindre cet objectif, le Conseil fédéral veut garantir, par le biais des quotes-parts cantonales, que les charges des différents cantons, déduction faite des contributions fédérales soient à peu près comparables. Dans certains domaines, la nouvelle compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques ne peut cependant pas remplacer les taux de subventionnement différenciés en fonction des cantons.

Le Conseil fédéral est favorable à la publication du nouveau calcul des contributions et des répercussions financières sur les différents cantons souhaitée par plusieurs cantons. Il considère qu'il est plus adéquat de le faire dans le cadre des travaux d'approfondissement de la 2e réforme des chemins de fer, qui touchera également le calcul des contributions au trafic régional et qui est en étroite relation avec la RPT (voir les explications au ch. précédent).

A travers les modifications législatives qu'il propose, le Conseil fédéral n'entend nullement démanteler le trafic régional. En effet, les cantons seront entièrement dédommagés, par le biais de moyens financiers non affectés, de la réduction des subventions qui s'élève à 50 %. Le réaménagement de la péréquation financière fédérale allant de pair avec un important renforcement de la compensation entre les cantons, les régions périphériques à faible capacité financière auront tendance à bénéficier d'une surcompensation par le biais de fonds non affectés, de sorte que le trafic régional ne subira pas pressions.

Nouvelle solution

Aperçu

Les objectifs et les conditions-cadre de la nouvelle solution sont les suivants:

a. Objectifs
   - les transports publics régionaux restent une tâche commune de la Confédération et des cantons (avec la 2e réforme des chemins de fer, le secteur des infrastructures ne constituera probablement plus une tâche commune) ,
   - la Confédération continue de financer conjointement avec les cantons non seulement le trafic régional, mais aussi les infrastructures des chemins de fer privés (du fait de la 2e réforme des chemins de fer, le financement commun du domaine des infrastructures sera probablement supprimé),
   - le nouveau système doit garantir l'offre de prestations dans les régions à faible densité de population et économiquement défavorisées, afin d'assurer durablement les transports sur tout le territoire;

b. indemnités:
   - les indemnités versées par la Confédération pour le transport régional des personnes sont ramenées de 69 à 50 % des frais non couverts,
   - les contributions visent à égaliser les charges nettes des cantons par habitant. Elles sont calculées au moyen d'un indice tenant compte des conditions structurelles des cantons, mais pas de leur capacité financière,
   - la Confédération assume le contrôle global des quotas des cantons;

c. contributions aux investissements (suppression probable en raison de la 2e réforme des chemins de fer):
   - le volume des contributions fédérales reste au niveau actuel,
   - les contributions fédérales sont échelonnées sur la base d'un indice structurel, sans tenir compte de la capacité financière des cantons. La modification des taux de contribution sera marginale pour les cantons.

Forme de coopération et de financement entre la Confédération et les cantons

La simplification des modalités de la collaboration entre les cantons, la Confédération et les entreprises de transport (ET) doit se poursuivre. De plus, une séparation plus marquée des tâches de la Confédération et des cantons est souhaitable. Comme cela a déjà été évoqué dans le 1er message concernant la RPT, ces objectifs seront développés dans le cadre de la 2e réforme des chemins de fer. Par conséquent, la RPT précise que les contributions fédérales aux transports publics régionaux ne sont pas versées aux cantons, mais continuent de l'être directement aux entreprises de transport, contrairement au principe fixé à l'art. 8, al. 2 de la loi sur les subventions (LSu)[66].

66 RS **616.1**

Modification de la loi

Les art. 53 et 61 de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer[67] (LCdF; voir commentaire au ch. 2.7.8.3) doivent être modifiés.

La loi apparaît au ch. 16 de l'acte modificateur unique.

Modification de l'ordonnance

L'adaptation des art. 3, 4 et 9 de l'OPCTR est nécessaire.

Les aspects principaux des modifications sont les suivants:

- suppression des références à la capacité financière,
- modification de la formule pour que la part fédérale soit de 50 %, tant pour les contributions d'investissement que pour les indemnités, lors du calcul périodique des parts respectives de la Confédération et des cantons;
- fixation de l'écart maximal par rapport à la part fédérale de 50 %, durant le laps de temps compris entre deux calculs de cette part.

Le Conseil fédéral recommande de fixer des paramètres aussi proches que possible de ceux figurant dans la variante proposée dans le message RPT. Dans le cas des contributions d'investissement en particulier, la formule est modifiée de sorte que les variations concernant les cantons soient aussi minimes que possible par rapport à la formule figurant dans le 1er message concernant la RPT.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Le cadre juridique régissant la participation des communes et des villes au financement du trafic régional varie selon les cantons. Si les changements apportés par la RPT devaient être financièrement neutres pour les communes et les villes, il faudrait modifier les lois et les règlements concernant la participation des communes et des villes au niveau cantonal.

Commentaire des modifications de la LCdF

La *loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF)* doit être modifiée comme suit:

Les *al. 1 et 2 de l'art. 53* sont permutés. En outre, comme il ne sera plus tenu compte à l'avenir de la capacité financière pour fixer les parts cantonales, la mention «leur capacité financière» est supprimée.

Le nouvel *al. 1 de l'art. 53* précise que la Confédération participe à hauteur de 50 % à l'indemnité globale destinée aux offres de trafic régional commandées conjointement par la Confédération et les cantons. Ainsi, la loi ne prescrit plus les taux minimal et maximal (par canton) de la participation de la Confédération, mais le taux applicable à tous les cantons.

67 RS **742.101**

L'*al. 2* prévoit que le Conseil fédéral fixe tous les quatre ans les parts de la Confédération et des cantons. Il consulte à cette occasion les cantons. Le calcul de ces parts tient compte des conditions structurelles des cantons, mais plus de leur capacité financière.

L'intervalle de quatre ans prévu pour la fixation des parts de la Confédération et des cantons constitue la règle normale. Mais de nouveaux calculs s'imposeront aussi lors de réformes majeures (p. ex. RPT, réforme des chemins de fer). Dans de tels cas, les adaptations nécessaires doivent pouvoir être effectuées rapidement.

L'*al. 2bis* permet de compenser les fluctuations systématiques à chaque fois que sont fixées à nouveau les parts respectives de la Confédération et des cantons selon l'al.2. ces fluctuations peuvent résulter de l'augmentation de la part de certains cantons (sans laquelle le système actuel de commandes ne peut fonctionner), de l'utilisation des parts d'un canton variant en fonction des années, ou du fait que seuls les chiffres entiers sont utilisés pour le calcul des parts cantonales.

Le Conseil fédéral fixe dans OPCTR, les écarts maximaux que la part de la Confédération peut afficher par rapport aux 50 % prévus pour la période séparant deux dates de calcul.

Les modifications apportées à l'art. 53 nécessitent l'adaptation de l'*art. 61*. Comme le volume global des contributions d'investissement est maintenu, seule la capacité financière doit être supprimée en tant que critère.

2.7.9 Aérodromes

Contexte

Solution actuelle

La Confédération, en vertu de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)[68] peut allouer des prêts assortis d'intérêts et de conditions d'amortissement préférentiels, jusqu'à concurrence de 25 % des frais de construction, pour améliorer ou agrandir des aéroports ainsi que des aérodromes qui servent en premier lieu au trafic commercial régional.

L'art. 101a, formulé de manière potestative, est entré en vigueur au 1er janvier 1995, suite à la révision partielle de la LA. Depuis lors, il n'a jamais été appliqué. Une seule demande de prêt a été présentée à la Confédération, par l'aéroport de Bâle-Mulhouse en novembre 2001. Celle-ci a toutefois été rejetée par le Conseil fédéral le 7 mars 2003.

1er message et arrêté fédéral d'octobre 2003

La possibilité d'octroyer des prêts doit être supprimée. Etant donné que cette suppression ne nécessite pas de modification de la Constitution, le Parlement ne s'est pas exprimé à ce sujet lors de ses délibérations sur le premier message.

68 RS **748.0;** voir art. 101*a*

Evolution depuis le 1er message

La demande de prestations de transport aérien a reculé sur le plan mondial à la suite des attentats du 11 septembre 2001, peu avant le 1er message. Suite à la débâcle de Swissair, la situation économique, notamment de l'aviation suisse, s'est détériorée. Les aéroports de Zurich et de Bâle-Mulhouse ont été particulièrement touchés par la baisse du trafic qui en a résulté.

Dans sa réponse du 7 mars 2003 à une question du Conseil d'Etat du Canton de Zurich, le Conseil fédéral a réaffirmé que l'aide financière aux aéroports incombe aux cantons où ils sont situés, d'autant plus que la Confédération a déjà contribué de manière importante au maintien des infrastructures de l'aviation suisse – en particulier de l'aéroport de Zurich – en participant au financement de la nouvelle compagnie d'aviation Swiss.

Résultats de la procédure de consultation

Plusieurs cantons approuvent la nouvelle réglementation. Les groupements d'intérets et les cantons de Zurich, Bâle-Ville et Bâle-Campagne la rejettent.

Dans le rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004, qu'il a approuvé le 10 décembre 2004, le Conseil fédéral s'exprime indirectement sur la question du financement des aéroports. Pour que la Confédération puisse à l'avenir assumer de manière plus complète et directe sa responsabilité sur le plan aéronautique, faire valoir ses intérêts et atteindre ses objectifs en la matière, il étudie la possibilité de lui accorder de plus grandes compétences. Il analyse entre autres de nouvelles formes d'organismes responsables. La réalisation de cet objectif nécessite des examens détaillés sur les plans du droit et les finances. La question du financement des aéroports sera traitée une nouvelle fois dans ce cadre.

Nouvelle solution

Aperçu et modifications de la loi

Du point de vue du Conseil fédéral, il n'y a pas eu depuis le 1er message d'éléments d'appréciation nouveaux qui justifieraient, au moins pour le moment, de revenir sur l'abrogation de l'art. 101*a* LA. Celle-ci requiert une adaptation rédactionnelle de l'art. 103, al. 1, let. a, LA, car le renvoi à l'art. 101*a* LA est caduc et il convient de le supprimer[69].

La loi apparaît au ch. 18 de l'acte modificateur unique.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Les aides aux aéroports doivent être fournies par les cantons où ils se trouvent. Les bases légales de ces aides financières cantonales semblent exister.

69 Teneur actuelle de l'art. 103 LA, conformément à la modification du 19 mars 2004, FF **2004** 1267. Le délai référendaire a expiré le 8 juillet 2004 sans avoir été utilisé.

2.8 Environnement

2.8.1 Protection de l'air et lutte contre le bruit

Contexte

Solution actuelle

Dans le cadre de l'affectation de l'impôt sur les huiles minérales à des tâches en relation avec la circulation routière, la Confédération participe actuellement aux coûts des mesures de protection de l'environnement nécessaires aux routes ou pour les bâtiments. Alors que la contribution fédérale aux mesures de protection de l'environnement pour les routes nationales et pour les routes principales à aménager avec l'aide fédérale est calculée selon les critères valables pour ces routes, ce sont la capacité financière du canton et les coûts de l'assainissement qui sont déterminants pour les mesures d'assainissement du réseau des autres routes.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

La révision partielle des art. 50 et 51 de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)[70] doit permettre d'accélérer et de simplifier les procédures administratives. Les cantons sont compétents pour la protection contre la pollution atmosphérique due au trafic routier et pour les mesures de protection contre le bruit le long des routes qui ne sont ni des routes nationales, ni des routes principales. Des moyens leur sont alloués à cet effet dans le cadre de l'affectation de l'impôt sur les huiles minérales. Il s'agit d'accorder ainsi aux cantons et aux communes une indépendance aussi étendue que possible. La Confédération n'a de la sorte plus besoin d'examiner chaque projet.

Evolution depuis le 1er message

L'art. 50 LPE a été modifié dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2003 (PAB 03). Les subventions fédérales aux mesures de protection de l'environnement pour le réseau des autres routes ont été limitées aux mesures de protection contre le bruit et le taux de subventionnement a été réduit de moitié. Les subventions aux projets de protection contre la pollution atmosphérique pour le réseau des autres routes ont été complètement abandonnées. De même, l'indemnisation forfaitaire qu'il était prévu à l'origine de verser aux cantons au titre de l'exécution de la législation sur la protection de l'air en rapport avec le trafic routier est abandonnée.

Délibérations au Parlement

Etant donné qu'aucune modification de la Constitution n'était nécessaire, la nouvelle réglementation n'a pas été discutée au Parlement.

70 RS **814.01**

Incidences sur les travaux législatifs en cours

Aucune modification de la loi n'est prévue, à l'exception de celle inscrite dans le PAB 03.

Résultats de la consultation

De tous les milieux consultés, le PCS est le seul à refuser que la Confédération n'examine plus elle-même chaque projet et transfère cette tâche aux cantons dans le cadre des conventions-programmes. Economiesuisse et l'Union patronale suisse demandent que la Confédération se désengage des mesures de protection de l'air et de lutte contre le bruit et qu'aucune subvention ne soit plus accordée dans ces domaines. Les associations des usagers de la route approuvent la nouvelle réglementation.

Pour ce qui est de la pollution de l'air, neuf cantons demandent de réintroduire les contributions au financement de mesures autres que techniques pour les mesures de protection de l'air prises par les cantons. Les autres cantons ne s'expriment pas sur le sujet. Le Conseil fédéral estime ne pas devoir entrer en matière.

Nouvelle solution

Aperçu

La protection de l'environnement le long des routes nationales et des routes principales existantes, et lors de la construction et de l'aménagement de ces routes, est financée par le budget des routes nationales et par les contributions globales des routes principales. Les dispositions pertinentes figurent dans la LUMin.

En l'espèce, il s'agit de trouver une solution pour la protection contre le bruit le long des autres routes. Cette tâche doit être poursuivie en tant que tâche commune. Toutefois, la forme de financement doit être modifiée et il faut renoncer à l'examen cas par cas de projets individuels.

L'allocation des moyens doit se faire sur la base de conventions-programmes. Elle doit dépendre de la qualité des projets et de l'effet obtenu. Grâce aux moyens financiers engagés, la population concernée doit ressentir une nette diminution du bruit.

Les conventions-programmes conclues avec les cantons mentionnent les routes qui doivent être assainies et fixent le montant des contributions fédérales aux mesures prévues en fonction de l'effet attendu. L'allocation des moyens est échelonnée en fonction de la réduction effective des nuisances sonores. L'on espère ainsi inciter les cantons à réduire l'exposition de la population au bruit. Pour respecter le principe de la proportionnalité, le rapport coût-bénéfice sera pris en compte lors de l'octroi des subventions. Ce critère n'est pas nouveau; il est déjà utilisé aujourd'hui pour de nombreux projets d'assainissement. Pour évaluer les bénéfices, il sera tenu compte à la fois de la réduction effective du bruit et du nombre de personnes ainsi protégées.

Si les crédits débloqués chaque année par le Parlement sont insuffisants, le versement des ressources allouées aux programmes présentant le moins bon rapport coût-bénéfice sera ajourné. Le montant des contributions fédérales versées sera identique

pour chaque projet présentant un rapport coût-bénéfice égal, et ceci jusqu'à l'expiration du délai d'assainissement.

Dans les régions à forte densité de population, l'installation de fenêtres anti-bruit est souvent l'unique moyen de protéger de façon appropriée l'intérieur des habitations. Les propriétaires des routes doivent donc recevoir des contributions aux coûts de ces fenêtres. Il est prévu d'allouer un montant forfaitaire par fenêtre.

Modification de la loi

Au niveau de la loi, une adaptation de l'art. 50 LPE est nécessaire. S'agissant des mesures de protection contre le bruit à prendre lors de l'assainissement des autres routes, les subventions sont désormais accordées sur la base de conventions-programmes, à la condition que les moyens soient engagés de manière efficace. L'utilisation de ces subventions doit désormais faire l'objet d'un rapport analogue à ceux que la législation sur la protection de l'environnement exige pour l'exécution des dispositions en matière d'assainissement.

Le libellé des modifications de la loi apparaît dans l'acte modificateur unique (ch. 19), et le commentaire à ce propos se trouve au ch. 2.8.1.3.

Modification d'ordonnances

L'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit[71] doit être adaptée, car la Confédération se retire de l'examen au coup par coup des projets pour les autres routes.

Ces modifications portent sur les contenus minimums de la convention-programme, les tâches et les compétences de la Confédération et des cantons, les critères de calcul des contributions, la procédure de conclusion des conventions, le contrôle de gestion et le règlement des différends.

En outre, une adaptation de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE)[72] est nécessaire. L'art. 22 OEIE, qui règle la procédure pour les installations soumises à l'EIE bénéficiant des subventions de la Confédération, peut continuer à s'appliquer au financement de projets individuels correspondants (financement qui n'intervient pas dans le cadre d'une convention-programme). Les dispositions de l'art. 22 OEIE ne peuvent plus s'appliquer aux projets pour lesquels les contributions fédérales sont octroyées dans le cadre d'une convention-programme. Dans ces cas, le canton est l'autorité qui doit examiner avant et après l'autorisation de l'ouvrage si le projet correspond à la convention-programme (et au droit fédéral sur l'environnement). En conséquence, l'autorité directrice cantonale compétente devrait associer l'autorité *cantonale* d'octroi des subventions à la procédure d'autorisation. La participation de l'office fédéral concerné à l'élaboration de la convention-programme au niveau stratégique est

71 RS **814.41**
72 RS **814.011**

garantie en vertu de l'art. 2 LPN[73]. L'art. 22 OEIE doit donc être modifié en conséquence dans le cadre de la RPT.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Les bases permettant de conclure des conventions-programmes avec la Confédération doivent être créées au niveau cantonal.

Commentaires des modifications de la LPE

Art. 50 Subventions aux mesures de protection le long des routes

Les conventions-programmes passées avec les cantons sur les mesures de protection contre le bruit à prendre lors de l'assainissement des autres routes visent à faire en sorte que les cantons effectuent en priorité des assainissements qui produisent des effets substantiels sur le plan de la qualité – autrement dit qui entraînent une réduction des nuisances sonores. Le contrôle de gestion doit permettre d'en vérifier l'évolution. Le rapport sur l'utilisation des subventions aux mesures de protection de l'environnement le long des routes principales et des autres routes permet une coordination avec la surveillance fédérale de l'exécution des prescriptions en matière d'assainissement.

2.8.2 Protection des eaux

Contexte

Solution actuelle

La Suisse s'est engagée à réduire les apports d'azote dans la Mer du Nord en prenant des mesures relatives aux installations d'évacuation et d'épuration des eaux usées dans la région du bassin d'alimentation du Rhin et dans l'agriculture.

Les équipements destinés à l'élimination de l'azote dans les installations d'épuration des eaux usées doivent entrer en service au plus tard en 2005. En vertu de l'art. 61 de la loi fédérale du 14 janvier 1991sur la protection des eaux (LEaux)[74], ces installations sont subventionnées par la Confédération à raison de 50 %. Il n'y a aujourd'hui plus d'autres cas de subventionnement d'installations d'épuration des eaux usées. L'agriculture a contribué à améliorer le bilan de l'azote en fournissant les prestations écologiques requises.

Par le biais de l'art. 62*a* LEaux, la Confédération alloue les indemnités pour des mesures de l'agriculture destinées à empêcher les émissions de substances (azote, phosphore) dans les eaux superficielles et souterraines. La contribution de la Confédération s'élève à 80 % des coûts au maximum. La Confédération a payé 2,2 millions de francs en 2001, 3,6 millions en 2002 et 4 millions en 2003.

73 RS **451**
74 RS **814.20**

En outre, la Confédération octroie des indemnités pour les recherches portant sur les causes de l'insuffisance qualitative d'une eau importante ou des nappes souterraines importantes qui sont exploitables. Elle soutient la formation professionnelle et l'information de la population au moyen de contributions financières et dédommage les cantons de l'établissement des inventaires cantonaux des nappes souterraines et des installations destinées à l'approvisionnement en eau.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

La loi sur la protection des eaux doit être adaptée afin de définir plus clairement les compétences et les responsabilités en matière de financement de la Confédération et des cantons.

Evolution depuis le 1er message

Le bilan intermédiaire concernant les réductions d'azote nécessaires au respect des accords de droit international public ou des décisions d'organisations internationales pour la protection de la Mer du Nord montre que les buts fixés sont atteints dans le domaine de l'épuration des eaux usées (art. 61 LEaux), mais non dans celui de l'agriculture. Par conséquent, des efforts supplémentaires seront nécessaires dans ce domaine à partir de 2006.

Les installations d'épuration des eaux usées actuelles ne sont pas en mesure d'éliminer certaines substances, notamment celles qui déclenchent des effets endocrinologiques, comme les hormones naturelles ou synthétiques, les produits de décomposition des médicaments dans l'urine, les métabolites de pesticides ou certains produits cosmétiques. Ces substances ont des effets néfastes sur les écosystèmes. L'on constate notamment chez les poissons des dommages importants à certains organes et un affaiblissement du système immunitaire. L'élimination totale à la source de substances, en particulier en médecine, n'est guère envisageable. Il faudra donc intervenir également sur les systèmes d'épuration des eaux usées (installations sanitaires, réseaux de canalisations et équipements d'épuration des eaux usées). La nature et les coûts des mesures nécessaires n'ont toutefois pas encore été déterminés.

La discussion concernant l'élimination des substances ayant des effets endocrinologiques est en cours. Cette élimination est un défi supplémentaire susceptible d'avoir des conséquences financières. La modification de la loi sur la protection des eaux sera prête à temps. La procédure de consultation se fera indépendamment de la RPT par le biais d'un message séparé.

Délibérations au Parlement

La nouvelle réglementation n'a pas été traitée au Parlement, étant donné qu'aucune modification constitutionnelle n'était nécessaire.

Incidences sur les travaux législatifs en cours

Néant

Résultats de la consultation

La nouvelle réglementation a été approuvée explicitement par 14 participants. D'aucuns souhaitent que la Confédération se limite aux projets stratégiques en matière de protection des eaux et que le financement des coûts s'opère selon le principe du «pollueur-payeur».

La principale proposition dans le domaine de la protection des eaux concerne le financement selon l'art. 62*a* LEaux. Ainsi, le cofinancement devrait selon certains être supprimé en partie à la charge de la Confédération. Cette dernière doit assurer le financement conformément au système des de mesures incitatives en faveur de l'agriculture extensive (art. 70 LAgr). Le transfert des fonds en faveur des mesures d'extensification est rejeté par l'Union suisse des paysans.

Nouvelle solution

Aperçu

La Confédération et les cantons agissent conjointement dans le domaine de la protection des eaux. La Confédération assume la conduite stratégique pour les tâches importantes qui doivent encore être accomplies dans ce domaine. Elle veille à ce que les moyens soient engagés là où le bénéfice environnemental le plus grand est obtenu au coût les plus faible. Cela vaut en particulier pour la question de l'azote que la Suisse s'est engagée à suivre, notamment en relation avec la protection de la Mer du Nord.

Ainsi, la Confédération contrôle les paiements directs dans l'agriculture et réserve de manière ciblée des fonds pour des investissements ponctuels dans des installations d'épuration des eaux usées servant exclusivement à l'exécution d'accords internationaux (accord sur la Mer du Nord).

La vision globale permet donc d'optimiser la protection des eaux.

Modification de la loi

Les art. 61, 62*a*, 64 et 65 de la loi sur la protection des eaux (LEaux) doivent être modifiés. Les indemnités sont désormais accordées sur la base de conventions-programmes à la condition que les moyens soient engagés dans une perspective d'efficacité. En outre, des indications relatives au niveau des indemnités sont fournies.

La loi apparaît au ch. 20 de l'acte modificateur unique, et le commentaire se trouve au ch. 2.8.2.3.

Modification de l'ordonnance

L'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux[75] doit être adaptée.

Les principales modifications portent sur le contenu minimum des conventions-programmes, les tâches et compétences de la Confédération et des cantons, les critères de calcul des subventions, la procédure de conclusion des conventions, le contrôle de gestion et le règlement des différends. En outre, les critères de répartition des moyens doivent être adaptés.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Il n'y a pas d'adaptations nécessaires au niveau cantonal.

Commentaire des modifications de la LEaux

Les articles suivants de la loi sur la protection des eaux (LEaux)[76] doivent être modifiés:

Art. 61 Installations d'évacuation et d'épuration des eaux

En vue d'une stratégie optimale, il est prévu qu'à l'avenir la Confédération fixe l'objectif de réduction des émissions d'azote et mette à disposition les moyens nécessaires aux installations d'épuration des eaux usées permettant la mise en oeuvre d'accords internationaux ou de décisions d'organisations internationales. Ces moyens doivent être engagés de manière optimale. Des conventions-programmes entre la Confédération et les cantons sont nécessaires à cet effet. En versant des indemnités (dont le montant dépend de la quantité d'azote éliminée) en contrepartie d'une prestation écologique, la Confédération peut agir de manière ciblée (uniquement dans les cantons du bassin d'alimentation du Rhin en aval des lacs).

Les subventions ne changent pas; ce qui est nouveau c'est l'octroi d'indemnités globales dans le cadre de conventions-programmes entre la Confédération et les cantons. Ce n'est plus le montant des indemnités qui est fixé dans la loi, mais uniquement le critère servant à les calculer. La quantité d'azote qui est éliminée annuellement par les mesures de réduction est déterminante. Dans les stations d'épuration des eaux usées concernées, des réductions entre 30 et 60 % de la charge d'azote amenée sont attendues.

Art. 62a, al. 2 à 4 Mesures prises par l'agriculture

La loi sur l'agriculture et ses dispositions concernant les prestations écologiques requises seront mises en œuvre de manière que l'amélioration pronostiquée pour les eaux et pour l'ensemble de l'environnement (message sur la politique agricole 2007) puisse être réalisée par étapes. Plus les mesures générales d'écologie dans l'agriculture (prestations écologiques requises) sont efficaces, moins il faut mobiliser de moyens pour couvrir les frais d'investissement et d'exploitation dans les

75 RS **814.201**
76 RS **814.20**

installations d'épuration des eaux usées ou pour des mesures plus étendues dans les zones de captage de nappes souterraines.

Pour ce qui est des mesures prises par l'agriculture afin d'empêcher le ruissellement et le lessivage de substances, les charges supplémentaires qui excèdent les montants versés en contrepartie des prestations écologiques requises doivent continuer à être compensées.

Le système actuel de cofinancement (Confédération et cantons) des indemnités destinées à compléter les paiements directs financés par la Confédération (mesures de gestion) doit être supprimé. Comme mentionné plus haut, cette solution a reçu un large soutien des milieux consultés. Par contre, les coûts des interventions structurelles nécessaires sont répartis entre la Confédération, le canton et les agriculteurs dans le cadre de conventions-programmes. Le montant des indemnités fédérales est désormais fixé en fonction de la quantité des substances dont le ruissellement et le lessivage sont empêchés chaque année, de leurs propriétés et des coûts supplémentaires des mesures qui ne sont pas financées par les contribution selon la loi sur l'agriculture ou selon la loi sur la protection de la nature et du paysage.

Conformément à la pratique actuelle, les contributions de la Confédération doivent être garanties aux cantons par l'Office fédéral de l'agriculture dans le cadre de conventions-programmes de façon globale pour chaque région dans laquelle les mesures sont nécessaires.

Art. 64, al. 1 et 3 Etudes de base, formation et information

Le projet initial de RPT prévoyait de remplacer l'art. 64 par un nouvel al. 1bis à l'art. 57 sans éléments précis. Il ne faut par conséquent pas abroger l'art. 64, mais le modifier.

Pour les recherches portant sur les causes de l'insuffisance qualitative d'une eau importante dans la perspective des mesures d'assainissement, les travaux préliminaires en relation avec les contributions aux mesures prises par l'agriculture (art. 62*a*) doivent être notamment indemnisés. Les cas donnant lieu à des indemnités ont été restreints. On alloue plus de contribution à la recherche d'importantes nappes souterraines exploitables, car il ne s'agit pas d'une mesure de protection des eaux au sens strict (al. 1).

Les inventaires des installations pour l'approvisionnement en eau et les inventaires des nappes souterraines sont un instrument de travail de l'administration fédérale. Le soutien doit cependant être limité dans le temps de telle façon que les cantons qui n'ont pas encore établi leurs inventaires puissent le faire avec l'aide fédérale. Les demandes doivent être déposées avant le 1er novembre 2010 pour donner droit aux indemnités (al. 3).

Art. 65, al. 1 Financement

L'allocation annuelle des indemnités ne peut être maintenue. Comme les conventions-programmes sont pluriannuelles, les crédits de programmes doivent eux aussi couvrir plusieurs années.

2.9 Sécurité sociale

2.9.1 Prestations individuelles de l'AVS

Contexte

Solution actuelle

Les prestations individuelles de l'AVS comprennent les rentes de vieillesse, les rentes de veuve ou de veuf, les rentes d'orphelins, et les allocations pour impotents et les contributions pour moyens auxiliaires. Elles forment un des trois piliers du système de prévoyance vieillesse en Suisse. Ce sont les prestations d'une assurance obligatoire fondée sur le principe de la répartition et dont le but est d'assurer la couverture des besoins vitaux à partir de l'âge légal où ces prestations doivent être versées. Les pouvoirs publics financent 20 % des dépenses de l'AVS. La part de la Confédération se monte à 16,36 % des dépenses et celle des cantons à 3,64 %. Le reste des dépenses est couvert par les recettes de l'assurance ou par les réserves du fonds.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le 1er message concernant la RPT (14 novembre 2001) aussi bien que l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 prévoient que les prestations individuelles de l'AVS seront de la compétence exclusive de la Confédération, ce qui requiert une modification de l'art. 112, al. 3, Cst.

Evolution depuis le 1er message

L'accord avec l'UE sur la libre circulation des personnes (LF du 8 octobre 1999 sur l'Accord entre la Confédération suisse et la CE et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes[77]) est entré en vigueur le 1er juin 2002. Afin d'éviter l'exportation de l'allocation pour impotent de l'AVS, la loi fédérale du 20 décembre 1946sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)[78] spécifie que cette allocation est financée exclusivement par les pouvoirs publics (art. 102, al. 2, et 103, al. 1bis, LAVS).

Délibérations au Parlement

Les Chambres fédérales n'ont pas remis en question la compétence exclusive de la Confédération en matière de prestations individuelles de l'AVS.

77 RO **2002** 701 721, FF **1999** 5440
78 RS **831.10**

Relation avec les révisions en cours

Le programme d'allégement budgétaire 2003 (PAB 03) prolonge jusqu'à l'entrée en vigueur de la RPT la réduction de la contribution fédérale à l'AVS de 16,36 % instituée par le programme de stabilisation 1998[79]. On propose par ailleurs proposé d'abroger la contribution de la Confédération au titre de la retraite anticipée (instaurée au 1er janvier 1997 par la 10e révision de l'AVS, art. 103, al. 3, LAVS). Le message du 16 février 2005 relatif à la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins (FF *2005* 1911) propose de prévoir dans l'AVS une allocation pour impotent pour les rentiers présentant une impotence légère.

Résultats de la consultation

La nouvelle réglementation est approuvée.

Nouvelle solution

Aperçu

La RPT conduit au désenchevêtrement des opérations de financement: la contribution des pouvoirs publics aux prestations individuelles de l'AVS sera ainsi du ressort exclusif de la Confédération, ce qui décharge entièrement les cantons en la matière. Cette nouvelle répartition des tâches n'a aucune incidence sur la structure organisationnelle des organismes chargés de l'exécution, notamment des caisses cantonales de compensation, ni du reste sur les prestations de l'AVS.

Modification de la loi

Il convient d'adapter les art. 102, 103 et 107 de la LAVS[80] à la compétence exclusive de la Confédération en matière de prestations individuelles de l'AVS.

La loi apparaît au ch. 21 de l'acte modificateur unique, et le commentaire se trouve au ch. 2.9.1.3.

Adaptation de l'ordonnance

L'ordonnance du 2 décembre 1985 fixant les contributions des cantons à l'assurance-vieillesse et survivants[81] doit être abrogée, le désenchevêtrement la rendant caduque.

79 RO **1999** 2374
80 RS **831.10**
81 RS **831.191.2**

Adaptations à prévoir dans les cantons

Dans la mesure où le cofinancement des dépenses par les cantons et, éventuellement, les communes est régi par des lois ou des ordonnances (p. ex. sous la forme d'une loi d'application de la loi fédérale), celles-ci doivent être abrogées. Comme les communes ont aujourd'hui pris en charge une partie des contributions cantonales dans la plupart des cantons, ceux-ci devront redéfinir la répartition intracantonale des charges.

Commentaire des modifications de la LAVS

La suppression des contributions cantonales entraînera une modification des art. 102, 103 et 107 LAVS.

2.9.2 Soutien aux mesures d'aide aux personnes âgées, y compris l'aide et les soins à domicile

Contexte

Solution actuelle

Les pouvoirs publics soutiennent financièrement des institutions privées telles que Pro Senectute, la Croix-Rouge ou des organisations de soins à domicile, afin d'assurer diverses prestations d'aide aux personnes âgées. Les subventions versées jusqu'à présent en vertu de l'art. 101bis LAVS permettent de conseiller, d'assister et d'occuper les personnes âgées, d'organiser des cours destinés à maintenir ou stimuler l'autonomie de ces personnes et les contacts avec leur entourage, de les faire bénéficier de services tels que l'aide ménagère, l'assistance pour les soins corporels ou les services de repas, de former et de perfectionner le personnel enseignant, spécialisé et auxiliaire. L'aide aux personnes âgées est actuellement une tâche commune. En effet la Confédération subventionne les prestataires privés évoqués ci-dessus, et les cantons assument également des tâches dans ce secteur, principalement dans les domaines des homes pour personnes âgées, des établissements médico-sociaux et des soins à domicile.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le 1er message (14 novembre 2001) concernant la RPT aussi bien que l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 prévoient un désenchevêtrement partiel des tâches relatives à l'aide aux personnes âgées, incluant les soins à domicile: la Confédération continuera de subventionner les organisations privées pour leurs activités à l'échelle nationale, tandis que les cantons soutiendront les activités à l'échelle cantonale et communale, conformément au nouvel art. 112*c* Cst.

Evolution depuis le 1er message

Les subventions AVS au secteur des soins à domicile – à cantonaliser dans le cadre de la RPT – ont continué d'augmenter: elles ont atteint 157,2 millions de francs en 2000, 160 millions en 2001 et 172,8 millions en 2002.

Délibérations au Parlement

Les Chambres fédérales ont adopté une disposition constitutionnelle transitoire (art. 197, ch. 5, Cst.) qui impose aux cantons de verser les prestations allouées jusqu'ici en vertu de l'art. 101bis LAVS jusqu'à l'entrée en vigueur d'un régime cantonal de financement de l'aide et des soins à domicile.

Relation avec les révisions en cours

Il n'existe dans ce domaine aucun lien avec une révision an cours de la législation.

Résultats de la consultation

La majorité des milieux consultés, en particulier les cantons, approuvent la nouvelle réglementation. La plupart des avis concernent le financement ainsi que la formation et le perfectionnement. En outre, certains participants à la consultation (PSS, CSPS, DOK, CRS, Pro Senectute) font remarquer que le transfert de la responsabilité aux cantons en ce qui concerne le financement de l'aide et des soins à domicile ne doit pas se traduire par une réduction des structures d'accueil et de soins ambulatoires.

Nouvelle solution

Aperçu

La RPT aboutit à un désenchevêtrement partiel dans le domaine de l'aide aux personnes âgées. La Confédération continue de subventionner les organisations privées pour leurs activités à l'échelle nationale – notamment le conseil et l'assistance aux personnes âgées, l'organisation de cours, les tâches de coordination et de développement – tandis que les activités cantonales et communales (soins infirmiers, soins à domicile, aide au ménage) reçoivent l'appui des cantons.

Modification de la loi

Il convient d'adapter l'art. 101bis de la LAVS[82] au désenchevêtrement partiel des tâches relatives à l'aide aux personnes âgées, y compris l'aide et les soins à domicile. De plus, la disposition transitoire de la Constitution (art. 197, ch. 5, Cst.) doit être

82 RS **831.10**

complétée par une disposition transitoire relative à l'art. 101bis LAVS fixant le mode de calcul.

La loi apparaît au ch. 21 de l'acte modificateur unique, et le commentaire se trouve au ch. 2.9.2.3.

Modification de l'ordonnance

L'art. 222, al. 1, let. a, du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse (RAVS)[83] doit dorénavant désigner comme bénéficiaires de subventions les institutions actives au plan national uniquement. Les art. 222, al. 1, let. b et c, et 224, al. 2 et 3, sont abrogés en raison du désenchevêtrement partiel. L'art. 225 doit également être adapté. Comme les subventions seront désormais réglées par des contrats de prestations, les contributions à des cours déterminés sont supprimées.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Les législateurs cantonaux devront instaurer des règles de financement concernant l'aide et les soins à domicile (Spitex, homes de jour, service de repas à domicile). Dans l'attente de ces dispositions légales, les cantons verseront, en vertu de la disposition transitoire relative à l'art. 112*c* Cst., les subventions dues d'après les règles de l'AVS en vigueur.

Commentaire des modifications de la LAVS

Les contrats de prestations de l'AVS permettront de soutenir également les activités des institutions nationales d'aide à la vieillesse, notamment la coordination de l'offre, l'assurance de la qualité, les tâches de développement ou la représentation des intérêts de l'aide à la vieillesse. Cette disposition est désormais à *l'art. 101bis, al. 1, let. c,* LAVS.

Conformément à la *disposition transitoire relative à l'art. 112c Cst.*, les cantons sont tenus d'allouer leurs subventions selon les règles en vigueur dans l'AVS jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation cantonale en matière de financement. Les modalités du financement dû entre-temps figurent dans la loi. Ainsi, la subvention de l'AVS aux organisations Spitex est fixée en pourcentage des salaires. Les cantons devront dès lors se référer au pourcentage déterminant pour l'année précédant l'entrée en vigueur de la RPT. En outre, l'AVS verse actuellement un franc par repas pris au titre du service de repas à domicile, et 30 francs par jour de présence dans un home de jour. D'où la nécessité pour les cantons de prendre en charge ces subventions pendant la phase transitoire.

83 RS **831.101**

2.9.3 Prestations individuelles de l'AI

Contexte

Solution actuelle

En vertu de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)[84], l'AI fournit les prestations individuelles suivantes:

- mesures de réadaptation, indemnités journalières comprises (art. 8 ss LAI)
- rentes (art. 28 ss LAI)
- allocations pour impotent (art. 42 ss LAI).

La Confédération légifère sur les prestations en espèces et en nature, tandis que les compétences en matière de financement et d'exécution sont partagées entre la Confédération et les cantons. Les pouvoirs publics financent la moitié des dépenses annuelles; trois quarts de cette moitié étant pris en charge par la Confédération et un quart par les cantons.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le 1er message (14 novembre 2001) concernant la RPT aussi bien que l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 prévoient que le domaine des prestations individuelles de l'AI sera de la compétence exclusive de la Confédération. Cela implique une modification de l'art. 112, al. 3, Cst.

Evolution depuis le 1er message

La 4e révision de l'AI (LAI et règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invlidité (RAI)[85], entrée en vigueur le 1er janvier 2004, n'a aucune incidence sur les modifications prévues dans le cadre de la RPT.

Délibérations au Parlement

Les Chambres fédérales n'ont pas remis en question la compétence exclusive de la Confédération en matière de prestations individuelles de l'AI.

Relation avec les révisions en cours

La 5e révision de la LAI, qui doit encore être délibérée au Parlement, vise à harmoniser la pratique en matière d'AI au moyen d'une surveillance accrue de la Confédération. L'organisation de cette assurance est rendue complexe par la répartition actuelle des tâches exécutives entre l'Office fédéral des assurances sociales, les offices de l'AI et les organes de l'AVS. La 5e révision propose par conséquent

84 RS **831.20**
85 RS **831.201**

diverses mesures d'harmonisation. Comme le désenchevêtrement des tâches inhérentes à la RPT entraîne également de nouvelles exigences organisationnelles pour l'AI, les dispositions de l'art. 54 LAI devront être adaptées à celles de la 5e révision.

Résultats de la consultation

En ce qui concerne la structure de l'AI, la grande majorité des milieux consultés sont d'avis que la question doit être résolue dans le cadre de la 5e révision de la LAI.

Le Conseil fédéral partage cette opinion. L'art. 54 présenté ici correspond au projet de la 5e révision de la LAI.

Nouvelle solution

Aperçu

Le financement et l'exécution des prestations individuelles sont assumés par la Confédération. En revanche, les écoles spécialisées sont du ressort des cantons en vertu de la souveraineté de ceux-ci en matière d'instruction publique (cf. ch. 2.9.7). La compétence exclusive de la Confédération dans ce domaine ne modifie en rien le régime des prestations individuelles. Malgré le transfert de la responsabilité organisationnelle à la Confédération, les offices AI resteront au service des assurés dans les cantons et les régions.

Modification de la loi

Il convient d'adapter les art. 54 (offices AI), 77 (provenance des ressources), 78 (contributions de la Confédération) et 78bis (calcul des contributions des cantons) de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)[86] pour y entériner la compétence exclusive de la Confédération en matière de prestations individuelles de l'AI.

La loi apparaît au ch. 22 de l'acte modificateur unique, et le commentaire se trouve au ch. 2.9.3.3.

Modifications prévues au niveau des ordonnances

Aucune modification n'est nécessaire dans le règlement sur l'assurance-invalidité (RAI)[87].

L'ordonnance du 2 décembre 1985 concernant les contributions des cantons à l'assurance-invalidité[88] doit être abrogée, du fait que les modifications des art. 54, 77, 78 et 78bis LAI suppriment sa base légale.

86 RS **831.20**
87 RS **831.201**
88 RS **831.272.1**

Adaptations à prévoir dans les cantons

Dans la mesure où le cofinancement des dépenses par les cantons et, éventuellement, les communes est régi par des lois ou des ordonnances (p. ex. sous la forme d'une loi d'application de la loi fédérale), celles-ci doivent être abrogées. Comme les communes ont aujourd'hui pris en charge une partie des contributions cantonales dans la plupart des cantons, ceux-ci devront redéfinir la répartition intracantonale des charges.

Commentaire des modifications de la LAI

Art. 54, 77, 78 et 78bis

Selon l'art. 112*b*, al. 1, Cst. la Confédération encourager l'intégration des invalides, et peut utiliser à cette fin les ressources financières de l'AI. Il faut donc adapter en conséquence les articles de la LAI relatifs aux droits et devoirs des cantons. de nouvelles exigences découlent de la compétence fédérale sur le plan organisationnel. Les offices AI (art. 54) devront être adaptés aux dispositions de la 5e révision de la LAI, qui précise que la Confédération est responsable de la création des offices AI cantonaux. En contrepartie, les contributions cantonales à l'AI sont abandonnées. L'art. 77 prévoit que la Confédération doit verser des contributions à l'AI (art. 77, al. 1, let. b) et financer l'allocation pour impotent (art. 77, al. 2). Le fait que l'allocation pour impotent soit financée par les pouvoirs publics (et non par les cotisations des employeurs et des assurés) est déterminant pour que cette allocation – contrairement aux autres prestations en espèces aux personnes âgées et aux invalides – ne soit versée dans les pays membres de l'UE. L'art. 78 définit le montant de la contribution fédérale à l'AI, tandis que l'art. 78bis est abrogé du fait que les cantons ne participent plus au financement de l'AI.

2.9.4 Subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers et de centres de jour

Contexte

Solution actuelle

En vertu de l'art. 73 LAI, l'AI alloue des subventions à la construction, à l'agrandissement, à la rénovation et à l'exploitation des homes accueillant des invalides pour un séjour momentané ou à demeure, des ateliers d'occupation permanente et des institutions qui appliquent les mesures de réadaptation prévues par l'AI. Diverses institutions offrent à la fois des places de réadaptation et d'occupation permanente, en fonction de la demande. La Suisse compte actuellement environ 170 institutions de réadaptation professionnelle; une trentaine d'entre elles sont des ateliers spécialisés dans l'apprentissage, les autres sont des établissements mixtes.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le 1er message (14 novembre 2001) concernant la RPT aussi bien que l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 prévoient qu'il appartiendra aux cantons de subventionner la construction et l'exploitation de homes et d'ateliers destinés à la réadaptation professionnelle et médicale. La Confédération promulguera toutefois une loi-cadre fixant les objectifs, les principes et les critères d'intégration des invalides, en vertu du nouvel art. 112*b* Cst.

Evolution depuis le 1er message

La 4e révision de l'AI (LAI et RAI), entrée en vigueur le 1er janvier 2004, n'a aucune incidence concrète sur les modifications prévues dans le cadre de la RPT.

Délibérations au Parlement

Les Chambres fédérales ont adopté une disposition constitutionnelle transitoire (art. 197, ch. 4, Cst.) chargeant les cantons d'assumer les prestations actuelles de l'AI en matière d'institutions, d'ateliers et de homes jusqu'à ce qu'ils disposent de leur propre stratégie approuvée en faveur des invalides, stratégie comportant aussi l'octroi de contributions cantonales aux frais de construction et d'exploitation d'institutions accueillant des résidents hors canton, mais au minimum pendant trois ans. Selon le 1er message concernant la RPT, cette disposition devait s'inscrire dans la loi.

En outre, les Chambres fédérales ont précisé à l'art. 112*b*, al. 3, Cst., que la loi fixe non seulement les objectifs, mais aussi les principes et les critères de l'intégration.

Le Conseil fédéral a promis aux Chambres de mettre en oeuvre la proposition Gross et de prévoir dans la loi-cadre sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) des voies de droit conduisant au Tribunal fédéral.

Relation avec les révisions en cours

Le programme d'allégement budgétaire 2003 (PAB 03) a globalement réduit la hausse des subventions d'exploitation des institutions à partir de 2004. Les modifications prévues dans ce cadre auront des incidences sur tout bilan global basé sur 2005 ou une année ultérieure.

Résultats de la consultation

À l'exception de l'UDC, aucun milieu consulté ne s'oppose catégoriquement à l'introduction de la nouvelle loi-cadre (LIPPI) qui, très bien accueillie par certains, n'en est pas moins critiquée dans sa forme actuelle; diverses modifications sont proposées.

Certains cantons (GL, SH, BL, AR, AI, SG, GR, TG, VD), notamment, critiquent le projet quant à sa forme. Ils estiment qu'il va au-delà d'une loi-cadre du fait qu'il contient un très grand nombre de réglementations, et qu'il empiète trop sur le pouvoir décisionnel des cantons.

Le Conseil fédéral a remanié le projet sur la base de ces critiques et a soumis au Parlement une loi-cadre simplifiée. Les dispositions de la Constitution (nouvel art. 112*b* Cst.) et les promesses faites par la Confédération et les cantons à la veille de la votation doivent être respectées dans tous les cas, notamment en ce qui concerne la protection juridique prévue.

Concrètement, les modifications suivantes sont proposées par rapport au texte original:

- les *ateliers* protégés ne doivent pas être exclus de l'obligation d'assumer les coûts. Cela ne crée pas un droit individuel ou justiciable à une place en atelier, mais plutôt une *obligation de cofinancement* du canton de domicile. La gestion de l'offre se fait par l'intermédiaire de la planification des besoins;
- le «plan stratégique en matière d'institutions pour personnes invalides» prévu doit être adopté par le gouvernement cantonal. On montre ainsi que le plan n'a pas le caractère d'un «simple document administratif». Il est de la compétence des cantons de décider s'ils souhaitent soumettre à leur parlement un plan adopté par l'Exécutif (p. ex. sous la forme d'un rapport de planification);
- le texte mis en consultation prévoyait qu'en cas de modifications importantes du plan, celui-ci devrait être approuvé une nouvelle fois par le Conseil fédéral. Cette disposition peut être supprimée en raison des voies de droit prévues et du fait que le plan adopté par le gouvernement cantonal a davantage de force politique.

Nouvelle solution

Aperçu

Conformément au nouvel article 112*b* Cst., la Confédération édicte une loi-cadre sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides. L'AI ne participe plus au financement de la construction et de l'exploitation d'institutions destinées aux personnes invalides. La responsabilité technique et financière de ce domaine est entièrement transférée aux cantons.

L'AI continue cependant à financer les mesures de réadaptation individuelles selon les art. 16 et 17 LAI. Elle conclut toujours avec les institutions concernées des contrats portant sur les tarifs, qui tiennent également compte de l'amortissement des bâtiments et des de la rémunération des investissements (préalables) des cantons et des institutions. La Confédération et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) s'emploient à harmoniser les apports financiers de l'AI avec ceux des cantons.

Le tarif AI pour la réadaptation professionnelle couvre désormais la subvention collective en plus de la subvention individuelle existante. L'AI conserve la responsabilité de la réadaptation professionnelle puisqu'il s'agit d'une prestation individuelle de l'AI, tandis que les cantons sont responsables du travail en milieu protégé.

Cela n'entraîne aucun problème pour les établissements de réadaptation entièrement financés par le tarif AI. Mais beaucoup d'institutions offrent des places de travail et des places de réadaptation; ces dernières sont financées par l'AI, tandis que les places de travail dépendent des cantons. Du partage des responsabilités entre Confédération et cantons découlent deux unités d'imputation différentes avec des critères techniques divergents. Il sera possible d'assurer la compatibilité des exigences qualitatives de l'AI pour les places de réadaptation avec celles des cantons pour les ateliers protégés, par le biais de directives (comptabilité analytique, enregistrement des prestations). Cela nécessitera une collaboration et une coordination étroites entre l'AI et les cantons.

L'obligation des cantons comprend les domaines définis comme résidentiels ou partiellement résidentiels, le logement provisoire ou permanent (pour les enfants, les adolescents et les adultes, avec ou sans possibilité d'occupation à l'intérieur de l'institution), le séjour d'adolescents et d'adultes dans un centre de jour ainsi que le travail d'adolescents et d'adultes dans un atelier pour handicapés (occupation ou production, centrale ou décentralisée). Les cantons doivent élaborer leur offre de manière à satisfaire aux critères minimaux définis dans la législation fédérale.

Le Conseil fédéral a promis aux Chambres de prévoir dans la loi des voies de droit conduisant au Tribunal fédéral. Les normes de la loi-cadre doivent donc être justiciables. Les plans stratégiques cantonaux ne donnent lieu à aucun droit justiciable tel que les prévoit le premier message concernant la RPT. Il faut par conséquent que la loi-cadre règle davantage de questions au niveau fédéral que ne le prévoyait le message de novembre 2001. Le présent projet prévoit ainsi notamment que, si une personne invalide ne trouve pas une place correspondant à son handicap dans une institution reconnue de son canton de domicile, ce canton est tenu de participer financièrement aux coûts du séjour dans une autre institution. Ce droit peut être revendiqué jusque devant le Tribunal fédéral.

Modification de la loi

L'art. 73 de la *loi sur l'assurance-invalidité (LAI)*[89] doit être abrogé du fait que les subventions à la construction et à l'exploitation des homes, des ateliers et des centres de jour sont du ressort des cantons. L'abrogation complète de cet article n'est possible que si les subventions à la formation scolaire spéciale (cf. ch. 2.9.7) sont également supprimés. Il faut en outre adapter les art. 75 (dispositions communes) et 75bis (recours), et régler par une disposition transitoire la question de l'éventuel remboursement de subventions.

La loi apparaît au ch. 22 de l'acte modificateur unique, et le commentaire se trouve au ch. 2.9.4.3.

Nouvelle loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides:

La nouvelle loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) règle essentiellement les aspects suivants: garantie de l'intégration, obligation des cantons d'assurer l'offre et le financement d'institutions

89 RS **831.20**

répondant aux besoins existants, exigences que doivent remplir les institutions, contenu minimum des plans stratégiques cantonaux en matière d'institutions pour personnes invalides, droits des personnes invalides et droits de recours de leurs organisations. Les objectifs d'intégration minimaux prescrits par la LIPPI ne seront mis en oeuvre par la Confédération que par l'établissement d'une liste des organisations nationales ou intercantonales habilitées à recourir. Pour le reste, les dispositions d'exécution de la LIPPI relèvent de la législation cantonale.

La loi apparaît à l'annexe 2 de l'acte modificateur unique, et le commentaire se trouve au ch. 2.9.4.4.

Modifications de l'ordonnance

Règlement sur l'assurance-invalidité

Les art. 99, 100, 101, 102, 103, 104, 104bis, 104ter, 105, 106, 106bis, 107 et 107bis du RAI[90] doivent être abrogés à la suite de la cantonalisation des subventions correspondantes. L'abrogation de l'art. 73 LAI supprime la base légale de ces dispositions.

Les objectifs minimaux prescrits par la loi sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) ne donnent lieu, sur le plan fédéral, qu'à une liste des organisations nationales ou intercantonales habilitées à recourir.

Ordonnance du DFI sur l'encouragement de l'aide aux invalides

L'ordonnance du DFI du 4 décembre 2003 sur l'encouragement de l'aide aux invalides[91] doit être abrogée, étant donné qu'elle n'a plus de base légale, en raison de l'abrogation de l'art. 73 LAI et des dispositions correspondantes du RAI.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Le nouveau régime instauré par la RPT nécessitera les adaptations suivantes:

- promulguer les dispositions d'exécution nécessaires à l'échelon cantonal,
- élaborer, en matière d'institutions pour personnes invalides, des plans stratégiques cantonaux conformes à la loi-cadre,
- ratifier la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), mettre en place et développer les structures de coopération intercantonale prévues par cette convention,
- régler les relations avec les institutions, le cas échéant sous la forme de contrats de prestations,

90 RS **831.201**
91 RS **831.201.813**

– contrôler et adapter les voies de droit cantonales des personnes concernées et de leurs organisations. Les règles du droit administratif sont déjà applicables. Les décisions prises par les organes de la CIIS (la procédure d'adhésion est en cours) peuvent être attaquées par un recours de droit public au Tribunal fédéral.

Les adaptations nécessaires de la législation ne pourront être mises en chantier qu'au moment où l'on connaîtra les dispositions définitives de la loi-cadre. Les cantons devront en outre se doter des bases légales nécessaires pour prendre en charge les contributions actuelles de l'AI durant une période transitoire d'au moins trois ans.

Commentaire des modifications de la LAI

Art. 73

Selon l'art. 112*b*, al. 2, Cst., il appartient désormais aux cantons (et non plus à la Confédération) de soutenir la construction et l'exploitation d'institutions servant à l'intégration des invalides. Simultanément, l'art. 62, al. 3, Cst. attribue aux seuls cantons la responsabilité de pourvoir à la formation spéciale des jeunes handicapés. Les prestations collectives allouées jusqu'ici, (subventions pour la construction, les équipements et l'exploitation de centres d'intégration professionnelle) font désormais partie des tarifs applicables aux mesures individuelles d'intégration professionnelle prévues aux art. 16 et 17 LAI. L'AI n'a donc plus la responsabilité de subventionner à titre collectif les institutions d'aide aux invalides et de formation spéciale. L'art. 73 LAI peut donc être abrogé.

Art. 75

L'abrogation de l'art. 73 rend caducs les renvois à cet article.

Disposition transitoire

Les dispositions de l'art. 104bis RAI sont reprises.

Commentaire de la loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI)

Titre et préambule

La LIPPI se fonde sur l'art. 112*b*, al. 3, Cst.[92], tel que prévu par arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Selon l'art. 112*b*, al. 2 et 3, Cst., il appartient aux cantons d'encourager «l'intégration des invalides, notamment par des contributions à la construction et à l'exploitation d'institutions visant à leur procurer un logement et un travail», mais le législateur fédéral est chargé de fixer «les objectifs, les principes et les critères d'intégration des invalides» que doivent respecter les cantons.

92 RS **101**

Or il n'est pas question de préciser dans la loi les objectifs, les principes et les critères d'intégration applicables à chacun des nombreux types d'invalidité, mais bien de poser des règles générales. Celles-ci figurent dans les différentes dispositions du projet de LIPPI, en particulier dans celles qui concernent les exigences minimales fixées pour la reconnaissance des institutions (art. 5) et le contenu des plans stratégiques cantonaux (art. 10). Ces différents éléments s'inscrivent, pour l'essentiel, dans le cadre donné par le message du Conseil fédéral du 14 novembre 2001 concernant la RPT[93].

But

Art. 1

L'art. 1 exprime l'intention générale du législateur fédéral. L'accès à une institution doit être garanti à toutes les personnes invalides qui en ont besoin et qui le souhaitent, quelles que soient leurs ressources financières, leur situation personnelle et leur état de santé. L'acquis au sens de l'art. 73, al. 3, LAI[94] doit être repris dans son principe.

La LIPPI ne concerne que l'intégration dans une institution. La réglementation de l'intégration par des mesures ambulatoires est de la compétence des cantons. Les institutions visées sont désignées à l'art. 3. Elles doivent répondre de manière adéquate aux besoins des personnes invalides (art. 2), notamment dans les domaines du logement, du travail ou de l'occupation.

Le terme «invalide» correspond à celui qu'utilise l'art. 112*b* Cst. La Constitution fait une distinction entre ce terme, utilisé dans le cadre des assurances sociales, et la notion plus large de personnes handicapées (art. 8, al. 4, Cst.), qui est celle de la loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés[95]. Par souci de cohérence, il convient d'adopter dans la LIPPI la même terminologie que celle de l'art. 112*b* Cst., d'autant que celle-ci a été validée lors de l'adoption de la RPT. Le Conseil fédéral propose également de conserver la terminologie actuelle dans le cadre de la 5e révision de l'assurance-invalidité[96].

Les cantons ne pourront pas choisir une définition de la personne invalide plus étroite que celle de la Constitution. Cette définition devra donc couvrir au moins toutes les situations reconnues comme des cas d'invalidité par le droit des assurances sociales (art. 8 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA][97], art. 4 et 5 LAI, etc.). Les personnes invalides qui étaient déjà prises en charge par une institution avant l'âge de l'AVS et qui continuent de l'être après cet âge ne perdent pas leur statut de personne invalide au sens de la LIPPI (c'est déjà le cas, puisque l'art. 73, al. 3, LAI dispose que les subventions de l'AI aux institutions continuent d'être versées pour ces personnes). Par contre, les personnes qui sont atteintes d'une invalidité après l'âge de l'AVS ne sont pas visées par la LIPPI, pas plus qu'elles ne sont pas soumises aux dispositions de l'art. 73 LAI. Il appartient aux cantons de régler la prise en charge de ces personnes dans des institutions.

93 FF **2002** 2304 ss
94 RS **831.20**
95 RS **151.3**
96 Message du 22 juin 2005 concernant la 5e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, FF **2005** 4215
97 RS **830.1**

Tâches des cantons

Art. 2 Principe

Chaque canton doit garantir que les personnes invalides domiciliées sur son territoire disposent d'une offre en institutions répondant de manière appropriée à leurs besoins. Le domicile est défini à l'art. 23 du code civil (CC)[98].

L'offre adéquate signifie, d'une part, que le canton ne peut considérer les besoins uniquement sous l'angle quantitatif; il doit aussi tenir compte de la diversité des handicaps et d'autres éléments tels que les relations sociales et la langue. D'autre part, elle implique également que les prestations seront proportionnées, en ce sens que le rapport entre le coût supporté par les pouvoirs publics et l'utilité pour les personnes invalides devra rester raisonnable.

Lié à l'art. 4 (reconnaissance des institutions), l'art. 2 impose au canton une planification des institutions.

Art. 3 Institutions

L'art. 3 définit ce que la LIPPI entend par «institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides». L'intégration au sens de la loi couvre le logement, le travail, l'occupation et d'autres activités pratiquées la journée dans une communauté. L'intégration médicale ou professionnelle n'est pas visée par la LIPPI.

Les définitions figurant à l'al. 1 ont été reprises, pour l'essentiel, de l'art. 100 RAI[99], ce qui implique que l'offre garantie par les cantons devra comprendre les mêmes catégories d'institutions qu'aujourd'hui (exception faite des centres de vacances, cf. ci-après). Les formes de logement collectif bénéficiant d'un encadrement sont toujours assimilées à des homes, et donc également visées par la LIPPI (let. b). Par contre, la notion de home ne s'étend pas à l'habitation accompagnée.

Bien entendu, les cantons sont libres d'étendre l'offre à des formes de prise en charge non citées à l'art. 3.

Comptent également comme institutions au sens de la LIPPI les unités qui offrent des prestations mentionnées à l'al. 1 tout en appartenant à un établissement dont les autres unités accomplissent des tâches non visées par cette loi (al. 2).

En vertu de l'art. 73 LAI les homes dans lesquels les personnes invalides peuvent passer leur temps libre reçoivent des contributions couvrant environ un quart des coûts de construction, d'agrandissement ou de rénovation. Entre 1993 et 2005, ces contributions ont été versées à six homes pour un montant total de quelque 7 millions de francs, dont 4 millions environ à un home de la Fédération suisse des aveugles et malvoyants. Comme les dispositions de la LIPPI (notamment de l'art. 7, al. 2) sont difficilement applicables à ces homes, ceux-ci n'entrent pas dans le champ d'application de la loi. Cela signifie que la Confédération ne formule pas de directive pour la période suivant l'expiration du délai transitoire au sens de l'art. 197, ch. 4, Cst., pendant laquelle les cantons sont tenus de verser des contributions. Les homes concernés auront au moins trois ans pour revoir leur financement. Les cantons devront régler au moyen d'une convention les modalités du versement

98 RS **210**
99 RS **831.201**

de subventions durant la période transitoire. Il n'y aura pas de frais de construction, mais tout au plus des frais d'agrandissement ou de rénovation.

Art. 4 Reconnaissance des institutions

Chaque canton reconnaît les institutions qui font partie de son offre (al. 1). En reconnaissant une institution, le canton l'intègre dans sa planification. La question du financement est réglée à l'art. 7. Les institutions reconnues par un canton peuvent être établies sur son territoire ou dans un autre canton. La question des compétences est réglée aux art. 5, al. 2, et 6, al. 2.

L'al. 2 précise que la reconnaissance, de même que le refus ou le retrait de la reconnaissance, doit prendre la forme d'une décision, c'est-à-dire d'un acte susceptible de recours. Peuvent recourir l'institution concernée et, contre la reconnaissance, les organisations de défense des personnes invalides (art. 9).

Art. 5 Conditions de reconnaissance

Pour être reconnue, une institution doit remplir les conditions énumérées à l'al. 1. Celles-ci correspondent pour l'essentiel aux critères de qualité utilisés actuellement pour déterminer le droit aux subventions AI. La liste des critères est exhaustive, aucune disposition d'exécution de la LIPPI n'étant prévue sur le plan fédéral (exception: art. 9, al. 2). Ces exigences sont des normes minimales au niveau du droit fédéral. Les cantons sont libres de les compléter. En outre, il va de soi que l'institution doit satisfaire aux exigences découlant d'autres domaines du droit, p. ex. les prescriptions techniques du canton concerné ou la loi sur l'égalité pour les handicapés[100].

Une institution est généralement reconnue par le canton dans lequel elle est établie, même si d'autres cantons la reconnaissent aussi. C'est pourquoi l'al. 2 dispose que la reconnaissance est accordée par le canton sur le territoire duquel l'institution est établie. Les cantons peuvent déléguer cette compétence à un autre canton par convention, notamment dans les rares cas où l'institution n'est destinée qu'aux habitants du canton en question. Une institution reconnue par le canton compétent peut être reconnue par d'autres cantons sans examen des conditions fixées à l'al. 1.

Art. 6 Contrôle

La reconnaissance implique le contrôle du respect des conditions de reconnaissance. Ce contrôle doit être régulier (al. 1). Ici aussi, c'est le canton dans lequel l'institution est établie qui est compétent, à moins que les cantons concernés n'en aient convenu autrement (al. 2). Si le canton responsable du contrôle constate qu'une institution ne remplit plus les conditions fixées à l'art. 5, al. 1, il lui retire la reconnaissance. Dans ce cas, il en informe les autres cantons (al. 3).

Art. 7 Participation aux coûts

Conformément au but de la LIPPI (art. 1), l'offre garantie par les cantons ne doit comporter que des institutions où les personnes invalides n'ont pas à dépenser plus que leurs revenus (rente et allocation pour impotent de l'AI, prestations complémen-

100 RS **151.3**

taires, etc.). Si ces revenus ne suffisent pas, le canton de domicile doit combler la différence avec le tarif demandé par l'institution. C'est pourquoi l'al. 1 prévoit que ce canton participe aux coûts du séjour dans une institution reconnue de telle manière qu'aucune personne invalide ne doive faire appel à l'aide sociale en raison de ce séjour. En vertu de l'al. 2, le canton de domicile n'est tenu de fournir des prestations que pour les personnes invalides qui choisissent une institution reconnue par lui et propre à répondre à leurs besoins adéquatement (au sens de l'art. 2). L'al. 1 formule une exigence minimale; les cantons peuvent prévoir une offre plus étendue.

La participation cantonale ne se limite pas aux frais de séjour au sens strict, mais comprend toutes les dépenses entrant en ligne de compte, y compris la participation aux frais d'investissement. Les tarifs pratiqués par les institutions seront négociés avec les cantons. Selon l'al. 1 ceux-ci ne peuvent pas s'acquitter de leur participation par le biais de l'aide sociale, ils devront le faire soit par des subventions versées aux institutions (qu'elles soient calculées en bloc ou par tête) soit par des contributions allouées aux personnes invalides par le biais des prestations complémentaires de l'AVS/AI ou d'une subvention directe. Une combinaison de ces moyens n'est naturellement pas exclue.

L'al. 2, déjà cité, vise à régler les lacunes dans la planification cantonale ou de déficience dans la pratique cantonale de reconnaissance et de surveillance des institutions. Il se peut en effet qu'une personne invalide ne trouve pas de place répondant à ses besoins dans une institution reconnue par son canton de domicile ou qu'elle estime que l'institution reconnue qui dispose d'une place ou dans laquelle elle séjourne déjà ne satisfait pas aux exigences légales. Dans ces deux cas, l'al. 2 donne à la personne concernée le droit à une contribution financière du canton au séjour dans une autre institution qui répond à ses exigences, par exemple une institution reconnue par un autre canton ou une institution non reconnue. La personne invalide ne n'a donc pas droit à une place dans une institution, mais à une prestation en espèces si le canton de domicile ne peut lui offrir une place appropriée. Le canton de domicile ne sera toutefois tenu de fournir une prestation que si la demande est justifiée, en particulier si elle est conforme au principe de la proportionnalité (voir commentaire de l'art. 2). Si l'autorité cantonale compétente refuse sa contribution, la personne invalide peut recourir contre cette décision jusqu'au Tribunal fédéral. Le litige peut porter aussi bien sur le droit à une contribution et sur le montant de celle-ci que sur le point de savoir si une institution remplit les conditions posées par le droit fédéral.

L'al. 2 est une disposition spéciale qui ne libère aucunement le canton des obligations découlant de l'art. 2. Par ailleurs, il est applicable même en l'absence de législation cantonale d'exécution.

Droit aux subventions et droit de recours des organisations

Lors des débats parlementaires, M. Jost Gross, conseiller national, avait proposé qu'un contrôle judiciaire fédéral sur les décisions cantonales soit expressément prévu à l'art. 112*b*, al. 3, Cst. Le Parlement a rejeté cette proposition, tout en prenant acte que le Conseil fédéral entendait prévoir un contrôle judiciaire fédéral dans la loi fondée sur cette disposition. C'est pourquoi le projet de LIPPI prévoit:

– la forme de la décision pour l'octroi, le refus et le retrait de la reconnaissance des institutions (art. 4, al. 2), ce qui implique le droit pour l'institution

concernée de recourir, d'abord devant des juridictions cantonales, puis devant le Tribunal fédéral,

– le droit pour la personne invalide qui ne trouve pas de place dans une institution reconnue par son canton de domicile et conforme aux exigences du droit fédéral d'obtenir de ce canton une contribution au séjour dans une autre institution (art. 7, al. 2), et de recourir jusqu'au Tribunal fédéral en cas de refus,

– l'obligation pour les cantons de régler l'octroi des subventions de telle manière que les décisions y relatives puissent faire l'objet d'un recours jusqu'au Tribunal fédéral (art. 8; voir commentaire ci-après),

– le droit pour les organisations de défense des personnes handicapées de recourir jusqu'au Tribunal fédéral contre la reconnaissance d'une institution (art. 9; voir commentaire ci-après).

Art. 8 Droit aux subventions

Selon l'art. 83, let. k, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral adoptée le (LTF)[101], le recours n'est pas recevable contre «les décisions en matière de subventions auxquelles la législation ne donne pas droit». Or on a vu plus haut que les cantons peuvent remplir l'obligation que leur impose l'art. 7 (participation aux coûts) soit par des subventions, soit par le biais des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Le refus total ou partiel de ces dernières est susceptible de recours jusqu'au Tribunal fédéral des assurances (à l'avenir jusqu'au Tribunal fédéral), en vertu de l'art. 62 LPGA. Par contre, il ne peut y avoir de droit aux subventions cantonales, ni donc de possibilité de recourir jusque devant le Tribunal fédéral, que si la législation cantonale le prévoit expressément et fixe notamment avec précision les conditions d'octroi des subventions. C'est pourquoi l'art. 8 LIPPI dispose que si le canton prévoit des subventions, il doit en régler l'octroi de telle sorte qu'elles constituent un véritable droit. Selon qu'il s'agit de subventions destinées à être versées aux institutions reconnues ou aux personnes invalides, ces institutions ou ces personnes peuvent faire valoir leur droit jusqu'au Tribunal fédéral. Il convient toutefois de préciser que le Tribunal fédéral ne pourra se prononcer sur le droit aux subventions que sous l'angle de l'interdiction de l'arbitraire (car ce droit se fonde sur une législation purement cantonale), alors que son pouvoir d'examen est plus étendu en ce qui concerne les prestations complémentaires (qui sont fondées sur le droit fédéral).

Le caractère limité du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral en ce qui concerne les subventions a été contesté lors de la procédure de consultation, notamment par les représentants des personnes invalides. Une extension de ce pouvoir au droit cantonal irait cependant à l'encontre de la loi sur le Tribunal fédéral. Par ailleurs, il ne serait pas dans l'esprit de la RPT de régler en détail le droit aux subventions dans la législation fédérale alors que les cantons assument la charge financière. Enfin, les litiges seront soumis à un examen complet devant les tribunaux cantonaux de première instance et art. 8 LIPPI, qui permet de porter l'affaire devant le Tribunal fédéral, représente une garantie contre l'arbitraire.

101 FF **2005** 3829, expiration du délai référendaire: 6 octobre 2005

Art. 9 Droit de recours des organisations

Si une organisation de défense des personnes handicapées estime que la reconnaissance a été accordée à une institution qui ne remplit pas les conditions requises, l'art. 9 lui donne le droit de recourir contre la décision de reconnaissance (al. 1), et cela jusqu'au Tribunal fédéral (voir art. 89, al. 2, let. d, LTF). Par contre, ces organisations ne peuvent pas attaquer les décisions de refus ou de retrait de la reconnaissance, car cela leur permettrait de recourir dans des cas où la principale intéressée, à savoir l'institution concernée, renoncerait à le faire.

Les conditions relatives à l'ancienneté et au domaine d'activité que doit remplir l'organisation sont reprises de l'art. 9 de la loi sur l'égalité pour les handicapés[102]. Est également réputée d'importance nationale toute organisation dont l'activité s'étend sur une région linguistique.

Le droit de recours des organisations de défense des personnes handicapées implique que les décisions de reconnaissance devront également leur être notifiées. C'est pourquoi le Conseil fédéral devra dresser la liste des organisations habilitées à former recours (al. 2).

Disposition transitoire

Art. 10

L'art. 197, ch. 4, Cst. (disposition transitoire ad art. 112*b*) prévoit que les cantons devront avoir «leur propre stratégie approuvée en faveur des invalides». L'art. 10 LIPPI précise que ce plan stratégique est arrêté par le gouvernement cantonal, après consultation des institutions et des organisations représentant les personnes handicapées (al. 1). La portée politique de cet instrument sera de la sorte amplifiée. Les cantons sont libres de soumettre le plan à leur parlement, par exemple sous la forme d'un rapport de planification. Plusieurs cantons peuvent élaborer un plan commun. Le plan peut être comparé aux plans directeurs de la législation sur l'aménagement du territoire, dans le sens qu'il n'est pas directement applicable et que son contenu doit être mis en œuvre dans des normes contraignantes. Le plan ne peut pas faire l'objet d'un recours.

En d'autres termes, chaque canton est tenu d'élaborer un plan correspondant à ses besoins et de le soumettre pour approbation à son exécutif. Mais les cantons sont libres de soumettre leur plan à l'examen de la commission spécialisée sous la forme d'un plan régional commun. Cette possibilité est discutée dans quelques cantons; elle a déjà été retenue à BS et à BL.

L'énumération, à l'al. 2, des éléments que doit contenir le plan stratégique est exhaustive, car il n'est pas prévu d'édicter de dispositions fédérales d'application de la LIPPI. Il convient de relever que le plan stratégique devra notamment traiter du financement des séjours hors canton (al. 2, let. g), comme le prévoit la disposition constitutionnelle précitée. Pour pouvoir analyser les besoins et planifier l'offre, les cantons devront s'appuyer sur des données saisies et traitées par leurs soins ou par un tiers qu'ils auront mandaté à cet effet.

L'art. 10, al. 2, let. h, dispose que les plans stratégiques doivent contenir la planification de leur mise en œuvre. Afin d'éviter toute lacune sur le plan financier, la plani-

[102] RS **151.3**

fication doit notamment donner des informations sur la phase comprise entre l'approbation du plan et l'adoption de la législation cantonale correspondante.

L'art 197, ch. 4, Cst. dispose que les plans stratégiques cantonaux doivent être approuvés. Le projet de LIPPI prévoit que cette approbation sera donnée par le Conseil fédéral, après consultation d'une commission composée de représentants des milieux intéressés (al. 3 et 4). La commission spécialisée exerce une fonction consultative. Elle se dotera d'un règlement interne qui fixe la procédure et les critères de l'examen formel et matériel des plans stratégiques. Les cantons étant représentés dans la commission, leurs exigences seront prises en compte. Les modifications ultérieures des plans stratégiques ne sont pas soumises à approbation, car l'art. 10 LIPPI n'est applicable qu'à la période transitoire selon l'art. 197, ch. 4, Cst. La décision du Conseil fédéral quant à l'approbation du plan n'est pas susceptible de valables recours.

Durant la période transitoire, les cantons devront appliquer les règles de l'AI au moment de l'entrée en vigueur de la LIPPI. Les dispositions pertinentes de la législation sur l'AI sont publiées dans le Recueil officiel du droit fédéral. Les cantons devront se tenir au contenu de cette réglementation mais non à la procédure actuelle. Les personnes invalides ne devront en aucun cas assumer de nouvelles charges et les institutions ne devront pas être soumises à de nouvelles conditions.

2.9.5 Soutien de l'aide aux invalides

Contexte

Solution actuelle

Afin d'encourager l'intégration sociale des personnes handicapées, un soutien est apporté aux associations faîtières d'aide privée aux invalides qui œuvrent à l'intégration de ces personnes. Ces associations et les organisations qui leur sont affiliées bénéficient de subventions de l'AI pour les frais découlant des conseils et de l'aide aux invalides et à leurs proches, des cours et des prestations spécifiques visant à encourager et soutenir la réadaptation des invalides.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le 1er message (14 novembre 2001) concernant la RPT aussi bien que l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 prévoient un désenchevêtrement partiel du soutien apporté par les pouvoirs publics à l'aide aux personnes handicapées: la Confédération continue de subventionner les associations privées pour leurs activités couvrant l'ensemble du pays, tandis que les cantons soutiennent les activités circonscrites aux échelons cantonal et communal. Cette répartition est fixée au nouvel art. 112*c* Cst.

Evolution depuis le 1er message

La 4e révision de la LAI (LAI et RAI), entrée en vigueur le 1er janvier 2004, n'a aucune incidence concrète sur les modifications prévues dans le cadre de la RPT.

Délibérations au Parlement

Les Chambres fédérales n'ont pas remis en question le projet de désenchevêtrer partiellement les prestations des pouvoirs publics dans le domaine de l'aide aux personnes handicapées.

Relation avec les révisions en cours

Il n'existe en l'occurrence aucun lien avec une révision législative en cours.

Résultats de la consultation

Le texte rencontre l'approbation de la majorité des milieux consultés. Seul le canton d'Argovie, pour qui le désenchevêtrement ne va pas assez loin, le rejette. Les remarques formulées par le canton d'Appenzell Rhodes-intérieures et economiesuisse vont dans le même sens.

Nouvelle solution

Aperçu

La RPT vise le désenchevêtrement partiel dans le domaine de l'aide aux personnes handicapées. La Confédération continue de subventionner les associations couvrant l'ensemble du pays ou une région linguistique et les organisations cantonales ou communales qui leur sont affiliées, tandis que les cantons soutiennent les activités limitées à leur territoire ou à leurs communes.

Modifications de la loi

Aucune disposition de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)[103] ne doit être adaptée. Le commentaire à ce propos se trouve au ch. 2.9.5.3.

Modifications prévues au niveau de l'ordonnance

Aucune disposition du règlement sur l'assurance-invalidité[104] ne doit être adaptée.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Aucune adaptation ne sera nécessaire à l'échelon cantonal.

103 RS **831.20**
104 RS **831.201**

Commentaire des modifications de la LAI

En vertu de la modification du 2 février 2000[105] du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité[106], entrée en vigueur le 1er janvier 2001, les organisations d'aide aux invalides reconnues d'utilité publique ont droit à des subventions pour les prestations qu'elles fournissent à l'échelle nationale ou dans une région linguistique (cf. art. 108 RAI). Il n'est donc pas nécessaire de modifier l'art. 74 LAI. Le système actuel est maintenu.

2.9.6 Subventions aux organismes formant des spécialistes dans le domaine social

Contexte

Solution actuelle

L'AI subventionne aujourd'hui la formation et le perfectionnement du personnel enseignant et de spécialistes dans les domaines de l'assistance, de la formation et de la réadaptation professionnelle des invalides.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le 1er message (14 novembre 2001) concernant la RPT prévoyait déjà que l'AI serait libérée du financement de la formation et du perfectionnement des spécialistes dans le domaine social. Cela ne nécessite aucune modification de la Constitution.

Evolution depuis le 1er message

La 4e révision de la LAI (LAI et RAI), entrée en vigueur le 1er janvier 2004, n'a aucune incidence sur les présentes modifications prévues dans le cadre de la RPT.

Délibérations au Parlement

La motion Meyer (03.3034) demandait une réglementation transitoire, analogue à celle adoptée pour les homes, ateliers et centres de jour. Entre-temps, le Conseil national a rejeté cette motion.

Relation avec les révisions en cours

Les réformes de la loi sur la formation professionnelle et de la loi sur les hautes écoles spécialisées ont été séparées du projet de RPT. La *nouvelle loi sur la forma-*

105 RO **2000** 1199
106 RS **831.201**

tion professionnelle englobe, dans son champ d'application, les domaines de la santé et du social; elle règle en outre la formation continue à des fins professionnelles. L'entrée en vigueur, le 1er janvier 2004, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (RS *412.10*) a entraîné l'abrogation de la loi fédérale sur les aides financières aux écoles supérieures de travail social (RS *412.31*).

En décembre 2003, le Conseil fédéral a approuvé le *message concernant la modification de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées*[107]. Cette révision partielle vise notamment à entendre le champ d'application de la loi aux domaines de la santé, du social et des arts (SSA). Filières prévues dans le domaine social: travail social, pédagogie sociale et animation socioculturelle. Le domaine de la pédagogie spécialisée au sens strict n'est plus réglée par la loi fédérale du 6 octobre 1995 (RS *414.71*) sur les hautes écoles spécialisées. La modification devrait entrer en vigueur à en octobre 2005.

Résultats de la consultation

La plupart des propositions concernent le financement futur des formations concernées. Certains participants à la consultation (notamment le PSS, l'USS, la Société des employés de commerce, l'Union des villes suisses) demandent qu'il soit réglé dans les plans cantonaux concernant les écoles spécialisées et les écoles pour handicapés, ou que la Confédération règle les formations.

Cette exigence est prise en compte à l'art. 10 LIPPI (cf. ch. 2.9.4), puisque le plan stratégique cantonal doit présenter les «principes régissant la formation et le perfectionnement professionnels du personnel spécialisé».

Nouvelle solution

Aperçu

L'art. 74, al. 1, let. d, LAI doit être abrogé afin d'harmoniser les prestations des assurances sociales, ce qui libère l'AI de tout financement dans le domaine de la formation et du perfectionnement. Dans la mesure où ils relèvent désormais des hautes écoles, la formation et le perfectionnement de spécialistes se fondent sur l'art. 63, al. 2, Cst. La Confédération se fondera sur cette base pour continuer de soutenir financièrement les filières concernées. Les écoles qui n'obtiennent pas le statut de hautes écoles seront soutenues en vertu de la loi sur la formation professionnelle (art. 63, al. 1, Cst.).

Modification de la loi

L'AI ne finançant plus la formation et le perfectionnement des spécialistes dans le domaine social, l'art. 74, al. 1, let. d, de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)[108] doit être abrogé.

107 cf. FF **2004** 117 ss
108 RS **831.20**

La loi apparaît au ch. 22 de l'acte modificateur unique et le commentaire se trouve au ch. 2.9.6.3.

Modification de l'ordonnance

Le désengagement de l'AI nécessite l'abrogation des art. 111, 112, 113 et 114 du règlement du 17 janvier 1961[109] sur l'assurance-invalidité (RAI). L'abrogation de l'art. 74, al. 1, let. d, LAI supprime la base légale de ces dispositions d'application.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Les cantons devront financer dans une plus large mesure les filières de formation et de perfectionnement qui bénéficiaient du soutien de l'AI, en complétant les subventions fédérales fondées sur d'autres lois (loi sur l'aide aux universités, loi sur les hautes écoles spécialisées, loi sur la formation professionnelle). Il en va de même pour les filières visées par la nouvelle loi sur la formation professionnelle (apprentissage social; écoles supérieures de travail social). L'objectif des cantons doit être de maintenir ou de garantir les ressources des filières de formation et de perfectionnement aujourd'hui financées exclusivement par l'AI. Un moyen d'atteindre ce but est la collaboration intercantonale avec compensation des charges.

Accords intercantonaux actuels:

- accord intercantonal universitaire,
- accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées,
- accord intercantonal sur les écoles supérieures spécialisées,
- convention sur les taxes scolaires dans la formation professionnelle.

Le versement de contributions est en règle générale lié à la reconnaissance des diplômes correspondants:

- diplômes des HES cantonales,
- diplômes des écoles supérieures de travail social,
- reconnaissance des écoles de pédagogie spécialisée, de logopédie, de thérapie psychomotrice.

Les adaptations suivantes doivent encore être apportées, en partie indépendamment de la RPT:

- inclusion de tous les établissements et filières de formation dans les accords pertinents,
- intégration de la formation et du perfectionnement dans le domaine social dans le nouveau régime de la formation professionnelle,
- inclusion de la formation et du perfectionnement dans les accords sur les prestations avec les institutions pour personnes handicapées,

109 RS **831.201**

– inclusion, dans les budgets cantonaux et les accords cantonaux, des formations et des perfectionnements auparavant financés en grande partie par l'AI.

Commentaire des modifications de la LAI

Afin d'harmoniser de ses prestations avec celles des autres assurances sociales, l'AI est libérée du financement des centres de formation et de perfectionnement. L'art. 74, al. 1, let. d, LAI est par conséquent abrogé.

2.9.7 Formation scolaire spéciale

Contexte

Solution actuelle

Bénéficient de prestations AI pour une formation scolaire spéciale les enfants et adolescents qui ne peuvent pas suivre l'école publique ou dont on ne peut attendre qu'ils la suivent. Cette formation spéciale comprend aussi des prestations d'éducation précoce, des mesures de nature pédago-thérapeutique (y compris la nourriture et le logement), ainsi que les transports. L'AI participe actuellement à hauteur de 50 % aux frais de formation spéciale dans le domaine scolaire. L'art. 19 LAI définit les prestations individuelles. Les prestations collectives de l'AI pour la formation scolaire spéciale prennent la forme de subventions pour la construction des institutions bénéficiaires d'une part (art. 73, al. 1, LAI), pour l'exploitation de celles-ci d'autre part (art. 73, al. 2, let. a, LAI).

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le premier message (14 novembre 2001) concernant la RPT aussi bien que l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 prévoient que le domaine de la formation scolaire spéciale sera désormais de la compétence exclusive des cantons, ce selon le nouvel art. 62, al. 3, Cst.

Evolution depuis le 1er message

La *4e révision de la LAI* (LAI et RAI) est entrée en vigueur le 1er janvier 2004. Elle n'a aucune incidence sur les présentes modifications prévues dans le cadre de la RPT.

En ce qui concerne les mesures à prendre dans le domaine de la formation scolaire spéciale, il convient également de se référer à la *loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand)*[110] entrée en vigueur le 1er janvier 2004, plus précisément à l'art. 20:

> [1] Les cantons veillent à ce que les enfants et les adolescents handicapés bénéficient d'un enseignement de base adapté à leurs besoins spécifiques.

[110] RS **151.3**

[2] Ils encouragent l'intégration des enfants et adolescents handicapés dans l'école régulière par des formes de scolarisation adéquates pour autant que cela soit possible et serve le bien de l'enfant ou de l'adolescent handicapé.

[3] Ils veillent notamment à ce que les enfants et les adolescents qui ont des difficultés de perception ou d'articulation ainsi que leur proche entourage puissent apprendre une technique de communication adaptée à ces difficultés.

La LHand oblige les cantons à assurer une formation adaptée aux besoins des enfants et des adolescents. Selon son art. 20, al. 2, les cantons sont tenus d'encourager une intégration active en milieu scolaire. Il convient de faire deux réserves à cet égard:

- par la formule «pour autant que cela soit possible», le Parlement entendait établir le principe de proportionnalité pour les cantons également,
- par ailleurs, l'intégration ne correspond pas forcément à l'intérêt bien compris de la personne handicapée; il convient d'examiner chaque cas avec la compétence voulue.

Il appartient aux cantons de revoir leur système de formation spéciale à la lumière de la LHand, et au besoin de l'adapter. Le processus de scolarisation est de la compétence exclusive des cantons. La législation fédérale ne précise pas à quels organes cantonaux il revient de prendre des décisions dans ce domaine. Elle se contente de confier un mandat global aux cantons, compte tenu de leur souveraineté en matière d'instruction publique. Il devrait cependant y avoir dans les cantons suffisamment de pressions politiques pour que l'art. 20 LHand ne reste pas «lettre morte» et produise des effets tangibles.

Délibérations au Parlement

Les Chambres fédérales ont adopté une disposition transitoire (art. 197, ch. 2, Cst.) qui oblige les cantons à prendre en charge les prestations actuelles de l'AI pour les mesures concernant la formation scolaire spéciale (y compris l'éducation pédago-thérapeutique précoce) conformément à l'art. 19 LAI jusqu'à ce qu'ils disposent de leur propre stratégie dûment approuvée en faveur de l'encadrement et de la formation scolaire spéciale, mais au minimum pendant trois ans.

Relation avec les révisions en cours

Le programme d'allégement budgétaire 2003 a globalement réduit l'augmentation des subventions d'exploitation des institutions à partir de 2004. Les modifications prévues dans ce cadre auront des incidences sur tout bilan global basé sur 2005 ou sur une année ultérieure.

Résultats de la consultation

De nombreux milieux consultés soulignent que la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) doit être remaniée en fonction des besoins de la

formation scolaire spéciale. Les associations spécialisées doivent être associées aux travaux.

Cette nécessité est incontestable pour les cantons. Il est évident que la convention devra être remaniée sur plusieurs points en vue de la mise en oeuvre de la RPT. Les travaux préparatoires sont en cours.

Nouvelle solution

Aperçu

L'AI se retire de la formation scolaire spéciale, dont les cantons assumeront désormais l'entière responsabilité matérielle et financière. Les établissements de formation spéciale font partie des «institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées» pour lesquelles la Confédération peut obliger les cantons à collaborer en vertu de l'art. 48*a*, al. 1, Cst. La Constitution fonde le droit individuel à la formation scolaire spéciale que doivent assumer les cantons. Ceux-ci financent entièrement cette formation, en ce sens qu'ils prennent à leur charge les prestations individuelles à fournir aux enfants et adolescents handicapés, aussi bien que les prestations collectives aux institutions correspondantes. Les cantons assument ainsi toute la responsabilité allant du niveau préscolaire à la fin de la formation spéciale. La RPT concerne ainsi les mesures prévues à l'art. 19 LAI – qui comprennent aussi bien les prestations individuelles que les subventions de construction et d'exploitation octroyées aux institutions offrant une formation spéciale. Elle est sans incidence sur les mesures de formation professionnelle relevant de l'art. 16 LAI. La suppression des subventions de construction et d'exploitation accordées aux institutions offrant des prestations de réadaptation professionnelle est prise en compte dans le calcul des tarifs sous la forme d'intérêts et d'amortissements (cf. ch. 2.9.4.2.1).

Modification de la loi

La cantonalisation du domaine de la formation scolaire spéciale entraîne une adaptation des art. 8 (principe) et 14 (étendue des mesures), et l'abrogation des art. 19 et 73 (LAI[111]).

La loi apparaît au ch. 22 de l'acte modificateur unique, et le commentaire se trouve au ch. 2.9.7.3.

111 RS **831.20**

Modification d'ordonnances

Règlement sur l'assurance-invalidité

Le retrait de l'AI nécessite l'abrogation des art. 8, 8bis, 8ter, 8quater, 9, 9bis, 9ter, 10, 11, 12 et 74ter, let. c, du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI)[112]. Il convient en outre de supprimer les mentions «suivent l'enseignement d'une école spéciale ou» à l'al. 1 de l'art 22, et «dans une école» à l'al. 2 de l'art. 23. Comme il est simultanément prévu de supprimer les subventions collectives à la réadaptation professionnelle ainsi qu'aux ateliers et homes (art. 73 LAI), les art. 99, 101, 101, 102, 103, 104bis, 105 et 107 RAI peuvent être purement et simplement abrogés.

Ordonnance du 11 septembre 1972 sur la reconnaissance d'écoles spéciales dans l'assurance-invalidité (ORESp)[113]

L'ORESp doit être abrogée, du fait que sa base légale disparaît avec la suppression de l'art. 19 LAI.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Les législations cantonales en matière d'enseignement spécialisé sont à ce jour étroitement liées à celle de l'AI. Lorsque l'AI se sera retirée de ce domaine, les cantons devront adapter et compléter en temps utile leurs dispositions légales.

Les instruments de collaboration intercantonale existants – concordat sur la coordination scolaire de 1970, convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS, pas encore ratifiée) – ne suffisent pas à assurer une collaboration officielle avec compensation des charges dans le domaine des écoles spéciales au sens des art. 19 LAI et 8 à 10 RAI, c'est-à-dire y compris, notamment, les mesures pédagothérapeutiques, l'éducation précoce et la logopédie. Ces instruments doivent être étoffés ou complétés par d'autres. Il convient de relever dans ce contexte que la CDIP a fait connaître récemment son intention (déclaration 2000, lignes directives 2001, décision du comité en janvier 2004) de renforcer les efforts de coordination, d'élargir le concordat, de conclure de nouveaux concordats et des ententes administratives, d'assurer la qualité et l'égalité des chances ainsi que la cohérence dans le système éducatif.

Par ailleurs, les institutions d'enseignement spécialisé à l'intention des enfants et des adolescents handicapés font partie des domaines pour lesquels la Confédération peut requérir la collaboration des cantons en vertu de l'art. 48*a*, al. 1, Cst. (cf. 1er message RPT, art. 12, al. 1, projet LPF). Les écoles spéciales comptent en effet parmi les «institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées» (let. i).

L'instauration de la RPT conduira les cantons à procéder aux adaptations suivantes:

– élaboration et adoption de stratégies cantonales en faveur de la formation scolaire spéciale,

112 RS **831.201**
113 RO **1972** 2585; RS **831.232.41**

– adaptation des législations cantonales relatives à la pédagogie spéciale,
– ratification des dispositions correspondantes de la CIIS,
– création des bases légales nécessaires à la prise en charge des prestations individuelles.

Il faudra en outre créer, pour une période de transition d'au moins trois ans, les bases légales de la prise en charge par les cantons des subventions versées jusqu'à présent par l'AI. Comme le développement des écoles spéciales touche également les communes dans la plupart des cantons, il s'agira également d'examiner la répartition intracantonale des charges.

Commentaire des modifications de la LAI

Art. 8

En vertu de l'art. 62, al. 3, Cst., les cantons seront désormais seuls responsables de la formation spéciale des jeunes handicapés. Il convient donc de supprimer la référence à l'art. 19 LAI et le renvoi l'énumération des mesures à subventionner dans le cadre des écoles spéciales.

Art. 14

Logopédie et thérapie psychomotrice font partie des mesures pédago-thérapeutiques aujourd'hui financées par l'AI en vertu de l'art. 19 LAI, et ne constituent donc pas des mesures médicales au sens des art. 12 et 13 LAI. L'abrogation de l'art. 19 LAI confère la responsabilité de ces mesures aux cantons, lesquels seront indemnisés par un forfait d'environ 100 millions de francs dans le cadre du bilan global. Mais comme la LAMal reconnaît maintenant que la logopédie fait partie, moyennant certaines conditions, des prestations obligatoires, et qu'elle tend à faire de même pour la thérapie psychomotrice, il se pourrait que ces mesures soient désignées comme mesures médicales dans le cadre de l'AI; elles resteraient dans ce cas financées par la Confédération ou l'assurance-invalidité. L'adjonction faite à l'actuelle let. a doit assurer une application conséquente de la RPT et le maintien de la responsabilité des cantons en ce qui concerne ces mesures.

Art. 19

Le nouvel art. 62, al. 3, Cst. confère aux seuls cantons la responsabilité de pourvoir à la formation spéciale des jeunes handicapés, ce qui conduit à abroger la présente disposition.

Art. 73

L'art. 112*b*, al. 2, Cst. confère désormais aux seuls cantons l'encouragement de l'intégration des invalides par des contributions à la construction et à l'exploitation d'institutions destinées à leur procurer un logement et un travail. En même temps, l'art. 62, al. 3, Cst. confère aux seuls cantons la responsabilité de pourvoir à la formation spéciale des jeunes handicapés. Les prestations collectives actuelles (subventions pour la construction et les équipements, subventions aux frais d'ex-

ploitation) destinées aux établissements de réadaptation professionnelle seront désormais intégrées dans les tarifs applicables aux mesures individuelles de formation prévues aux art. 16 et 17 LAI. La responsabilité actuelle de l'AI en matière de prestations collectives est ainsi transférée aux institutions d'aide aux invalides et de formation spéciale. L'art. 73 LAI peut donc être purement et simplement abrogé.

Art. 75 et 75bis

L'abrogation de l'art. 73 entraîne l'élimination des renvois à cet article.

Disposition transitoire

Les dispositions de l'art. 104bis RAI sont reprises.

2.9.8 Prestations complémentaires

Contexte

Solution actuelle

L'art. 112 Cst. prescrit que les rentes de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée. Comme cela n'est pas le cas aujourd'hui, la Confédération subventionne, en vertu de l'art. 196, ch. 10, Cst., les prestations complémentaires (PC) que les cantons versent aux bénéficiaires pour couvrir leurs besoins vitaux. Outre le fait de pourvoir au minimum vital, ces prestations complémentaires ont de plus en plus la fonction d'une assurance de soins.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le 1er message (14 novembre 2001) concernant la RPT aussi bien que l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 prévoient un désenchevêtrement partiel du domaine des prestations complémentaires. Celles-ci seront transférées des dispositions transitoires de la Constitution dans le droit constitutionnel ordinaire, au nouvel art. 112*a* Cst.

Evolution depuis le 1er message

L'accord avec l'UE sur la libre circulation des personnes ainsi que l'Accord avec l'AELE (LF du 8 octobre 1999 sur l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes[114]; LF du 14 décembre 2001 amendant la convention instituant l'AELE[115]) sont entrés en vigueur le 1er juin 2002. Ils s'appliquent aux prestations à verser aux ressortissants d'un pays de l'UE ou de l'AELE, qui exercent ou ont exercé une activité rémunérée salariée ou indépendante en Suisse ou dans un pays de l'UE ou de l'AELE, et qui sont ou ont été assujetties à la législation suisse. En vertu du principe de l'égalité de traitement, ces accords s'appliquent au délai de carence dans

114 RO **2002** 701 722, FF **1999** 6319
115 RO **2002** 685 700, FF **2001** 4729

le domaine des prestations complémentaires. Ce délai est supprimé comme pour les citoyens suisses. Mais les prestations complémentaires continuent de n'être versées qu'en Suisse.

La loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS *830.1*) est entrée en vigueur le 1er janvier 2003. Elle contient une quantité de modifications, touchant notamment l'organisation judiciaire (procédure d'opposition), l'octroi d'intérêts moratoires en cas de prestations versées tardivement, et l'obligation de renseigner et de conseiller.

Il convient enfin de mentionner la 4e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité[116], entrée en vigueur le 1er janvier 2004. Un point important dans le domaine des prestations complémentaires est l'augmentation à 90 000 francs au plus par année des sommes versées à titre de remboursement des frais de maladie et d'invalidité aux personnes qui ne vivent pas dans un home et qui ont droit à une allocation pour impotent.

Délibérations au Parlement

Les Chambres fédérales n'ont pas remis en question le désenchevêtrement partiel des prestations complémentaires.

Relation avec les révisions en cours

La procédure de consultation concernant les prestations complémentaires pour les familles a eu lieu en été 2004. Le message du 16 février 2005 relatif à la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins (FF *2005* 1911) prévoit de supprimer le plafond des prestations complémentaires pour les pensionnaires de homes. Cette modification n'entrera cependant en vigueur avec la RPT. Le message relatif à la 5e révision de la LAI a été adopté par le Conseil fédéral le 22 juin 2005. Il prévoit la suppression du droit aux prestations complémentaires pour les personnes invalides qui reçoivent une indemnité journalière depuis plus de six mois.

Résultats de la consultation

Le texte est approuvé sans réserve par le PRD, le PDC et economiesuisse. Il reçoit également le soutien de la majorité des cantons, du PSS, du groupe d'intérêts Péréquation financière sociale et de Pro Senectute. L'UDC est la seule à rejeter le projet.

Le résultat de la consultation est donc clair. Le désenchevêtrement partiel souhaité entre la Confédération et les cantons (couverture des besoins vitaux: 5/8 Confédération et 3/8 cantons; remboursement des frais de maladie et d'invalidité: 100 % cantons) est approuvé à une large majorité. Le Conseil fédéral souhaite maintenir la marge de manœuvre minimale laissée aux cantons dans le projet mis en consultation.

116 FF **2001** 3045 ss.

Nouvelle solution

Aperçu

Les ayants droit reçoivent des prestations complémentaires destinées à couvrir leurs besoins vitaux. La couverture de ces besoins incombe pour $^5/_8$ à la Confédération et pour $^3/_8$ aux cantons. En revanche, les prestations complémentaires destinées à couvrir les frais de séjour dans un home ainsi que les frais de maladie et d'infirmité doivent être entièrement assumés par les cantons. Ceux-ci ne sont cependant tenus d'y pourvoir à eux seuls pour les pensionnaires d'un home que dans la mesure où le montant usuel des besoins vitaux est dépassé en raison des frais de séjour dans le home.

Modification de la loi

Le désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons et la transformation de la loi sur les subventions en une loi sur les prestations requièrent une refonte complète de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)[117]. Le projet accorde aux cantons une marge de manœuvre minime concernant les tarifs relatifs à la prestation complémentaire annuelle (qui relève de la Confédération), du fait que le calcul des prestations complémentaires pour les pensionnaires de homes est basé sur le même principe que pour les personnes vivant à domicile – bien que le versement des PC reste l'affaire des cantons. Il convient de souligner que le nouveau modèle de PC annuelles ne fixe pas de plafond à ces prestations. Actuellement ce plafond n'a guère de sens pour les personnes qui ne vivent pas dans un home, du fait qu'il est très rarement atteint (cas d'invalidité dans des familles nombreuses). L'abandon du plafond évite par ailleurs tout mélange avec l'aide sociale.

Les choses se présentent un peu autrement pour les pensionnaires de homes. La contribution financière de la Confédération se limite au montant destiné à couvrir les besoins vitaux. Si ce montant est dépassé, les PC annuelles sont entièrement à la charge des cantons. Ceux-ci fixent eux-mêmes les taxes prélevées par les homes et exercent ainsi une influence sur la part des PC qu'ils assument. La LPC n'offre cependant de marge de manœuvre que pour le montant des dépenses personnelles et la prise en compte de la fortune (imputation de la fortune) pour les pensionnaires de homes. D'autres dispositions ne sont admissibles dans le domaine des PC annuelles que dans la mesure où elles sont nécessaires à l'application de la loi. Même pour les pensionnaires, il n'est donc pas utile de fixer un plafond pour les PC annuelles. Il en va autrement pour les frais de maladie et d'invalidité, lesquels sont entièrement pris en charge par les cantons. Il appartient donc aux cantons de déterminer les frais à rembourser aux bénéficiaires de PC.

En vertu des art. 10, al. 3, et 13, al. 2, projet LPC, les dépenses financées conjointement par la Confédération et les cantons comprennent – outre les montants destinés à couvrir les besoins vitaux et les dépenses de loyer – les frais d'obtention du revenu, les frais d'entretien des bâtiments, les cotisations aux assurances sociales et les pensions alimentaires prévues par le droit de la famille. La prise en compte de ces

117 RS **831.30**

frais se justifie par l'accroissement correspondant des recettes (p. ex. les dépenses destinées à maintenir la fortune sont compensées par l'imputation de celle-ci). Les éventuelles surcharges financières imputables notamment à la Confédération seront prises en considération dans le bilan global.

Afin d'assurer un régime de remboursement uniforme à l'échelle nationale, la loi établit un catalogue de prestations (art. 14, al. 1, projet de LPC) et fixe un délai pour demander le remboursement des frais de maladie et d'invalidité (art. 15 projet LPC). Dans le cadre de la 4e révision de la LAI, les frais de maladie et d'invalidité des bénéficiaires d'une allocation pour impotent vivant à domicile ont été augmentés à 90 000 francs. Cette décision ayant été prise dans la perspective de la répartition future des tâches (compétence financière des cantons), il serait absurde de l'annuler ou de la restreindre. La solution proposée tient compte de la souveraineté cantonale dans ce domaine sans entraîner une dégradation de la situation des personnes assurées. Les cantons doivent pouvoir fixer les plafonds pour le remboursement annuel des frais de maladie et d'invalidité, à condition que ces plafonds ne soient pas inférieurs aux montants maximaux actuels.

La loi apparaît à l'annexe 3 de l'acte modificateur unique, et le commentaire se trouve au ch. 2.9.8.3.

Modifications d'ordonnances

Les dispositions suivantes de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, suvivants et invalidié (OPC-AVS/AI)[118] doivent être adaptées ou abrogées: art. 1*d*, 19, 19*a*, 21, 26*a*, 26*b*, 28, 32 à 37, 39, 40, 41, 54*a*, 55, 57 et 58. Il convient par ailleurs de compléter dans cette ordonnance par une disposition relative à la compétence concernant les personnes vivant dans un home (art. 21, al. 2, projet LPC) et à la définition du home (art. 9, al. 6, let. h, projet LPC).

L'ordonnance du 29 décembre 1997 relative au remboursement des frais de maladie et des frais résultant de l'invalidité en matière de PC (OMPC)[119] doit être abrogée.

Les frais de maladie et d'invalidité seront couverts par les cantons exclusivement. Les dispositions éventuellement nécessaires au niveau fédéral seront inscrites dans la loi, les réglementations détaillées relevant uniquement des cantons. L'OMPC est donc caduque.

Adaptations à prévoir dans les cantons

En ce qui concerne la prestation complémentaire annuelle, il s'agira surtout de régler l'application et de fixer les dépenses reconnues et le montant des dépenses personnelles des pensionnaires de homes. Les cantons auront des compétences plus étendues pour les frais de maladie et d'invalidité du fait que la LPC servira tout au plus de loi-cadre dans ce domaine.

118 RS **831.301**
119 RS **831.301.1**

Commentaire des modifications de la LPC

La modification de la LPC est une révision totale. Le texte de loi, qui remontait à 1965, a été reformulé d'une manière plus intelligible et retouché sur le plan de la technique législative.

Les commentaires ci-après expliquent tous les matériels par rapport à la version actuelle. Les dispositions faisant l'objet d'adaptations formelles ne sont présentées dans le détail que si pour des raisons de technique législative, la structure des articles a considérablement changé. Quant aux modifications adoptées en rapport avec la 4e révision de la LAI, entrée en vigueur le 1er janvier 2004, elles ne sont pas commentées ici.

Les chiffres mentionnés (notamment aux art. 10, 11 et 14) correspondent aux valeurs retenues en 2005.

Préambule

Le préambule est adapté aux dispositions constitutionnelles modifiées.

Art. 1 Applicabilité de la LPGA

Article conforme sur le plan matériel à l'ancien art. 1.

Art. 2 Principe

Contrairement à la législation actuelle, l'al. 1 instaure une responsabilité commune de la Confédération et des cantons en matière de prestations complémentaires (PC). Mais les PC ne doivent pas changer de caractère; elles servent à couvrir les besoins vitaux. Elles doivent donc permettre d'éviter dans la mesure du possible recours à l'aide sociale. Les PC constituent un système uniforme et cohérent que la Confédération et les cantons financent ensemble. L'ancien régime constitutionnel laissait les cantons libres d'allouer ou non des prestations complémentaires: s'ils le faisaient, ils recevaient les subventions fédérales prévues. Ils y sont désormais astreints. La nouvelle réglementation n'amène cependant aucun changement pratique, tous les cantons allouant déjà des prestations complémentaires selon la loi fédérale. Le droit en vigueur (art. 2) ne mentionne que le cas principal (bénéficiaires de rentes AVS ou AI). Mais il existe aussi des PC pour les personnes qui ne reçoivent qu'une indemnité journalière de l'AI ou une rente d'impotent de l'AI. En outre, depuis la 10e révision de l'AVS, il arrive également que des personnes ne reçoivent aucune rente en raison du non-respect de la durée minimale de cotisation mais bénéficient toutefois d'une PC. Il n'est pas possible de décrire simplement tous les cas. L'al. 1 a donc été complété par un renvoi aux art. 4 à 6.

L'*al. 2* prévoit que les cantons peuvent allouer des prestations allant au-delà de celles prévues par la loi. Les cantons doivent en effet pouvoir continuer à faire usage de cette possibilité.

Art. 3 Composantes des prestations complémentaires

Cette disposition n'a subi que de légers changements. La nouvelle répartition des tâches, déterminante pour les responsabilités financières et les compétences en

matière de réglementation lui donne beaucoup plus de poids. La Confédération prendra désormais en charge les besoins vitaux, tandis que les cantons, outre une contribution à la couverture de ces besoins, prendront entièrement à leur charge les frais de maladie et d'invalidité.

L'*al. 1, let. a*, ne mentionne plus le versement mensuel de la prestation complémentaire annuelle, étant donné que l'art. 19, al. 1, LPGA le prévoit déjà.

Art. 4 Conditions générales

Cet article regroupe les diverses conditions d'octroi valables pour les citoyens suisses, dispersées dans la loi en vigueur. Elles apparaissent actuellement aux art. 2, al. 1, ainsi que 2*a* à 2*d*. Le présent article ne mentionne plus la nationalité. La réglementation applicable aux étrangers s'en trouve simplifiée, vu qu'il devient superflu de répéter à l'art. 5 la condition du domicile et de la résidence habituelle en Suisse.

L'*al. 1* ne mentionne plus la condition de nature économique de l'excédent de dépenses reconnues. Cette condition découle en effet de l'art. 9, al. 1.

Les let. a et b indiquent les prestations de base de l'AVS auxquelles la prestation complémentaire s'ajoute à titre accessoire, et les let. c et d font de même pour l'AI. La *let. a* reprend la règle énoncée aux art. 2*a*, let. a et 2*b*, let. a. Quant à la *let. b*, elle reprend au ch. 1 la règle de l'art. 2*a*, let. b, et au ch. 2 celle de l'art. 2*b*, let. b. La subdivision en deux chiffres découle de l'art. 5, al. 3. La *let. c* correspond aux dispositions actuelles de l'art. 2*c*, let. a, c et d. A la différence du droit actuel, l'obligation d'être âgé d'au moins 18 ans pour avoir droit à une allocation pour impotent de l'AI fait l'objet d'un article séparé (voir commentaire de l'art. 6). La *let. d* reprend enfin le contenu de l'art. 2*c*, let. b. Elle répare également une erreur. La clause d'assurance avait été biffée lors de la révision de l'assurance facultative, sans que l'art. 2*c*, let. b, soit adapté.

La modification de l'art. 2 nécessite l'introduction des abréviations «AVS» et «AI» dans le présent article.

L'*al. 2* reprend le contenu de l'art. 2*d* en vigueur: cet article fait l'objet d'un renvoi à l'art. 2, al. 1, en vertu duquel les personnes concernées doivent avoir leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse. A défaut d'un renvoi dans ce genre dans l'al. 1 du présent article, l'al. 2 doit mentionner cette condition.

Art. 5 Conditions supplémentaires pour les étrangers

Cet article énumère les diverses conditions d'octroi pour les personnes de nationalité étrangère, pour les réfugiés et les apatrides, conditions dispersées dans la loi en vigueur. Il reprend la teneur des articles suivants: art. 2, al. 2, et 2*a* à 2*d*. La nouvelle formulation n'apporte aucun changement sur le plan matériel. Le commentaire de l'art. 4 s'applique par analogie.

La 10e révision de l'AVS a entraîné l'abolition des rentes extraordinaires soumises aux limites de revenu, qui ont été transférées dans les prestations complémentaires. Les étrangers n'ayant pas le statut de réfugiés et n'étant pas non plus soumis à une convention de sécurité sociale qui donnait un droit à des rentes extraordinaires n'avaient pas droit aux rentes soumises aux limites du revenu, à moins d'avoir

accompli en vigueur la durée minimale de cotisation. Ce point réglé à l'art. 2, al. 2, let. a, LPC en vigueur est repris à l'*al. 4* du présent article.

Art. 6 Age minimum

Cette disposition a un but de clarification. Dans le droit en vigueur, son contenu doit être inféré de l'art. 2, al. 1, en relation avec l'art. 2*c*, let. c, pour les ressortissants suisses, et de l'expression «au même titre que pour les ressortissants suisses» pour les étrangers. Le présent art. 6 clarifie d'autres points obscurs de l'ancienne formulation de l'art. 2, al. 2, let. a à c.

Art. 7 Exclusion de toute restriction cantonale

Cet article reprend l'actuel art. 2, al. 3, 1er phrase. La 2e phrase est désormais superflue, étant donné que le droit aux prestations découle des art. 4 à 6. Comme signalé à l'art. 2, les cantons sont désormais tenus de verser des prestations complémentaires.

Art. 8 Refus d'octroi de prestations complémentaires

Cet article reprend la teneur de l'art. 2, al. 4 en vigueur.

Art. 9 Calcul et montant de la prestation complémentaire annuelle

Les limites supérieures de la prestation complémentaire annuelle, fixées à l'art. 3*a*, al. 2 et 3, de la loi en vigueur, seront supprimées. Cela évite tout mélange des prestations complémentaires annuelles allouées aux personnes qui ne vivent pas dans un home avec l'aide sociale. Concrètement, ce plafond applicable aux personnes qui ne résident pas dans un home ou un hôpital est peu utile: il n'a été dépassé que dans 60 cas en 2002, pour un montant total de quelque 400 000 francs. Comme la limite supérieure n'est franchie que dans le cas de familles nombreuses, il y a lieu de supposer que ce cas de figure ne se produira pas plus souvent à l'avenir.

Pour les pensionnaires de homes, la part de la Confédération est limitée d'emblée (art. 13, al. 2). Il appartient aux cantons de décider si le financement du séjour dans un home doit prendre la forme d'une aide individuelle ou celle de subsides alloués aux institutions. La fixation d'une limite supérieure aux PC n'a pas de raison d'être dans ce contexte.

L'*al. 3* reprend l'art. 3*a*, al. 5 en vigueur, en le précisant. Ainsi, les dépenses reconnues sont en règle générale elles aussi prises en compte à raison de la moitié. Ce principe à l'art. 1*c*, al. 1, 2e phrase de l'OPC-AVS/AI en vigueur est désormais inscrit dans la loi. Le Conseil fédéral a la compétence de régler les exceptions, comme aujourd'hui.

Al. 5, let. h: La notion de home doit être définie de manière uniforme. C'est essentiel lorsque le bénéficiaire de PC se domicilie dans un autre canton. La coordination avec l'assurance-invalidité est également importante. Lorsqu'une institution est réputée home selon la LIPPI, elle doit aussi l'être selon la LPC.

Art. 10 Dépenses reconnues

Cette disposition règle les dépenses reconnues, qui sont réglées aux art. 3*b* et 5 le la loi en vigueur. Elle limite fortement la marge de manœuvre réglementaire des can-

tons en matière de réglementations spéciales dans ce domaine. La prestation complémentaire se calcule de façon uniforme pour les personnes vivant chez elles, toute particularité cantonale est exlue. Les cantons continuent cependant d'exercer une influence sur le montant des prestations complémentaires allouées aux pensionnaires des homes, en fixant comme aujourd'hui les taxes des homes et le montant reconnu des dépenses personnelles, éléments déterminants pour le calcul des PC. En vertu de l'art. 7, al. 1, LIPPI, le financement d'un séjour dans une institution reconnue doit être réglé de telle manière qu'aucune personne invalide ne doive recourir à l'aide sociale en raison de ce séjour.

La parenthèse à *l'al. 2* mentionne «l'hôpital» pour faciliter la compréhension des art. 11, al. 1, let. c, 13, al. 2, et 14, al. 3 et 4. Il est donc clair que les pensionnaires des homes ne sont pas les seuls concernés. Comme, par définition, l'hôpital n'est pas un lieu d'habitation, le terme «vivant» est mentionné dans la parenthèse. Par souci d'uniformité, il est également utilisé dans la parenthèse à *l'al. 1*. *L'al. 3* doit être adapté à la nouvelle formulation.

Art. 11 Revenus déterminants

Al. 2: les revenus déterminants se calculent en principe de la même manière pour les pensionnaires des homes que pour les personnes vivant chez elles. Les cantons ne peuvent agir que sur le montant de la fortune prise en compte comme revenu. La plupart ont fait usage de cette possibilité qui existe déjà pour les bénéficiaires de rentes de vieillesse des homes et des hôpitaux, en portant le proportion à un cinquième. Les cantons peuvent désormais agir sur le montant de la fortune prise en compte comme revenu également pour les pensionnaires de homes bénéficiant d'une rente AI, car la compétence réglementaire pour les coûts des homes et des soins est de leur ressort.

Al. 3, let. d, et 4: les allocations pour impotent de l'assurance-accidents et de l'assurance militaire ne doivent pas être prises en compte dans les revenus déterminants, au même titre que celles de l'AVS et de l'AI. Il n'y a aucune raison de les traiter différemment.

Art. 12 Naissance et extinction du droit à des prestations complémentaires annuelles

Cette disposition n'est pas nouvelle: elle figure à l'art. 21 OPC-AVS/AI en vigueur. Etant donné son importance, il convient de l'inscrire dans la loi, à l'exception de l'al. 4. En effet, cette disposition qui prévoit qu'une seule prestation complémentaire est due pour un même mois est une simple règle de coordination pour éviter tout double paiement lorsqu'un bénéficiaire change de canton. Or la coordination peut très bien se faire à l'échelon réglementaire.

Al. 2: cette disposition se trouve actuellement dans les instructions de l'Office fédéral des assurances sociales (ch. 4021a des directives concernant les prestations complémentaires, DPC). Elle est importante pour les personnes concernées car les personnes âgées qui entrent dans un home sont souvent prises en charge par leurs proches. Or l'admission dans un home représente une charge importante, car il faut aussi résilier le contrat de bail et liquider l'habitation. Si la personne âgée vivait sans prestations complémentaires, ses proches ne penseront pas, à ce stade, à faire les démarches nécessaires pour en bénéficier. La LPC ne faisant pas de différence entre

les personnes qui vivent en permanence ou pour une longue période dans un home et celles qui vivent en permanence ou pour une longue période dans un hôpital, la disposition des DPC est étendue aux hôpitaux.

L'*al. 4* reprend en partie le teneur de l'actuel art. 3*a*, al. 7, let. f, LPC, en précisant à quoi le Conseil fédéral peut déroger.

Art. 13 Financement

Comme la couverture des besoins vitaux est une tâche essentiellement fédérale, les prestations complémentaires annuelles sont financées par la Confédération à hauteur de 5/8 et par les cantons à hauteur de 3/8 (al. 1).

Le financement des prestations complémentaires annuelles destinées aux personnes vivant dans un home fait l'objet d'une disposition spéciale (al. 2). Les prestations elles-mêmes seront calculées selon les mêmes principes que pour les personnes vivant à domicile, mais la répartition des charges entre la Confédération et les cantons est réglée de manière particulière: la règle des 5/8 et 3/8 s'applique à un montant déterminé (besoins journaliers de base) comme pour les personnes vivant à domicile. Tout ce qui dépasse ce montant est à la charge exclusive des cantons.

Le montant limite résulte de l'addition du montant destiné à la couverture des besoins vitaux selon l'art. 10, al. 1, let. a, ch. 1 (actuellement 17 640 francs) et du loyer maximum reconnu selon l'art. 10, al. 1, let. b, ch. 1 (actuellement 13 200 francs). Les montants déterminants sont ceux qui s'appliquent aux personnes seules, les pensionnaires de homes étant considérés comme telles (quel que soit leur état civil) pour le calcul de la prestation complémentaire annuelle. Les besoins journaliers de base se chiffrent actuellement à 84 francs environ. Si une personne vivant dans un home ne parvient à couvrir ces besoins qu'à l'aide de prestations complémentaires annuelles bien qu'elle ait un revenu, la Confédération (5/8) et les cantons (3/8) y pourvoient ensemble. Mis à part le montant de la fortune pris en compte comme revenu, seuls sont pris en considération les dépenses (au sens de l'art. 10) et les revenus (au sens de l'art. 11) qui ne découlent pas du séjour dans un home. L'ensemble des dépenses (taxe journalière et montant pour les dépenses personnelles) ou les revenus (surtout allocations pour impotent ou prestations de l'assurance-maladie pour les coûts des homes) liés au séjour dans un home sont en revanche imputés aux cantons.

Les deux exemples suivants (sans coordination avec les réductions de primes) illustrent simplement la répartition entre la Confédération et les cantons:

Exemple 1: personne à domicile

	Francs	Total
Dépenses reconnues		
Besoins vitaux	17 640	
Loyer	13 200	33 840
Prime moyenne de la caisse-maladie	3 000	
Revenus déterminants		
Rente AVS	19 200	
Rente du 2e pilier	6 000	
Fortune prise en compte (1/10 de 40 000 moins 25 000)	1 500	26 700
Droit à la PC		7 140
dont 5/8 par la Confédération		4 463
et 3/8 par le canton		2 677

Exemple 2: personne vivant dans un home (basé sur l'exemple 1)

	Personne assurée		Confédération / canton		Canton seul
	Francs	Total	Francs	Total	Francs
Dépenses reconnues					
Besoins vitaux			17 640		
Loyer			13 200		
Prime moyenne de la caisse-maladie	3 000		3 000	33 840	
Coût déterminant du séjour dans un home (200/jour)	73 000				
Dépenses personnelles (300/mois)	3 600	79 600			
Revenus déterminants					
Rente AVS	19 200		19 200		
Rente du 2e pilier	6 000		6 000		
Fortune prise en compte (1/5 de 40 000 moins 25 000)	3 000		3 000	28 200	
Prestations assurance-maladie	24 000				
Allocation de l'AVS pour impotent	12 660	64 860			
Droit à la PC		14 740		5 640	9 100
par la Confédération			5/8	3 525	
par le canton			3/8	2 115	+ 9 100

L'al. 3 précise simplement le mode de financement des subventions fédérales et ne porte donc pas atteinte à la souveraineté cantonale. Il appartient aux cantons de décider comment ils veulent financer leurs subventions.

Selon *l'al. 4*, le Conseil fédéral fixe avec les cantons la procédure à suivre pour la détermination et le versement des prestations complémentaires.

Art. 14 Frais de maladie et d'invalidité

La LPC définit un catalogue de prestations dont les frais sont remboursables, afin de garantir une pratique uniforme dans toute la Suisse (*al. 1*). Les cantons peuvent limiter le remboursement aux dépenses résultant de la fourniture économique et adéquate des prestations (*al. 2*). D'où la compétence reconnue aux cantons de fixer des montants maximaux pour les frais de maladie et d'invalidité qu'ils remboursent en plus de la prestation complémentaire annuelle, pour autant que ces montants ne soient pas inférieurs aux maxima actuels (*al. 3*). La solution préconisée tient compte de la souveraineté cantonale sans entraîner pour autant une péjoration de la situation des personnes assurées. Suite à la 4e révision de la LAI, les frais de maladie et d'invalidité remboursables aux bénéficiaires d'une allocation pour impotence grave qui vivent à domicile ont passé à 90 000 francs le 1er janvier 2004. Le législateur a pris cette décision dans la perspective de la nouvelle répartition annoncée des tâches (compétence de financement passant aux cantons). L'annulation de cette disposition n'est donc pas à l'ordre du jour, pas plus que des restrictions (*al. 4*). L'*al. 5* reprend le contenu de l'art. 3*d*, al. 2ter, en vigueur. Quant à l'*al. 6*, il correspond à l'art. 19*a* OPC-AVS/AI, en relation avec l'art. 3*d*, al. 4,3e phrase, LPC. *L'al. 7* ne reprend pas l'art. 3*d*, al. 5, de la LPC actuelle, qui s'est révélé peu judicieux puisqu'il empêche le remboursement direct des coûts élevés de certains fournisseurs de soins tels que les médecins-dentistes. Sans réglementation, cependant, les coûts ne peuvent être remboursés qu'à la personne bénéficiaire de PC (cf. al. 1). Comme le remboursement des frais de maladie et d'invalidité est une prestation en nature (cf. art. 3, al. 2, LPC), les dispositions de la LPGA sur les prestations en espèces ne sont pas applicables. Mais la réglementation proposée est nécessaire pour pouvoir, dans certain cas, rembourser les frais directement au fournisseur de soins.

En ce qui concerne l'emploi du terme «vivant» et l'extension aux personnes vivant dans un hôpital (al. 3 et 4), voir le commentaire de l'art. 10.

Art. 15 Délai de dépôt de la demande de remboursement de frais de maladie et d'invalidité

Comme prévu à l'art. 12 pour la prestation complémentaire annuelle, il convient d'inscrire directement dans la LPC le délai de dépôt de la demande de remboursement de frais de maladie et d'invalidité.

Art. 16 Financement

Comme l'art. 13 qui règle le financement des PC, le présent article précise que le remboursement des frais de maladie et d'invalidité incombe entièrement aux cantons.

Art. 17 Subventions

Cet article reprend l'art. 10 en vigueur. L'*al. 1* précise qui alloue les subventions aux institutions d'utilité publique.

Art. 18 Affectation

Cet article reprend l'art. 11 en vigueur.

Art. 19 Adaptation des prestations

Cet article reprend pour l'essentiel l'art. 4 en vigueur.

Art. 20 Insaisissabilité des prestations

Cet article reprend l'art. 12 en vigueur.

Art. 21 Organisation et procédure

Il appartient toujours aux cantons de fixer les prestations complémentaires, plus précisément au canton de domicile du bénéficiaire de ces prestations. Lorsque celui-ci vit dans un home, il y a souvent des conflits de compétence entre les cantons qui ne s'entendent pas toujours sur la manière de définir le domicile. C'est pourquoi la loi prévoit désormais que le Conseil fédéral peut édicter des règles spéciales en matière de compétence, après consultation des cantons (al. 1).

Art. 22 Comptabilité

Par rapport au droit en vigueur, la participation de la Confédération aux PC sera nettement accrue. Cette dernière prendra désormais aussi en charge les frais administratifs. Il est important que le Conseil fédéral puisse édicter les dispositions nécessaires concernant la comptabilité. La disposition est calquée sur l'art. 67 LAVS in fine.

Art. 23 Révision

Les dispositions concernant la révision à l'échelon de la loi se trouvent aussi bien dans la LAVS que dans la LAI et la LFA.

Les *al. 1 à 3* reprennent les art. 33 et 34 OPC en vigueur, à l'exception de l'art. 33, al. 2, OPC.

L'al. 4 reprend partiellement l'art. 37, al. 1, OPC. Depuis la 4e révision de l'AI, l'art. 64 LAI prévoit également cette compétence.

Les autres dispositions nécessaires figurent dans l'ordonnance. L'art. 33 donne la compétence de les édicter au Conseil fédéral.

Art. 24 Répartition des frais administratifs

La Confédération doit assumer également sa part des frais administratifs afférents à la fixation et au versement des prestations complémentaires annuelles. Ici aussi, cette part est de 5/8, les 3/8 restants étant pris en charge par les cantons. Comme il sera parfois compliqué et coûteux de déterminer avec précision le montant des frais effectifs, le Conseil fédéral aura la possibilité d'établir un forfait appliqué pour chaque cas.

Art. 25 Responsabilité en cas de dommage

Cet article reprend l'art. 6*a* an vigueur.

Art. 26 Traitement de données personnelles et communication de données

Cet article reprend l'art. 13 en vigueur.

Art. 27 Effet suspensif

Cet article reprend la teneur de l'art. 9*b* en vigueur.

Art. 28 Surveillance de la Confédération

Le Conseil fédéral continuera de surveiller l'exécution de la LPC dans les cantons, sans se limiter à la couverture des besoins vitaux. Comme la nouvelle LPC contient des dispositions contraignantes sur le montant et l'étendue des frais de maladie et d'invalidité qui sont entièrement à la charge des cantons, la surveillance fédérale portera également sur ce domaine. Une application uniforme du droit ne pourra se faire qu'à ce prix.

Art. 29 Approbation des dispositions d'exécution et des principes

Les dispositions d'exécution cantonales restent soumises à l'approbation de la Confédération. Le désenchevêtrement des tâches n'élimine pas la nécessité de mettre en place des procédures administratives simples et uniformes à l'échelon national.

Art. 30 Exclusion du recours contre le tiers responsable

Cet article reprend l'art. 15*a* en vigueur.

Art. 31 Dispositions pénales

Cet article reprend la teneur de l'art. 16 en vigueur. Les lettres a et b de l'al. 1 précisent les deux éléments constitutifs de l'infraction (indications fausses ou incomplètes).

Art. 32 Relation avec le droit européen

Cet article reprend l'art. 16*a* en vigueur. Actuellement non plus, les prestations complémentaires ne sont pas versées à l'étranger. Les prestations complémentaires sont mentionnées dans l'annexe IIa du règlement (CEE) n° 1408/71. La RPT n'entraînera aucun changement.

Art. 33 Exécution

Le Conseil fédéral devra édicter des dispositions afin d'assurer une exécution uniforme.

Art. 34 Abrogation du droit en vigueur

Comme il s'agit d'une révision totale, la loi en vigueur est abrogée.

2.9.9 Réduction des primes d'assurance-maladie

Contexte

Solution actuelle

En vertu des dispositions de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)[120], cette assurance sociale est alimentée par des primes par tête, par des participations des assurés aux coûts et par des contributions des pouvoirs publics. La Confédération accorde des subsides aux cantons, lesquels octroient des réductions de primes aux assurés vivant dans des conditions économiques modestes. Ces subsides fédéraux sont calculés compte tenu de la population résidente et de la capacité financière du canton considéré, ainsi que du nombre de frontaliers assurés, y compris les membres de leur famille. Les cantons sont tenus de compléter les subsides fédéraux dans la proportion de 50 % au minimum. Un canton peut diminuer de 50 % au maximum sa contribution lorsque la réduction des primes des assurés de condition économique modeste est garantie. La contribution de la Confédération au canton en question est diminuée dans la même proportion. Il incombe aux cantons de déterminer les bénéficiaires (donc les revenus donnant droit aux subsides), ainsi que la procédure et le mode de paiement. Dans le système actuel, la Confédération assume 2/3 des subsides relatifs aux réductions de primes selon la LAMal. La contribution fédérale est versée aux cantons à raison de 77 % durant l'année en cours et de 23 % l'année suivante.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le 1er message (14 novembre 2001) concernant la RPT a d'ores et déjà spécifié que la réduction des primes selon la LAMal devra rester une tâche commune de la Confédération et des cantons. Cela ne requiert aucune modification de la Constitution. Dans ce 1er message, il était prévu que la Confédération supporte 25 % des coûts moyens de la santé pour 30 % de la population. Les cantons devraient compléter les moyens financiers mis à disposition par la Confédération afin de permettre aux personnes de condition modeste de bénéficier de réduction de primes si la charge que représentent ces primes dépasse les limites supportables, soit 10 % du revenu moyen imposable en Suisse. La formule recherchée doit assurer une utilisation plus transparente et plus ciblée des moyens à disposition. Le régime actuel, en vertu duquel certains cantons accordent des réductions de primes aux trois quarts de leur population, doit être remplacé par une mesure de politique sociale ciblée.

120 RS **832.10**

Evolution depuis le 1er message

Le débat parlementaire relatif à la 2e révision partielle de l'assurance-maladie a intégré dans le projet un but social différencié pour la réduction des primes. Cette 2e révision de la LAMal a toutefois échoué devant le Conseil national lors de la votation finale du 17 décembre 2003. Le DFI a ensuite élaboré, au cours du printemps 2004, un nouveau projet de LAMal comprenant deux volets législatifs et six messages au total. L'un d'eux (1C) incluait également le but social différencié dans la réduction des primes selon la 2e révision partielle de la LAMal.

Le 18 mars 2005, le Parlement a adopté le projet 1C après y avoir apporté de nombreuses modifications. Ce projet entrera en vigueur le 1er janvier 2006. Il prévoit un délai transitoire d'une année pour laisser aux cantons le temps d'adapter leurs systèmes de réduction des primes.

Le texte adopté par le Parlement tient compte de la critique formulée par les cantons concernant l'introduction d'un but social uniforme à l'échelle du pays, et prévoit de le remplacer par un but spécial dans le domaine de la politique familiale: Les primes pour enfants et pour adolescents en formation issus de familles à revenu modeste ou moyen doivent être réduites d'au moins 50 %. Chaque canton devra définir lui-même les catégories de revenus donnant droit à une réduction. Cela signifie que les cantons peuvent déterminer librement les revenus donnant droit à une réduction, aucun objectif chiffré n'ayant été fixé dans la loi. Vu la participation actuelle et future de la Confédération au financement, cette réglementation se justifie, car elle formule pour les cantons des dispositions fédérales leur laissant une grande latitude pour atteindre les objectifs de politique sociale et familiale visés par le législateur.

Les contributions fédérales seront augmentées de 100 millions de francs par an en 2006 et 2007 en prévision de ce changement de système.

Le système de financement actuel subsiste. La Confédération continuera donc de verser des subsides annuels aux cantons pour financer les réductions de primes. L'art. 66 LAMal en vigueur prévoit que ces subsides sont fixés par un arrêté fédéral simple valable quatre ans, compte tenu de l'évolution des coûts de l'assurance obligatoire des soins et de la situation financière de la Confédération.

Délibérations au Parlement

La mise en œuvre de la répartition des tâches en matière de réduction des primes LAMal ne nécessite aucune modification de la Constitution, de sorte que les Chambres fédérales n'ont pas traité ce sujet lors de leurs débats sur le 1er message concernant la RPT.

Résultats de la consultation

De nombreux cantons et l'UDC se sont exprimés contre l'introduction d'un but social différencié en ce qui concerne la réduction des primes. Plusieurs propositions portaient sur le calcul des subsides fédéraux, par exemple la prise en compte de l'évolution des primes et la modification effective du nombre de bénéficiaires, ainsi que l'introduction du nombre d'habitants comme base de calcul. Deux cantons

souhaitent que les contributions fédérales soient versées dans leur totalité pendant l'année en cours plutôt que réparties sur deux ans comme c'est le cas actuellement (77 % / 23 %). Cette proposition a été retenu et sera examinée. Enfin, on a demandé qu'une contribution minimale soit prescrite aux cantons pour la réduction des primes, comme c'est déjà le cas actuellement.

Nouvelle solution

Aperçu

S'agissant de la réduction des primes, il convient d'harmoniser la révision de la LAMal et le 2e message concernant la RPT: comme le principe du but social différencié a été abandonné, le modèle prévu dans le 1er message concernant la RPT est maintenu. Par conséquent, dès l'année de l'entrée en vigueur de la RPT, la Confédération versera, pour 30 % de la population, une contribution forfaitaire aux réductions de primes correspondant à un quart des frais des coûts de la santé en matière d'assurance obligatoire des soins. La RPT entraîne des modifications de la LAMal, notamment de l'art. 66. Les alinéas suivants sont abrogés: l'al. 4, qui dispose que le Conseil fédéral fixe, selon leur capacité financière, le complément minimum que les cantons doivent apporter et que l'apport global des cantons correspond, au minimum, à la moitié des subsides fédéraux; l'al. 5, selon lequel un canton peut diminuer de 50 % au maximum la contribution à laquelle il est tenu (le subside fédéral alloué à ce canton étant alors réduit dans la même mesure); et l'al. 6, qui prévoit que le Conseil fédéral peut autoriser les cantons à reporter à l'exercice annuel suivant les différences annuelles entre le montant des subsides cantonaux et fédéraux et celui des subventions versées.

Modification de la loi

L'abandon de la capacité financière en tant que critère pour le calcul des subsides et le nouveau modèle de répartition qui en découle conduisent à abroger l'art. 65, al. 2, et à adapter l'art. 66 LaMal.

La loi apparaît au ch. 23 de l'acte modificateur unique, et le commentaire se trouve au ch. 2.9.9.3.

Modification de l'ordonnance

L'abandon de la capacité financière en tant que critère pour le calcul des subsides et le nouveau modèle de répartition de ceux-ci conduisent à abroger ou adapter les dispositions suivantes de l'ordonnance du 12 avril 1995sur les subsides fédéraux destinés à la réduction de primes dans l'assurance-maladie (ORPM)[121]: art. 1, 2, al. 1 et 2, 3, al. 1 à 3, art. 4, al. 1 à 4, 5, 7*a*, 10, al. 2. Une disposition transitoire s'avère également nécessaire.

121 RS **832.112.4**

Adaptations à prévoir dans les cantons

La RPT ne fait que prévoir une nouvelle méthode de calcul des subsides fédéraux alloués aux cantons. Le nouveau mode de répartition ne requiert aucune modification de lois ou d'ordonnances à l'échelon cantonal. Les cantons devront éventuellement adapter leurs règles en matière de réduction des primes si le nouveau régime des subsides fédéraux entraîne d'importants hiatus financiers. Cela pourrait concerner surtout les cantons dans lesquels plus de 50 % de la population bénéficient de réductions de primes en vertu de subsides fédéraux accordés selon le critère actuel de la capacité financière.

Commentaire des modifications de la LAMal

Art. 65, al. 2

Cet alinéa devra être abrogé en conséquence des modifications apportées à l'art. 66, qui prévoient notamment que la Confédération versera désormais aux cantons, automatiquement et indépendamment de leur propre apport, une somme destinée à réduire les primes de l'assurance-maladie. Il est toutefois évident que les cantons auront l'obligation d'affecter la totalité des subsides fédéraux reçus à la réduction des primes au sens de la LAMal. S'il devait ressortir des décomptes établis ou des contrôles effectués qu'un canton a perçu plus que ce qu'il n'a versé au titre de la réduction des primes, il serait contraint de restituer le montant correspondant, conformément à la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)[122].

Art. 66, al. 2 à 6

La réforme de la péréquation financière entraînera un nouveau mode de répartition des tâches de financement du système de la réduction des primes entre la Confédération et les cantons.

Les subsides fédéraux ne seront plus fixés par le biais d'un arrêté fédéral simple valable quatre ans, compte tenu de l'évolution des coûts de l'assurance obligatoire des soins et de la situation financière de la Confédération. Selon l'al. 2, ces subsides correspondront désormais à un quart des coûts bruts de l'assurance sociale des soins pour 30 % des assurés. Le Conseil fédéral réglera par le biais d'une ordonnance les modalités de calcul des subsides fédéraux.

La capacité financière des cantons ne jouera plus aucun rôle dans la clé de répartition des subsides fédéraux; seuls la population résidente et le nombre des assurés visés à l'art. 65*a*, let. a, de la loi seront déterminants. L'al. 3 devra donc être modifié en conséquence.

La part de subsides fédéraux revenant à chaque canton selon le nouveau mode de répartition selon l'al. 3 sera automatiquement versée dans son intégralité. Chaque canton devra compléter l'enveloppe fédérale de manière à ce que la réduction individuelle des primes au sens de la LAMal soit garantie. En conséquence, les al. 4, 5 et 6 – qui prévoient ou se fondent sur un rapport strict entre les contributions fédérales allouées et la part prise en charge par chacun des cantons – doivent être abrogés.

122 RS **616.1**

2.9.10 Allocations familiales dans l'agriculture

Contexte

Solution actuelle

Mode de financement actuel: les employeurs du secteur agricole versent une contribution égale à 2 % du salaire assuré en vertu de la LAVS. Les pouvoirs publics assument le reste du financement, la Confédération dans la proportion de $^2/_3$ et les cantons pour $^1/_3$. Les contributions cantonales se calculent – selon l'art. 21, al. 1, de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)[123] – «d'après le montant des allocations familiales payées dans le canton».

Les recettes d'un fonds réduisent l'apport des cantons: l'art. 1, let. c, de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation[124] instituait un fonds de 50 millions de francs pour la protection de la famille. Depuis l'introduction de la LFA en 1952, les intérêts annuels de ce fonds ont servi à diminuer les contributions cantonales aux coûts que cette loi génère (art. 20 LFA). Le taux d'intérêt minimum fixé par la loi se chiffre à 4 %. Le capital du fonds se monte actuellement à 30 millions de francs, et le taux d'intérêt de 4,375 % produit un rendement annuel de quelque 1,4 million de francs. L'art. 21, al. 1, LFA prescrit que ce montant sera réparti entre les cantons selon «la capacité financière du canton et le nombre des exploitations agricoles situées dans le canton». Le calcul des contributions cantonales est réglé par un arrêté du Conseil fédéral datant de 1954 (RS *836.16*). Le potentiel des cantons se détermine en fonction de leur capacité fiscale par habitant d'une part (1er élément de réduction), du nombre d'exploitations agricoles d'autre part (2e élément de réduction).

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le 1er message concernant la RPT ne considère pas les allocations familiales dans l'agriculture comme un domaine de tâches à désenchevêtrer. La RPT signe l'abandon du critère de la capacité financière dans l'octroi de subsides fédéraux. Ce changement concerne toute la législation, même dans les domaines qui ne font pas l'objet d'un désenchevêtrement des tâches entre Confédération et cantons. Comme les contributions cantonales aux allocations familiales dans l'agriculture sont réduites compte tenu du potentiel financier des cantons, des adaptations seront nécessaires; elles conduiront à traiter ce domaine dans le 2e message concernant la RPT.

Evolution depuis le 1er message

Aucun changement important n'est intervenu dans le domaine des allocations familiales dans l'agriculture depuis la publication du premier message concernant la RPT.

123 RS **836.1**
124 RS **834.2**

Délibérations au Parlement

Comme l'abandon de la capacité financière en tant que critère de répartition des subsides fédéraux ne nécessite aucune modification de la Constitution, les Chambres fédérales n'ont pas abordé la question des allocations familiales dans l'agriculture lors de leurs délibérations relatives au 1er message concernant la RPT.

Relation avec les révisions en cours

Dans le domaine des allocations familiales, l'initiative parlementaire Fankhauser et l'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!» de Travail.Suisse visent à unifier les allocations pour enfants.

Résultats de la consultation

La grande majorité des milieux consultés approuvent la nouvelle réglementation.

Nouvelle solution

Aperçu

La réduction des contributions cantonales sera désormais basée sur les dépenses des cantons dans le domaine des allocations familiales dans l'agriculture.

Modification de la loi

L'art. 21, al. 1 et 2 de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)[125] doit être modifié en raison du nouveau critère adopté pour la réduction des contributions cantonales.

La loi apparaît au ch. 24 de l'acte modificateur unique, le commentaire se trouve au ch. 2.9.10.3.

Modification d'ordonnances

L'arrêté du Conseil fédéral du 21 mai 1954 fixant les contributions des cantons au titre des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de montagne[126] peut être abrogé, les modalités du financement pourront figurer dans le règlement du 11 novembre 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (RFA)[127].

125 RS **836.1**
126 RS **836.16**
127 RS **836.11**

Adaptations à prévoir dans les cantons

Aucune adaptation des législations cantonales n'est requise.

Commentaire des modifications de la LFA

Le nouveau critère de référence pour la réduction des contributions cantonales étant la charge pour les cantons que représentent les allocations familiales dans l'agriculture, il convient d'adapter en conséquence l'art. 21, al. 1 et 2, LFA. L'art. 20, al. 3, dont la teneur est reprise à l'art. 21, al. 2, LFA, est abrogé.

2.9.11 Assurance-chômage obligatoire

Contexte

En vertu de l'art. 92, al. 7bis, de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)[128], les cantons participent aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail à raison de 0,05 % de la somme des salaires soumis à cotisation. La part à la charge de chaque canton est déterminée selon une clé de répartition tenant compte de la capacité financière et du nombre annuel de jours de chômage contrôlé.

Résultats de la consultation

La grande majorité des milieux consultés approuvent la nouvelle réglementation. Certains cantons (AI, VS, GE, JU, GL, ZG) émettent des craintes quant aux conséquences financières.

Du point de vue du Conseil fédéral, la solution proposée est logique et indispensable dans la perspective de la réforme de la péréquation financière.

Nouvelle solution

Aperçu

Le projet de RPT prévoit d'accroître l'efficacité de la péréquation financière au sens strict en dotant celle-ci d'une série d'instruments spécifiques (péréquation des ressources, compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques d'une part, socio-démographiques d'autre part). Ce nouveau régime mettra fin aux transferts entre la Confédération et les cantons échelonnés en fonction de la capacité financière de ces derniers. Il convient par conséquent d'abandonner également le critère de la capacité financière dans le calcul des participations cantonales aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail.

[128] RS **837.0**

Modification de la loi

La mention «en tenant compte de la capacité financière» des cantons doit être supprimée dans l'art. 92, al. 7bis, LACI.

La loi apparaît au ch. 25 de l'acte modificateur unique.

Modification de l'ordonnance

La prise en compte de la capacité financière pour la détermination des contributions cantonales dans l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur le financement de l'assurance-chômage (OFAC)[129] doit être supprimée (art. 9, al. 1 et 3).

2.9.12 Amélioration du logement dans les régions de montagne

Contexte

Solution actuelle

L'amélioration du logement dans les régions de montagne constitue une mesure de politique régionale assumée conjointement par la Confédération et les cantons. Elle a pour but de freiner l'émigration en plaine de la population montagnarde et de sauvegarder l'occupation décentralisée du territoire par des améliorations de la qualité de la vie. Le travail fourni à l'artisanat local est un effet dérivé de cette mesure. S'appuyant sur la loi fédérale du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne (RS *844*), la Confédération soutient ainsi par des aides financières (contributions aux investissements) la rénovation de logements ou maisons, ou la réalisation de nouvelles constructions remplaçant des logements vétustes. L'aide fédérale présuppose une prestation cantonale et représente, selon la capacité financière du canton, entre 10 et 30 % des frais de rénovation pouvant être pris en considération.

Le volume de l'aide allouée est réglé dans le cadre de budgets annuels (crédits d'engagement et crédits de paiement). Les quelque 445 millions de francs dépensés dans ce domaine par la Confédération entre 1970 et 2004 ont facilité la rénovation ou le remplacement d'environ 24 000 logements. Le nombre de logements subventionnés a passé de près de 600 unités par année dans les années 70, à 900 unités dans les années 80. Puis ce volume a régressé constamment, atteignant un peu plus de 300 unités à la fin du siècle. Les 10 millions actuellement alloués chaque année permettent de soutenir l'amélioration de 400 à 450 unités. La majeure partie de cette aide fédérale est allée à des ménages de condition modeste dans les cantons de Berne, des Grisons, du Valais, de Schwyz, de Lucerne, d'Uri et de St-Gall.

La loi fédérale en vigueur permet d'allouer des aides financières jusqu'au 31 décembre 2005 au plus tard.

[129] RS **837.141**

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

L'abrogation pure et simple de la loi fédérale sur l'amélioration du logement dans les régions de montagne ne nécessite aucune modification de la Constitution.

Résultats de la consultation et décisions du Parlement

La majorité des participants ont pris position (UR, OW, FR, SAB, FST) demandent de proroger jusqu'à fin 2007 la validité de la loi fédérale sur l'amélioration du logement dans les régions de montagne en vue de l'entrée en vigueur de la RPT en 2008.

La motion Imfeld (04.3227) du 5 mai 2004 demande de proroger la validité jusqu'à l'entrée en vigueur de la RPT. Le Conseil national a adopté la motion lors de la session d'automne 2004 et le Conseil des Etats lors de la session d'été 2005. Se fondant sur cette décision du Parlement, le Conseil fédéral soumettra à ce dernier, après la pause estivale 2005, un message concernant la modification de la loi en question. Selon le calendrier prévu, le Parlement débattra ce sujet lors de la session d'hiver 2005.

Nouvelle solution

Comme la Confédération se retire entièrement de ce domaine, la législation fédérale correspondante ne requiert aucune adaptation. La loi en vigueur reste la base juridique de tous les engagements pris jusqu'à leur extinction après 20 ans. Il appartient aux cantons de décider s'ils entendent poursuivre cette aide de leur propre chef, et d'adapter à cet effet les lois existantes.

2.10 Agriculture

2.10.1 Améliorations structurelles

Contexte

Solution actuelle

La politique agricole de la Confédération repose pour l'essentiel sur les trois piliers que sont les mesures en faveur du marché, les paiements directs et l'amélioration des bases de production. Ce dernier pilier comprend notamment les améliorations structurelles dans l'agriculture. Celles-ci sont prises en charge conjointement par la Confédération (bases stratégiques, haute surveillance) et les cantons (exécution des projets) et font partie des tâches communes d'après le 1er message sur la RPT du 14 novembre 2001. Elles visent les buts suivants:

- diminution des frais de production en vue d'améliorer les bases d'exploitation et de renforcer ainsi la compétitivité de l'agriculture,
- amélioration des conditions de vie et des conditions économiques du monde rural, en particulier dans la région de montagne,

– contribution à la réalisation d'objectifs relevant de la protection de l'environnement, de la protection des animaux et de l'aménagement du territoire.

Deux aides à l'investissement sont disponibles dans le cadre des améliorations structurelles:

– contributions à fonds perdu, avec participation des cantons, accordées avant tout pour des ouvrages collectifs,
– crédits d'investissements, dont bénéficient en majorité des exploitations individuelles.

Dans les régions de montagne et de collines, des contributions à fonds perdu sont aussi octroyées aux exploitations individuelles, car le potentiel de financement y est beaucoup plus faible que dans les zones de plaine.

Le soutien aux améliorations structurelles agricoles est accordé sur la base de projets qui, contrairement à la pratique suivie dans nos pays voisins, ne sont pas élaborés par des services administratifs mais par des bureaux privés d'ingénieurs ou d'architectes. Pour financer ces mesures, des agriculteurs, des syndicats et éventuellement les autres promoteurs d'un ouvrage soumettent une demande de contributions à l'autorité cantonale compétente. Il s'agit toujours de projets résultant d'initiatives locales, qui sont encouragés par la Confédération et les cantons dans le sens d'une aide à l'entraide (approche «par le bas»). La responsabilité personnelle qu'assument ainsi les promoteurs et leur participation financière garantissent une réalisation appropriée des ouvrages et une utilisation économe des moyens mis à disposition. Le canton conseille les maîtres d'ouvrage, évalue les possibilités de soutien, mène les procédures de co-rapport au niveau cantonal, approuve le projet et le publie dans l'organe officiel cantonal afin que les organisations d'importance nationale puissent faire usage de leur droit de recours. Enfin, il alloue la contribution cantonale. Il incombe par ailleurs au canton de surveiller l'exécution des travaux, l'entretien des ouvrages et d'éventuelles désaffectations.

L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) examine les demandes de subventions des cantons quant à leur conformité au droit fédéral. Pour les projets qui sont soumis à l'étude de l'impact sur l'environnement selon l'OEIE, qui pourraient porter préjudice à un objet mentionné dans un inventaire de la Confédération, qui concernent des mesures écologiques de compensation ou de remplacement, qui touchent les chemins de randonnée ou qui relèvent d'un domaine dans lequel subsistent des conflits non réglés sur le plan cantonal, il recueille les avis d'autres offices fédéraux. L'OFAG alloue les contributions de la Confédération. Lorsqu'il s'agit de grands projets réalisés par étapes, il rend une décision de principe, en accord avec l'Administration fédérale des finances si le montant est supérieur à 3 millions de francs. L'OFAG assume la haute surveillance de la réalisation des projets et contrôle les décomptes par sondage. Il veille au respect du principe de l'égalité de traitement.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le premier message sur la RPT, du 14 novembre 2001, indiquait qu'il convient dans toute la mesure possible d'allouer à l'avenir des contributions forfaitaires dans le domaine de tâches des améliorations foncières et des constructions rurales, comme cela est déjà l'usage pour ces dernières. Des conventions-programmes doivent si

possible être conclues avec les cantons pour les ouvrages plus importants. Cela ne nécessite pas de modification constitutionnelle.

Evolution depuis le premier message

L'évolution future de la politique agricole (PA 2007) a déjà été abordée avant l'adoption du 1er message sur la RPT. Le message à ce sujet date du 29 mai 2002 (FF **2002** 4395). Les délibérations au Parlement ont été achevées lors de la session d'été 2003. La loi révisée est entrée en vigueur le 1er janvier 2004. Cette révision renforce l'engagement en faveur du milieu rural, en particulier par de nouvelles mesures visant à améliorer les structures, et met en place certaines conditions nécessaires à la mise en œuvre de la RPT. C'est ainsi que l'art. 93, al. 2, LAgr a été abrogé.

Au sein de l'OFAG (division Améliorations structurelles), quatre postes ont été économisés grâce au regroupement du domaine des contributions à fonds perdu et de celui des crédits d'investissement et grâce à une simplification en matière de décomptes (seuls des contrôles par sondages sont encore effectués).

Délibérations au Parlement

La mise en œuvre de la répartition des tâches dans le domaine des améliorations structurelles ne nécessite pas de modification de la Constitution et n'a, dès lors, pas fait l'objet des délibérations des Chambres fédérales à propos du 1er message sur la RPT.

Relation avec les révisions en cours

Il n'existe pas de rapport avec une révision législative en cours. La LAgr révisée est en vigueur depuis le 1er janvier 2004.

Résultats de la consultation

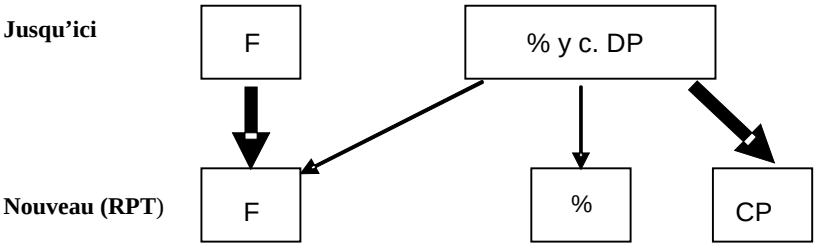
Plusieurs cantons (GL, FR, SO, BL, SG, OW, NW, GR, SZ) exigent principalement que dans les domaines de la protection de la nature et du paysage (LPN), des chemins de randonnée (OCPR) et de la protection des eaux (OEIE), la Confédération se limite à des prescriptions stratégiques. Ils estiment en effet que la flexibilité recherchée pour l'élaboration des projets soutenus par les conventions-programmes ne peut être obtenue que de cette façon. L'UDC se rallie à cette exigence.

Nouvelle solution

Aperçu

Etant donné que les projets soutenus sont lancés au niveau local, les cantons exigent une flexibilité aussi grande que possible dans l'exécution. En outre, l'assainissement des dommages dus aux intempéries qui se produisent fréquemment n'est pas planifiable. Il paraît dès lors opportun de prévoir trois catégories de formes de financement, à savoir les contributions forfaitaires (F), les contributions en pour-cent (%) et les conventions-programmes (CP).

Présentation du passage du système actuel au système de la RPT:



DP = décision de principe
F = contributions forfaitaires
% = contributions en pour-cent
CP = convention-programme

Un projet prêt à être réalisé doit pouvoir démarrer même s'il ne figure pas dans un programme. De nouvelles prescriptions (p. ex. protection des animaux et des eaux ou droit des denrées alimentaires) peuvent déclencher un volume de transformations auquel il faut réagir de manière flexible. Les conventions-programmes sont certes conclues en principe pour la durée d'exécution du projet. Mais précisément lors de remaniements parcellaires, cela peut signifier une échéance lointaine, raison pour laquelle des adaptations devraient pouvoir être possibles comme pour les décisions de principe actuelles en cas de modification des conditions cadres (p. ex. extension de périmètres, travaux supplémentaires consécutifs à des intempéries). Dans de tels cas, il s'agira de compléter la convention-programme ou de la renégocier.

Deux ans peuvent s'écouler entre la conclusion d'une convention et l'octroi du crédit. En outre, il ne doit y avoir qu'une seule rubrique de crédit pour les contributions en matière de constructions et de génie civil et, éventuellement, d'autres catégories. Des ajournements par les cantons doivent être possibles, comme jusqu'ici.

La coordination avec d'autres domaines, par exemple ceux des routes nationales, des chemins de fer, des aérodrames, des forêts, de l'aménagement des cours d'eau ou encore le domaine militaire, doit être aussi possible dans les conventions-programmes. Celles-ci doivent également contenir l'attribution des tâches aux divers secteurs (p. ex. économie forestière, aménagement des cours d'eau). Les conditions d'exécution de projets intégraux doivent demeurer.

Eléments principaux de la nouvelle solution

Les remarques qui précèdent mènent à la conclusion que les catégories suivantes doivent être créées, une catégorie devant être prévue pour les projets qui ne sont pas ou quasiment pas planifiables:

- *Forfaits (F)*: bâtiments ruraux (les aides à l'investissement sont allouées à forfait déjà aujourd'hui), et d'autres projets dans le domaine du génie rural et des constructions rurales pour lesquels les contributions peuvent être calculées forfaitairement sur la base de données légales (p. ex. remise en état périodique, pour autant qu'elle soit judicieuse et lorsque l'on dispose de chiffres empiriques).
- *Conventions-programmes (CP):* projets d'envergure à réaliser sur plusieurs années et, en règle générale, par étapes (p. ex. remaniements parcellaires, grands réseaux de chemins, grandes adductions d'eau).
- *Projets individuels (%):* sont visés les projets à réaliser dont les contributions ne peuvent pas être calculées forfaitairement à l'avance, ainsi que les projets dont la réalisation est incertaine, imprévisible ou de longue durée: p. ex. projets où se posent de gros problèmes de coordination, assainissements après des intempéries ou des incendies. L'incertitude peut aussi résulter d'ajournement d'épizooties ou de modifications législatives, car les chefs d'exploitation doivent le plus souvent réagir très rapidement à de nouvelles situations (investissements, adaptation immédiate à de nouvelles conditions-cadre légales avantageuses).

Les remises en état périodiques sont traitées conformément à la RPT dans la perspective de la PA 2007. Ainsi, les nouveaux instruments peuvent être expérimentés.

Modalités de calcul des subventions globales et forfaitaires

- Subventions forfaitaires dans le domaine des constructions rurales: le calcul est effectué en fonction des éléments suivants: étable (places pour gros bétail), grange à foin et silo (m^3), fosse à purin et fumière (m^3) et remise (m^3).
- Conventions-programmes pour les grands projets: à l'intérieur du périmètre, les buts à atteindre et les mesures correspondantes (travaux géométriques, constructions de chemins, régime hydrique, mise en réseau des surfaces de compensation écologique) sont fixés en unités (longueur, surface, nombre, etc.). Les coûts globaux et la contribution fédérale sont calculés sur cette base. Le programme de travail, les paiements partiels à percevoir, les étapes ultérieures et le contrôle de gestion sont en outre convenus dans ce cadre.
- Instruments de mesure pour les projets individuels: étant donné que les projets dans cette catégorie sont très différents quant à leur genre et leur forme (petites voies d'accès aux fermes, approvisionnement en eau et en électricité, systèmes d'écoulement des eaux, assainissements consécutifs à des intempéries, etc.), il n'est pas possible de fixer des indicateurs à caractère général. Pour autant que cela soit possible et judicieux, des instruments de mesure

doivent être déterminées pour les divers projets. Ici aussi, il est indiqué d'octroyer des contributions forfaitaires.

Position des fournisseurs de prestations

Les initiatives réalisées sous la forme de projets dans le domaine des améliorations structurelles suivent une approche «par le bas», raison pour laquelle une solution garantissant le droit de participation des maîtres d'ouvrage locaux doit être recherchée. Cela peut être réglé dans un art. 28bis de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles (OAS; RS *913.1*). Le fournisseur de prestations (agriculteur, syndicat ou autre) est concerné en premier lieu par les modifications dans la répartition des moyens financiers. Si les moyens sont restreints, les listes d'attente sont plus longues et il doit attendre plus longtemps le permis de construire du canton. Le fournisseur de prestations peut espérer une accélération de la procédure grâce à l'abandon éventuel de la procédure de co-rapport supplémentaire au niveau fédéral.

Modifications de la loi

En raison d'adoption des conventions-programmes, un nouvel art. 97bis doit être introduit dans la loi sur l'agriculture (LAgr)[130].

La loi apparaît au ch. 26 de l'acte modificateur unique, le commentaire se trouve au ch. 2.10.1.3.

Modification d'ordonnances

Remarques générales

La politique agricole 2007 comprend de nouvelles dispositions légales et l'enveloppe financière 2004–2007 (amélioration des bases de production et mesures sociales, production et ventes, paiements directs). La majorité des modifications législatives et des ordonnances nouvelles ou modifiées sont entrées en vigueur le 1er janvier 2004. Diverses bases légales sont à nouveau adaptées dans le cadre de la politique agricole 2011 (enveloppe financière 2008–2011). Les travaux dans ce domaine seront achevés d'ici à la fin de 2007. In n'est donc pas judicieux de formuler aujourd'hui des propositions de modifications au niveau d'ordonnances. Par contre, il convient d'indiquer les dispositions qui devront vraisemblablement être modifiées et quels pourraient être, le cas échéant, leur teneur. En outre, des ordonnances en dehors du secteur de la législation agricole devront également être adaptées.

130 RS **910.1**

Ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS)

Les art. 16, 19 et 20 OAS[131] doivent être adaptés eu égard à l'abandon de la capacité financière comme critère de calcul; les art. 21, 23, 26, 30 et 55 doivent aussi être adaptés; un art. 28bis est nécessaire en raison de l'adoption de la convention-programme.

Ordonnance sur les mesures d'accompagnement social (OMAS)

Dans l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur les mesures d'accompagnement social dans l'agriculture[132], les art. 16, 26 et 27 doivent être adaptés en conséquence de l'adoption de la convention-programme et de l'abandon de la capacité financière comme critère de calcul.

Ordonnance sur la qualité écologique (OQE)

Dans l'ordonnance du 4 avril 2001 sur qualité[133], l'art. 7, al. 1, doit être adapté et l'art. 7, al. 2, abrogé, en conséquence de l'abandon de la capacité financière comme critère de calcul.

Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE)[134]

Selon l'art. 97 LAgr, l'approbation des projets est l'affaire des cantons. De la même façon, la procédure déterminante pour les types d'installations relevant du secteur de l'agriculture (80.1 et 80.4) doit être fixée par le droit cantonal. Il n'y a donc pas lieu d'impliquer en plus l'OFEFP dans ces cas pour le seul motif qu'une installation est soutenue par une contribution fédérale. L'OEIE permet de toute façon de déterminer si le projet est conforme aux prescriptions du droit fédéral (art. 3 OEIE). Dans le cadre de la RPT, il est prévu de fixer dans l'art. 22, al. 1, OEIE qu'une participation de l'office au projet en cause dans le cadre d'une convention-programme tienne lieu de consultation. Cela signifie que, dans les cas relevant de l'art. 22 OEIE, le droit d'être consulté est remplacé par une participation à l'élaboration de la convention-programme (voir ch. 2.8.1.2.3).

131 RS **913.1**
132 RS **914.11**
133 RS **910.14**
134 RS **814.011**

Ordonnance sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (OCPR)

L'art.8, al.1, de l'ordonnance du 26 novembre 1986 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre[135], un avis de l'office fédéral (OFROU) exige, pour les projets qui touchent un chemin pour piétons ou un chemin de randonnée pédestre ou l'inventaire des chemins historiques, sur la base de l'art. 62*a* de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)[136]. Les projets d'améliorations structurelles sont toutefois appréciés par les cantons dans le cadre d'une procédure de co-rapport, de sorte qu'une nouvelle consultation au niveau fédéral est inutile lorsqu'il n'y a pas de conflits ou que ceux-ci ont été réglés dans le cadre de la procédure cantonale de co-rapport. Les adaptations nécessaires sont faites lors de la rédaction définitive des ordonnances.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Les lois cantonales relatives aux subventions ou aux finances de l'Etat doivent en tout cas être adaptées aux nouvelles conditions-cadre de la RPT. Dans le domaine des améliorations structurelles, aucune adaptation législative matérielle de lois ne sera vraisemblablement nécessaire du seul fait de la RPT. Il se peut que la systématique des bases légales exige des modifications dans certains. Les procédures proprement dites reposent toutefois sur le droit fédéral, qui ne subit pas de modifications matérielles. A l'avenir, l'allocation de contributions fédérales passera aussi par des conventions-programmes, ce qui impliquera certainement quelques adaptations de la terminologie.

Commentaire des modifications de la LAgr

Art. 97a

Alors que pour les projets individuels (contributions octroyées à forfait ou en pourcent) les conditions prévues à l'art. 97 restent valables, une adaptation est nécessaire pour les projets faisant l'objet de conventions-programmes. Cela peut être réglé par l'introduction d'un nouvel art. 97*a* dans la LAgr. Aujourd'hui déjà, l'approbation des projets est du ressort des cantons. Ceux-ci escomptent obtenir, en particulier dans le domaine de la protection de la nature et du paysage, une plus grande marge de manœuvre par rapport aux conditions et aux charges fixées par la Confédération et plus de sécurité dans le financement des projets. D'où les conventions-programmes, dans lesquelles la Confédération se limite aux objectifs généraux, de nature stratégique (p. ex. fixation de priorités pour la protection de la nature et du paysage, sans élaboration de prescriptions détaillées), qu'elle fait valoir très tôt dans les négociations avec le canton. Les charges et les conditions sont fixées définitivement lors de la conclusion de la convention-programme, sauf s'il s'agit d'éléments manifestement non chiffrables. En outre, le mode et les conditions de paiement doivent être précisés. En raison de la délégation générale de compétences au canton,

135 RS **704.1**
136 RS **172.010**

la procédure applicable est celle du canton concerné. Enfin, les organisations reconnues sur le plan fédéral se verront accorder le droit de recours.

2.10.2 Elevage

Contexte

Solution actuelle

Depuis la fin du 19e siècle, l'encouragement de l'élevage fait l'objet de mesures et de normes de la Confédération et des cantons. Le but des mesures est de soutenir les agriculteurs dans l'amélioration de la santé et de la productivité des animaux grâce à une sélection appropriée, de façon à ce que la production animale soit d'un coût aussi bas que possible et de qualité élevée.

Les mesures d'encouragement ont été sensiblement simplifiées par la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture[137]. La Confédération et les cantons n'assument plus que les tâches qui sont d'intérêt public et que les éleveurs ne peuvent pas assumer eux-mêmes. Le centre de gravité de l'activité étatique réside aujourd'hui dans le soutien financier aux éleveurs pour une production de qualité, économique et respectueuse de l'environnement. Sont d'un intérêt supérieur les mesures d'amélioration des bases comme la tenue du herd-book, les épreuves de productivité, ainsi que les programmes visant à maintenir la diversité des races. Tant la Confédération que les cantons soutiennent les éleveurs à hauteur d'environ 20 millions de francs par année.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le 1er message du 14 novembre 2001 sur la RPT précise qu'il faut tendre à une compétence exclusive de la Confédération dans le domaine de l'élevage du bétail. Cela ne nécessite pas de modification constitutionnelle.

Evolution depuis le 1er message

En vertu de la nouvelle loi sur l'agriculture, les cantons n'ont aujourd'hui plus de tâches, hormis le soutien financier aux mesures en matière d'élevage.

Délibérations au Parlement

La mise en œuvre de la répartition des tâches dans le domaine de l'élevage ne nécessite pas de modification de la Constitution et n'a donc pas fait l'objet des délibérations du Parlement en relation avec le 1er message sur la RPT.

137 RS **910.1**

Relation avec les révisions en cours

Il n'y a pas de rapport avec des révisions législatives en cours.

Résultats de la consultation

La nouvelle réglementation a été bien accueillie par les milieux consultés.

L'Union suisse des paysans demande que les contributions fédérales accordées selon l'ancienne législation soient doublées et que les contributions par animal inscrit au herd-book soient relevées.

Nouvelle solution

Aperçu

Selon la législation en matière d'élevage en vigueur depuis 1999, les cantons n'ont plus de tâches d'exécution, à l'exception du soutien financier. Il est dès lors logique que la Confédération assume seule le financement des mesures d'encouragement de l'élevage.

Modification de la loi

En raison de la compétence exclusive de la Confédération dans le domaine de l'élevage, les art. 143 et 144 LAgr[138] doivent être adaptés.

La loi apparaît au ch. 26 de l'acte modificateur unique, et le commentaire se trouve au ch. 2.10.2.3.

Modification de l'ordonnance

L'encouragement de l'élevage est régi par l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'élevage[139]. Cette ordonnance doit être adaptée partout où une participation des cantons est prévue. Les contributions fédérales sont adaptées à concurrence des participations cantonales actuelles.

Articles à modifier: *art. 2*, al. 5 (abroger); *art. 6*, al. 2 et 3 (abroger); *art. 7*, al. 1, 3 et 4 (augmentation des contributions fédérales), *art. 7*, al. 4 (suppression des contributions échelonnées selon la capacité financière); *art. 8*, al. 1 et 3 (augmentation des contributions fédérales); *art. 9*, al. 1 (augmentation des contributions fédérales) et 4 (abroger); *art. 10*, al. 1 et 2 (augmentation des contributions fédérales); *art. 11*, al. 1 et 3 (augmentation des contributions fédérales); *art. 12*, al. 1 (augmentation des contributions fédérales) et 5 (abroger); *art. 12a*, al. 1 et 3 (augmentation des contributions fédérales); *art. 15*, al. 2 (consultation des cantons: supprimer).

138 RS **910.1**
139 RS **916.310**

Adaptations à prévoir dans les cantons

Au niveau cantonal, les dispositions d'exécution relatives aux dispositions en matière d'élevage de la Confédération doivent être abrogées.

Commentaire des modifications de la LAgr

Selon l'art. 143, let. a, les cantons doivent participer aux contributions en matière d'élevage au moins dans la même mesure que la Confédération. D'après l'art. 144, al. 1, la Confédération consulte les cantons avant de reconnaître les organisations d'élevage. Si les cantons ne participent plus financièrement aux tâches de ces organisations, il n'y a plus de raisons de les entendre.

Selon l'art. 7, al. 4, de l'ordonnance sur l'élevage, les contributions des cantons pour les contrôles de la production laitière sont fixées d'après la capacité financière. Aucune adaptation de la loi sur l'agriculture n'est nécessaire pour abroger cette disposition.

2.10.3 Vulgarisation agricole

Contexte

Solution actuelle

En Suisse, la vulgarisation dans les secteurs de l'agriculture et de l'économie familiale rurale est organisée à deux niveaux:

Le travail de vulgarisation direct avec les agriculteurs et les agricultrices est effectué en premier lieu par les services cantonaux de vulgarisation (services du canton ou mandatés par lui). Dans une moindre mesure, des services de vulgarisation privés sont aussi actifs à un niveau interrégional ou à l'échelle nationale (avant tout dans des domaines spéciaux).

Afin de soutenir les services de vulgarisation, l'Association suisse pour le conseil en agriculture (ASCA) gère les deux centrales de vulgarisation de Lausanne (SRVA) et de Lindau (LBL). L'ASCA est une association privée dont les membres sont les cantons et les organisations agricoles.

La vulgarisation incombe aux cantons. La Confédération participe en accordant des aides financières (pour les centrales environ 60 % de leurs dépenses, pour les services de vulgarisation environ 20 % en moyenne suisse). Les champs d'activité des centrales sont décrits dans un accord sur les prestations entre l'OFAG et l'ASCA. Les cantons fixent eux-mêmes les tâches de leurs services de vulgarisation, les aides financières n'étant accordées que pour des tâches reconnues par la Confédération.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le Conseil fédéral propose une répartition du financement de la vulgarisation agricole selon les principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale: la Confédération prend en charge les contributions de membres actuellement versées par les cantons aux centrales de vulgarisation et la vulgarisation cantonale est exclusivement l'affaire des cantons.

Evolution depuis le premier message

Depuis l'année 2000, les cantons recensent leurs prestations de vulgarisation selon les instructions de l'OFAG. Il était prévu d'accorder l'aide financière de la Confédération d'après la prestation fournie et non plus en fonction du nombre de personnes occupées dans le domaine de la vulgarisation à partir de 2005. Eu égard à la nouvelle situation crée par le projet RPT, le Conseil fédéral renonce à un tel changement de système pour les années restantes.

Délibérations au Parlement

La mise en œuvre de la répartition des tâches dans le domaine de la vulgarisation agricole ne nécessite pas de modification de la Constitution et n'a donc pas fait l'objet des débats du Parlement relatifs au 1er message sur la RPT.

Relation avec les révisions en cours

Il n'y a pas de rapport avec une révision législative en cours.

Résultats de la consultation

La majorité des cantons, des partis et des associations approuvent la nouvelle réglementation.

Nouvelle solution

Aperçu

Dans le domaine de la vulgarisation agricole, le désenchevêtrement est partiel. La Confédération reprend les contributions de membres actuellement versées par les cantons aux centrales de vulgarisation, et la vulgarisation cantonale devient uniquement l'affaire des cantons.

Pour les services de vulgarisation des organisations oeuvrant à l'échelle nationale, il n'y a que deux cas de financement mixte. Pour les associations de l'apiculture, les cantons paient actuellement des contributions d'un montant équivalent à celui payé par la Confédération. La Confédération reprend ici les contributions des cantons

comme c'est le cas pour l'élevage. Pour Aviforum (fondation dans le secteur de l'aviculture), la recherche et les essais (en principe du ressort de la Confédération) et la formation professionnelle, ainsi que l'information et la vulgarisation (en principe du ressort des cantons) sont réunis dans une même institution. Dans ce cas, le financement mixte qui repose sur des contrats conclus avec deux offices fédéraux et 26 cantons est poursuivi. Dans ce contexte, il faut veiller à ce que la Confédération et les cantons remplissent leurs obligations financières selon les principes de la RPT. Dans le nouvel accord sur les prestations en vue de l'entrée en vigueur de la RPT, les tâches, et donc les contributions financières de la Confédération et des cantons, doivent être adaptées conformément à la solution de désenchevêtrement adoptée dans le domaine de la vulgarisation agricole.

Modification de la loi

Dans la loi sur l'agriculture (LAgr)[140], le désenchevêtrement du financement dans le domaine de tâches de la vulgarisation agricole exige l'adaptation de l'art. 136 et l'abrogation des art. 137 et 138.

La loi apparaît au ch. 26 de l'acte modificateur unique, le commentaire se trouve au ch. 2.10.3.3.

Modification d'ordonnances

La RPT a pour conséquence que les dispositions de l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur la vulgarisation agricole[141] qui concernent l'aide financière aux services cantonaux de vulgarisation peuvent être abrogées: art. 12, al. 1, let. a à c, et art. 14, al. 1, let. a. Le contenu des autres articles doit être adapté, d'une part en ce qui concerne l'obligation des cantons d'assurer la vulgarisation sur leur territoire, et d'autre part en vue de la solution simplifiée visée, qui prévoit un contrat et un financement forfaitaire également pour les organisations actives à l'échelle nationale, sur le modèle de l'accord sur les prestations avec les centrales de vulgarisation.

Adaptations à prévoir dans les cantons

La plupart des cantons disposent pour la vulgarisation d'une base juridique reposant sur la loi fédérale sur l'agriculture. Les dispositions cantonales d'exécution concernant l'encouragement de la vulgarisation doivent éventuellement être adaptées.

Commentaire des modifications de la LAgr

La LAgr ne comporte désormais plus qu'un article sur la vulgarisation agricole au lieu de trois. Le nouvel *art. 136* désigne les personnes auxquelles s'adresse la vulgarisation et prévoit que la vulgarisation soutient ces personnes dans leur activité

140 RS **910.1**
141 RS **915.1**

professionnelle et leur formation continue à des fins professionnelles. C'est le cas lorsque les chefs d'exploitation sont désireux de réorienter l'exploitation ou d'y introduire de nouveaux procédés. Les activités peuvent être de nature simple (p. ex. mesures uniques au plan de la technique de production) ou complexe (p. ex. réorientation stratégique d'une exploitation). Elles peuvent servir soit l'intérêt d'une ou de plusieurs exploitations (p. ex. planification de l'affouragement, collaboration entre exploitations) soit essentiellement celui de la collectivité (p. ex. mise en réseau écologique). Les services et les centrales de vulgarisation organisent aussi des séances d'information et de perfectionnement de courte durée. La vulgarisation doit également garantir que les questions agricoles ne soient pas seules prises en compte, mais que les aspects du développement du milieu rural ainsi que de la sécurité et de la qualité des produits alimentaires jouent un rôle important dès le premier stade de la production.

L'article oblige les cantons à effectuer la vulgarisation directe. Ceux-ci sont responsables du contenu, de l'organisation, de la qualité et de la quantité de la vulgarisation cantonale. Il peut s'avérer judicieux de rechercher des solutions régionales.

La Confédération n'alloue plus que des aides financières pour les centrales de vulgarisation et les organisations ou institutions actives dans des domaines spéciaux, dans lesquels les tâches peuvent être accomplies plus efficacement si la vulgarisation est opérée au niveau suprarégional (p. ex. par région linguistique) ou à l'échelle nationale. Le Conseil fédéral est habilité à régler par voie d'ordonnance les modalités des activités de vulgarisation soutenues ainsi que les exigences à remplir.

A l'avenir, les cantons seront libres de définir les exigences auxquelles doivent satisfaire leurs services de vulgarisation. En raison des exigences élevées aux plans technique, méthodique et didactique, il peut s'avérer judicieux que les cantons établissent entre eux des normes de qualité applicables à l'ensemble du pays.

2.11 Forêts, chasse et pêche

2.11.1 Forêts

Contexte

Solution actuelle

Dans la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (loi sur les forêts, LFo)[142], les situations donnant lieu à des subventions sont aujourd'hui très variées. Les taux des subventions de la Confédération pour les projets s'élèvent à 50 % au maximum pour les aides financières et à 70 % au maximum pour les indemnités. Les subventions de la Confédération sont allouées en fonction de douze échelons de capacité financière des cantons. A l'intérieur de ces échelons, les cantons appliquent eux-mêmes des taux de subventions différents, ce qui influence indirectement le taux des subventions fédérales, la relation entre les subventions des cantons et de la Confédération étant fixe.

142 RS **921.0**

Les bénéficiaires de subventions adressent leurs demandes à la Confédération par l'intermédiaire des cantons. Celle-ci approuve les demandes, par projet (étude préliminaire, avant-projet). En 2004, 409 nouveaux avant-projets ont été approuvés et il y avait environ 1400 projets en cours, ce qui a entraîné près de 2300 paiements. Une simplification et un recentrage du système de subventionnement sont visés dans le cadre de la RPT et du projet effor2. Des travaux ont déjà été effectués dans le sens d'effor2 ces dernières années. Davantage de subventions globales ont en particulier été allouées pour certaines composantes.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le domaine de tâches des forêts demeure une tâche commune de la Confédération et des cantons, qui participent conjointement au financement. La convention-programme instaure une nouvelle forme de collaboration.

La Confédération doit autant que possible se recentrer sur le niveau stratégique et laisser aux cantons le niveau opérationnel. Cela signifie que la Confédération se concentre sur la réglementation des objectifs et des principes pour l'accomplissement des tâches (p. ex. application de normes comparables à l'échelle nationale), sur la mise à disposition des bases (données et informations, recherche, enseignement, aides à l'exécution, etc.) et sur le contrôle. Les cantons ont plus de responsabilité propre dans la mise en œuvre concrète, notamment pour l'engagement des moyens. C'est ainsi qu'ils reçoivent par exemple la compétence finale pour l'approbation de projets individuels et l'attribution des subventions.

Evolution depuis le 1er message

Le *programme d'allégement budgétaire 2003* visant l'assainissement des finances de la Confédération prévoit de sensibles réductions des subventions fédérales dans le domaine des forêts. A partir de 2006, 42 millions de francs doivent être économisés chaque année, ce qui représente environ un quart du budget ordinaire annuel actuel. Pour la mise en œuvre, la Confédération accorde la priorité au soutien financier, en particulier en faveur du maintien des forêts protectrices, de la construction et de l'entretien d'ouvrages de protection contre les catastrophes naturelle et du maintien de la diversité biologique.

Délibérations au Parlement

Etant donné qu'aucune modification de la Constitution n'était nécessaire, la nouvelle réglementation n'a pas été discutée au Parlement.

Incidences sur les travaux législatifs en cours

En 2003, l'OFEFP a publié le *Programme forestier suisse (PFS-CH)***,** qui fixe la politique forestière de la Confédération pour les 10 à 15 prochaines années. Le programme forestier suisse reprend les exigences nouvelles et croissantes de la

société à l'égard de la forêt. Il pourrait entraîner des modifications dans le domaine des faits donnant lieu à des subventions. Cinq objectifs ont été désignés comme prioritaires dans la politique forestière de la Confédération. En outre, la mise en œuvre du PFS-CH exige une révision partielle de la loi sur les forêts, indépendamment du projet RPT. La révision de la loi est en préparation; les processus sont harmonisés.

Résultats de la consultation

La nouvelle réglementation est approuvée. Les participants à la consultation jugent important que la forêt soit perçue comme un «domaine intégral» (protection, biodiversité, paysage, chaîne de valorisation du bois). Les associations de protection de la nature Pro Natura et ASPO demandent que l'utilisation de la forêt (protection/exploitation), respecte la forêt en tant que communauté biologique naturelle. Les participants à la consultation attendent de la Confédération qu'elle agisse en faveur d'une harmonisation de l'économie forestière. Ils demandent en outre qu'en cas d'événements naturels exceptionnels, les conventions-programmes puissent être adaptées avec souplesse.

Durant la phase transitoire, il devrait être possible d'intégrer les projets en cours aux conventions-programmes.

Nouvelle solution

Aperçu

La Confédération continuera de s'engager financièrement en faveur des domaines de la protection contre les éléments naturels, de la prévention et de la réparation de dégâts aux forêts, de l'économie forestière (forêts protectrices, diversité biologique des espèces, amélioration de la rentabilité), de la formation et des crédits d'investissement. Dans les domaines de la formation professionnelle et des crédits d'investissement, il n'y a pas lieu de procéder à une révision dans la perspective de la RPT.

Les principaux moyens sont les indemnités et les aides financières, qui doivent à l'avenir être accordées aux cantons sous forme de contributions globales et de forfaits. Des conventions-programmes entre la Confédération et les cantons quantifient les objectifs à atteindre et les prestations à fournir. Les conventions-programmes sont en partie aussi le résultat de négociations.

Les destinataires des subventions fédérales sont désormais les cantons. Ces derniers doivent garantir la participation de tiers, les directives fédérales dans ce domaine étant contenues en particulier dans la loi sur les subventions. Dans la mesure où les cantons octroient des subventions fédérales par voie de décision, il peut y avoir en outre un droit de recours selon la loi sur la protection de la nature et du paysage.

Les cantons sont les seuls interlocuteurs des requérants de subventions et, ainsi, des fournisseurs de prestations. Au surplus, ils sont libres dans l'aménagement des contributions financières. Les buts visés par les conventions-programmes, on part du principe d'un cofinancement par les cantons, ce qui correspond du reste à l'idée de base des tâches communes.

Durant une phase transitoire, les projets en cours sont intégrés à de nouvelles conventions-programmes.

Modification de la loi

Au niveau terme des principes de la loi, les subventions ne sont allouées qu'à la condition que les mesures soient économiques et exécutées par des personnes compétentes, qu'il y ait une appréciation globale et que les destinataires et les tiers participent au financement. En outre, la loi prévoit les divers domaines d'utilisation des subventions fédérales prévues, fixe des critères pour déterminer leur montant et prévoit leur allocation aux cantons dans le cadre de l'instrument de la convention-programme. L'échelonnement des subventions en fonction de la capacité financière des cantons est suprimé.

Les art. 37 (prévention et réparation des dégâts aux forêts) et 38 (gestion des forêts) de la loi sur les forêts en vigueur fixent les critères d'octroi de subventions dans les trois secteurs que constituent les forêts protectrices, la diversité biologique de la forêt et l'économie forestière. Une refonte de ces dispositions en trois articles s'impose en vue de la mise en œuvre optimale des conventions-programmes, axée sur l'efficacité et sur les produits. Rien ne change toutefois sur le plan matériel.

La loi apparaît au ch. 27 de l'acte modificateur unique, le commentaire se trouve au ch. 2.11.1.3.

Modification de l'ordonnance

L'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo)[143] doit être remaniée. Les principales modifications portent sur la fixation du contenu minimum des conventions-programmes, les tâches et les compétences de la Confédération et des cantons, la procédure de conclusion des conventions, le contrôle de gestion et le règlement des différends. Les règles détaillées relatives aux subventions sont abrogées. Il faut en outre régler au niveau de l'ordonnance les critères de distribution des moyens aux cantons.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Les cantons doivent pouvoir engager les moyens à leur gré dans le cadre des conventions-programmes. Ils doivent régler les points suivants:

– Relations avec les requérants et les fournisseurs de prestations: les cantons ne seront que rarement fournisseurs de prestations. Les fournisseurs de prestations seront les propriétaires de forêts, les propriétaires fonciers (particuliers, corporations, communes, etc.) ou des entrepreneurs. Cela signifie qu'il n'y a en général pas de lien direct entre la Confédération et les fournisseurs de prestations. Le statut de ces derniers doit être défini par le biais des lois cantonales sur les forêts.

143 RS **921.01**

– Les cantons doivent aussi fixer de quelle manière et dans quelle mesure les bénéficiaires directs et les responsables de dégâts doivent être impliqués dans le financement. En outre, ils doivent garantir que les principes de l'efficacité et de l'intégralité des mesures peuvent être respectés (planification et réalisation).
– Enfin, les cantons doivent aménager les contributions aux fournisseurs de prestations. Le couplage rigide du taux des subventions fédérales est abandonné. Cela implique une modification de la loi dans de nombreux cantons, car les subventions cantonales sont aujourd'hui le plus souvent liées aux subventions de la Confédération.

Dans l'ensemble, les cantons jouissent d'une grande liberté dans la façon de mettre en œuvre les conventions-programmes dans le cadre de la procédure administrative. Sur ce point, il serait souhaitable que les cantons concluent de leur côté des accords sur les prestations avec les communes et les propriétaires de forêts.

Commentaire des modifications de la LFo

Les modifications suivantes doivent être apportées à la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts:

Art. 35 Principes

Les conditions d'octroi de subventions par la Confédération sont reformulées.

Seuls des projets justifiés économiquement et exécutés par des personnes compétentes peuvent être financés. Etant donné que les moyens financiers sont limités, ils doivent être engagés de manière concentrée, afin d'obtenir des effets tangibles.

En vue de l'octroi de subventions de la Confédération, les mesures doivent être appréciées dans un contexte global, notamment par rapport aux autres dispositions fédérales pertinentes. Dans ce contexte, il faut tenir compte de tous les intérêts publics importants de la Confédération, qu'il s'agisse de ceux de la nature et du paysage, y compris la faune protégée selon la loi du 20 juin 1965 sur la chasse (LChP)[144] ou de ceux de l'aménagement des cours d'eau, de l'agriculture et de l'aménagement du territoire. Les conflits d'objectifs doivent dans la mesure du possible être évités et les synergies utilisées. La let. b proposée à l'al. 1 vise à garantir que toutes les mesures se rapportant à l'aménagement dans un territoire déterminé soient coordonnées entre elles.

Les cantons veillent à une participation financière appropriée des bénéficiaires de subventions.

La participation à des mesures d'entraide selon l'al. 2 correspond à la réglementation actuelle.

Art. 36, al. 1, let. a, 2 et 3 (nouveau)

La Confédération encourage comme jusqu'ici la protection contre les catastrophes naturelles. La convention-programme est inscrite dans la loi. Dans le cadre des

144 RS **922.0**

objectifs convenus, l'indemnité globale allouée au canton comprend le financement de l'offre de base, qui peut consister en de petits projets à coûts peu élevés, en la conservation d'ouvrages et d'installations de protection ainsi qu'en des mesures d'organisation et de planification. Les projets impliquant une charge particulièrement importante continuent d'être traités individuellement. Ces projets portent sur un périmètre défini (p. ex. bassin versant, commune/district/région politique). Pendant la phase transitoire, la participation de la Confédération continue d'être fixée sous la forme d'une décision en fonction de l'efficacité des mesures. Dès que les conditions requises pour la conclusion de conventions-programmes seront remplies, même les projets impliquant une charge particulièrement importante devront être soutenus de cette façon. Le financement sur la base d'indicateurs de prestation (contributions forfaitaires par unité de prestation) n'est pas encore possible faute d'indicateurs objectifs. Ceux-ci seront utilisés dès qu'ils seront disponibles.

Avec la nouvelle solution proposée, seul un tiers environ des projets, qui absorbent trois quarts des ressources, devront encore être traités individuellement, le gros des projets étant soutenus par des contributions globales allouées dans le cadre de conventions-programmes.

Le montant des indemnités dépend de la mise en danger par les catastrophes naturelles et de l'efficacité des mesures. Le critère de la mise en danger comprend le potentiel de danger et de dommages et les risques qui en découlent. L'efficacité des mesures comprend la qualité de la prestation (résultat) et de la fourniture de prestations (processus). L'annonce du besoin des cantons sous la forme d'un programme d'investissement constitue une autre base de l'allocation des subventions fédérale aux cantons.

Le nouveau modèle est réalisé en coordination avec l'OFEG et les cantons.

Art. 37 Forêts protectrices

La Confédération continue à encourager par des subventions la sauvegarde de la fonction protectrice de la forêt. Les diverses mesures sont désormais regroupées car, à l'avenir, la prestation donnant lieu à une aide financière correspondra à l'aire forestière protectrice entretenue. Ce regroupement est rendu possible par la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allégement budgétaire 2003, qui limite aux forêts ayant une fonction protectrice l'octroi d'indemnités destinées à prévenir et réparer les dégâts. La subvention des équipements de desserte nécessaires à l'entretien des forêts protectrices en tant que mesure individuelle, distincte jusqu'ici, entre dans cette catégorie.

S'agissant des forêts protectrices, les indemnités ne sont allouées que sur la base de conventions-programmes. Matériellement, le fait donnant lieu à subvention est le même qu'aujourd'hui (état «programme d'allégement budgétaire 2003»). Dans le domaine de l'entretien, la détermination des subventions fédérales repose sur l'importance de la superficie de la forêt protectrice, la mise en danger par les éléments naturels et l'efficacité des mesures. La mise en danger découle du risque de catastrophes naturelles (p. ex. avalanches, chute de pierres, glissements de terrain), des dommages potentiels, du risque lié aux dangers naturels et des déficits relevés par rapport à l'état que la forêt devrait présenter. Dans le domaine de la prévention et de la réparation de dommages aux forêts, l'importance de la superficie, les conditions locales et la mise en danger potentielle (p. ex. les atteintes à de nouvelles zones ayant des conséquences sur l'espace vital humain et naturel), sont déterminants pour

fixer le montant des subventions fédérales. En cas de dégâts causés par le bostryche, des mesures adéquates de lutte peuvent également être ordonnées dans les zones-tampon entourant une forêt protectrice, pour autant qu'elles permettent de réduire la le risque couru par celle-ci. L'efficacité des mesures comprend la qualité de la prestation (résultat) et de la fourniture de prestations (processus).

Art. 38 Diversité biologique de la forêt

Les mesures visant à protéger la diversité biologique de la forêt, voire à l'améliorer, bénéficient d'aides financières. Il s'agit en premier lieu de tirer parti du développement naturel. Les formes traditionnelles de gestion forestière, comme l'entretien des taillis sous futaies, sont également à promouvoir. Dans ces domaines, les subventions fédérales sont en général accordées via des conventions-programmes. Fait exception la production de plants et de semences d'essences forestières, pour laquelle les subventions ne reviennent pas aux cantons et sont par conséquent accordées par décision de l'office fédéral.

Pour l'encouragement de la diversité biologique, des critères comme l'importance des mesures pour la protection de la nature et la diversité des espèces, les déficits avérés sur la base d'enquêtes et d'inventaires spécifiques (rareté des associations forestières et des espèces animales et végétales rencontrées) et l'importance de la superficie de forêts concernée servent au calcul des subventions de la Confédération. L'allocation effective du dédommagement repose en général sur une mensuration en surface (p. ex. hectares de réserve de forêt) ou sur une mensuration en longueur (p. ex. kilomètres de lisière de forêts) de la zone pour laquelle des prestations doivent être fournies. L'efficacité des mesures comprend aussi la qualité de la prestation (résultat) et de la fourniture de prestations (processus).

Art. 38a *Gestion des forêts*

Grâce aux aides financières allouées par la Confédération pour une durée déterminée conformément aux objectifs du PFS-CH, les entreprises forestières seront en mesure de réduire leurs coûts et, par conséquent, d'améliorer leur rentabilité. Contrairement aux crédits d'investissement, ce soutien ne porte pas sur les engins et machines sylvicoles ou autres équipements. Il intervient plutôt au niveau de la formation d'unités d'exploitation plus efficaces (p. ex. grandes exploitations ou fusions d'exploitations) et d'entreprises modernes de logistique du bois.

Comme dans le passé, les mesures visant à améliorer les conditions économiques des exploitations s'accompagnent de bases de planification interentreprises ainsi que de mesures de publicité et de promotion des ventes prises en commun par l'économie forestière et l'industrie du bois.

Un soutien peut être accordé pour l'entreposage du bois en cas de surproduction exceptionnelle. Cette mesure découle des enseignements de Lothar et doit être inscrite dans la loi sur les forêts pour permettre de prendre rapidement les mesures urgentes nécessaires.

En ce qui concerne l'encouragement de la rentabilité ainsi que les bases de planification interentreprises, les subventions fédérales sont allouées sous la forme de conventions-programmes. S'agissant de la publicité et de la promotion des ventes, où les destinataires ne sont pas les cantons, les subventions sont accordées par voie de décision de l'office fédéral.

Les subventions fédérales sont fixées en fonction de l'efficacité des mesures adoptées, laquelle comprend la qualité de la prestation (résultat) et de la fourniture de prestations (processus).

Art. 40, al. 1, let. b

A l'art. 40, al. 1, let. b, les renvois doivent être adaptés à la nouvelle répartition des anciens art. 37 et 38 concernant les subventions, qui découle de la RPT.

Art. 41 Mise à disposition de subventions

Les conventions-programmes entre les cantons et la Confédération sont conclues sous la forme de programmes pluriannuels (en général sur une période de quatre ans) axés sur les résultats, avec des prestations clairement définies. En règle générale, ils sont financés par un budget global. La responsabilité opérationnelle est entièrement déléguée aux cantons.

Eu égard à la durée de plusieurs années des conventions-programmes et aux engagements de la Confédération envers les cantons, l'Assemblée fédérale doit désormais mettre à disposition les moyens pour les subventions fédérales selon la LFo sous la forme de crédits d'engagement (crédits-cadre) pour quatre ans. Pour des raisons de continuité et de planification à long terme, les crédits d'investissement seront eux aussi garantis sous la forme d'un crédit-cadre d'une durée limitée à quatre ans.

Pour l'aide (c.-à-d. avant tout le financement) en cas d'événements naturels exceptionnels, comme par exemple de grosses tempêtes ou intempéries, un autre soutien de la part de la Confédération est prévu, indépendamment des travaux de prévention planifiables à long terme. La Confédération doit mettre à disposition les moyens nécessaires par voie d'arrêté fédéral simple au moyen d'un crédit-cadre supplémentaire pour la durée des travaux de remise en état suite à des intempéries (deux à trois ans).

2.11.2 Chasse

Contexte

Solution actuelle

La Confédération supporte, en fonction de la capacité financière des cantons, 30 à 50 % des frais d'engagement, d'équipement et de formation des personnes qui assument la surveillance des districts francs fédéraux et des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale ou nationale. Les subventions sont calculées sur la base de la superficie des zones protégées.

Pour les dommages causés par la faune sauvage dans les districts francs fédéraux, c'est-à-dire à l'intérieur du périmètre de protection ou d'un certain périmètre fixé pour chaque district franc fédéral, la Confédération supporte 30 à 50 % des frais, selon la capacité financière des cantons.

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Le domaine «animaux sauvages/chasse» demeure une tâche commune de la Confédération et des cantons. Cela signifie que la Confédération et les cantons participent en commun au financement de la surveillance des zones fédérales protégées et à l'indemnisation des dommages dans les districts francs fédéraux. La convention-programme doit être introduite de manière générale comme nouvelle forme de collaboration. Bien qu'il s'agisse d'une tâche commune, les rôles et les compétences respectifs de la Confédération et du canton doivent être éclaircis. L'encouragement financier de la Confédération doit en général prendre le forme de subventions forfaitaires et globales.

Evolution depuis le 1er message

La situation n'a pas changé depuis la publication du 1er message.

Délibérations au Parlement

Etant donné qu'il n'était pas nécessaire de modifier la Constitution, la nouvelle réglementation n'a pas été discutée au Parlement.

Incidences sur les travaux législatifs en cours

Il n'y a pas d'incidence sur les travaux législatifs en cours.

Résultats de la consultation

La majorité des participants soutiennent la nouvelle réglementation. La Confédération doit continuer à participer largement aux coûts lorsqu'il s'agit de conserver des districts francs d'importance nationale.

Nouvelle solution

Aperçu

L'intérêt de la Confédération pour les zones protégées dans les régions de montagne et pour les cours d'eaux reste grand. En particulier, la stratégie consistant à protéger les zones d'hivernage des oiseaux d'eau les plus importantes au lieu d'édicter des dispositions relatives à la protection des espèces quasiment impossibles à mettre à exécution a fait ses preuves. La Confédération entend toujours participer aux frais de surveillance dans les zones protégées déterminées selon l'art. 11 LChP, ainsi qu'à la réparation des dommages causés par le gibier dans les districts francs fédéraux au moyen d'indemnités aux cantons.

Dans le cadre des conventions-programmes, les cantons doivent utiliser les moyens financiers en suivant une stratégie aussi globale que possible, intégrale et visant l'efficacité.

Modification de la loi

Les art. 11, al. 6, et 13, al. 3 de la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse(LChP)[145] doivent être adaptés. Les subventions doivent désormais être allouées sur la base de conventions-programmes, à la condition que l'utilisation des moyens soit axée sur les résultats. En outre, des directives sont élaborées pour déterminer le montant des contributions. L'échelonnement des subventions en fonction de la capacité financière des cantons est supprimé.

La loi apparaît au ch. 28 de l'acte modificateur unique, le commentaire se trouve au ch. 2.11.2.3.

Modification d'ordonnances

L'ordonnance du 30 septembre 1991 concernant les districts francs fédéraux (ODF)[146] et l'ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM)[147] doivent être adaptées.

Dans l'ODF, les art. 14 et 15 sont concernés. Il faut abroger la disposition relative au «versement selon la capacité financière». Il convient de mentionner dorénavant les bases de calcul des indemnités globales, tout en conservant l'esprit des dispositions actuelles, soit un subventionnement d'après la superficie et les charges salariales moyennes liées à la surveillance.

Dans l'OROEM aussi, les art. 14 et 15 doivent être adaptés et la disposition concernant le «versement selon la capacité financière» doit être abrogée. Le calcul des indemnités pour les frais de surveillance peut cependant être effectué selon le principe appliqué jusqu'ici et qui a fait ses preuves (un salaire moyen pour les réserves d'importance internationale et un demi-salaire pour les réserves d'importance nationale).

Pour toutes les zones protégées, la Confédération octroie désormais les indemnités pour la formation des personnes chargées de la surveillance et les dommages causés par la faune sauvage dans les périmètres définis sous forme d'indemnités globales calculées sur la base de la moyenne des dernières années dans chaque zone.

En outre, la conclusion des conventions, le contrôle de gestion et le règlement des différends concernant les conventions-programmes doivent être réglés.

Adaptations à prévoir dans les cantons

Il ne paraît pas nécessaire de procéder à des adaptations au niveau cantonal.

145 RS **922.0**
146 RS **922.31**
147 RS **922.32**

Commentaire des modifications de la LChP

Art. 11, al. 6

Dorénavant, les indemnités pour les frais de surveillance doivent être allouées globalement dans le cadre de conventions-programmes entre la Confédération et les cantons. Pour les districts francs fédéraux, le montant des indemnités fédérales est fonction de la grandeur des superficies et du salaire moyen des gardes-chasse. Pour les réserves d'oiseaux migrateurs et de sauvagine, les frais moyens de surveillance et l'importance de l'objet sont déterminants pour le montant des indemnités fédérales.

Art. 13, al. 3

Pour les dommages causés par le gibier également, les indemnités doivent être allouées globalement dans le cadre de conventions-programmes. Etant donné que le montant des dommages est difficilement chiffrable, la Confédération octroie aux cantons des indemnités globales pour les coûts moyens des dommages causés par le gibier. Ces coûts moyens peuvent être calculés par zone et, grâce aux expériences faites pendant de longues années, sur la base de la moyenne des frais encourus dans les dernières années pour l'indemnisation des dégâts dans un périmètre de dommages déterminé. A l'avenir, les indemnités ne doivent plus dépendre de la capacité financière des cantons.

2.11.3 Pêche

Contexte

Solution actuelle

En vertu de l'art. 12, al. 3, de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP)[148], une subvention fédérale n'est en règle générale allouée à des tiers que si le canton en accorde lui-même une. Divers cantons et instances spécialisées en matière de pêche ont cependant des problèmes pour rassembler la part cantonale requise. Même sans participation financière des cantons, les fournisseurs de prestations doivent requérir du canton les autorisations cantonales nécessaires (p. ex. autorisation pour une intervention technique dans les projets de repeuplement).

1er message et arrêté fédéral du 3 octobre 2003

Dans le domaine de la pêche, seul un désenchevêtrement partiel doit être réalisé: l'exigence actuelle d'une participation cantonale aux projets de tiers disparaîtra avec la révision de la loi sur la pêche. Contrairement aux domaines des forêts et de la chasse, il n'est pas prévu d'instaurer de nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons.

148 RS **923.0**

Evolution depuis le 1er message

La situation n'a pas changé depuis la publication du message.

Délibérations au Parlement

Etant donné qu'il n'était pas nécessaire de modifier la Constitution, la nouvelle réglementation n'a pas été débattue au Parlement.

Incidences sur les travaux législatifs en cours

Il n'y a pas d'incidence sur les travaux législatifs en cours.

Résultats de la consultation

La majorité des milieux qui se sont prononcés sur le domaine de la pêche approuvent la nouvelle réglementation.

Nouvelle solution

Aperçu

Dans le sens du désenchevêtrement souhaité, la participation des cantons aux projets de tiers est supprimée. Dans le même temps, l'échelonnement des aides financières de la Confédération selon la capacité économique est abandonné. Les aides financières sont fixées en fonction de l'importance des mesures au sens de l'al. 1, let a à c, relatives à la protection et à l'exploitation des poissons et des écrevisses. Elles s'élèvent, comme jusqu'ici, à 40 %des frais au maximum.

Modification de la loi

Les al. 2 et 3 de l'art. 12 LFSP doivent être modifiés.

Modification de l'ordonnance

L'art. 12 de l'ordonnance du 24 novembre 1993 relative à la loi fédérale sur la pêche (OLFP)[149] doit en particulier être modifiée étant donné que la transmission des requêtes par l'intermédiaire du canton est supprimée. Si des projets de tiers ne concernent pas la Suisse entière mais uniquement les peuplements de poissons ou les eaux de certains cantons, les instances spécialisées en matière de pêche de ces cantons ont la possibilité de faire un co-rapport.

149 RS **923.01**

Adaptations à prévoir dans les cantons

Il n'y a pas d'adaptations nécessaires au niveau cantonal.

Commentaire des modifications de la LFSP

Art. 12 Aides financières

Al. 2: les aides financières continuent à être allouées pour des projets individuels, car elles ne se prêtent la plupart du temps pas à des conventions-programmes en raison de leur faible quantité et de la diversité des destinataires. Elles sont fixées en fonction de l'importance des projets, au sens de l'al. 1, pour la protection et l'exploitation des poissons et des écrevisses. Elles s'élèvent comme jusqu'ici à 40 % des frais, au maximum.

Al. 3: La condition concernant la participation des cantons est supprimée.

2.12 Banque nationale

2.12.1 Loi sur la Banque nationale

Contexte

En vertu de la loi du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale (LBN)[150], deux tiers du bénéfice net de la Banque nationale excédant les dividendes versés reviennent aux cantons et un tiers à la Confédération. La part revenant aux cantons est actuellement distribuée en fonction de la population résident ordinaire et de la capacité financière.

Incidences sur les travaux législatifs en cours

Il n'y a pas d'incidence sur les travaux législatifs en cours.

Résultats de la consultation

Tous les milieux consultés approuvent la nouvelle réglementation.

Nouvelle solution

Aperçu

Afin d'accroître son efficacité, la péréquation financière au sens étroit doit être réalisée avec la RPT par le biais d'instruments séparés (péréquation des ressources, compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques et socio-démo-

150 RS **951.11**

graphiques). Ainsi, l'échelonnement des paiements de transfert entre la Confédération (ou la Banque nationale) et les cantons en fonction de la capacité financière des cantons est supprimé dans le nouveau régime. Dorénavant, la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale doit être répartie entre les cantons uniquement en fonction de leur population résident ordinaire.

Modification de la loi

A l'art. 31, al. 3, de la loi du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale, la mention de la capacité financière des cantons doit être supprimée (voir l'acte modificateur unique, ch. 30).

Modification de l'ordonnance

L'ordonnance du 7 décembre 1992 concernant la répartition des parts des cantons au bénéfice porté au bilan de la Banque nationale[151] doit être adaptée.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières et bilan global

Dès le premier chapitre du présent message, l'accent a été mis sur les transferts de charges financières entre la Confédération et les cantons qui résultent du passage à la RPT. Il a également été question de la neutralité budgétaire à respecter. En d'autres termes, les surcroîts et les diminutions de charges financières découlant du changement de système doivent se compenser. Le principe de la neutralité budgétaire s'applique au niveau de la Confédération et de l'ensemble des cantons, et non au niveau de chaque canton. En outre, il s'applique, dans le bilan global, au groupe des dépenses subventionnées par le financement spécial de la circulation routière ainsi qu'aux recettes et aux dépenses du fonds de l'AVS/AI. Les conséquences financières du passage à la RPT par canton et par secteur apparaissent dans le bilan global.

Le bilan global de la RPT montre les retombées financières directes du passage à la RPT pour chaque canton au cours d'années de référence. D'autres analyses du bilan global donnent en outre des indications sur la modification du volume et de la structure des transferts entre la Confédération et les cantons, des moyens à la disposition des cantons et leur effet de la péréquation financière au sens strict. Le bilan global apporte une réponse à la question suivante:

Quels auraient été les charges et les allégements générés pour la Confédération et les cantons si la RPT avait été mise en place au cours des années de référence (p. ex. 2001/2002)?

Le bilan global se réfère donc au passé et ne permet pas d'inférer complètement les charges et les allégements concrets que générerait le passage effectif à la RPT. Il donne toutefois de précieuses indications sur le fonctionnement de la RPT et, par là, sur ses retombées financières prévisibles pour différents groupes de cantons (p. ex.

151 RS **951.181**

cantons à fort ou à faible potentiel de ressources, cantons présentant des charges excessives, cantons-villes, cantons ruraux, cantons à fort ou à faible taux de croissance, etc.). Il serait tentant de pronostiquer les effets de la RPT sur l'année de son introduction (probablement 2008). Toutefois, étant donné la quantité élevée de données à prévoir, le grand nombre d'hypothèses à formuler et l'horizon éloigné (plus de deux ans), le potentiel d'erreur serait considérable. Les prévisions concernant la capacité financière et le potentiel de ressources de chaque canton seraient donc particulièrement incertaines.

Le bilan global représente uniquement les effets financiers directs du désenchevêtrement des tâches et de la mise en oeuvre du nouveau système de péréquation. Les gains d'efficacité au niveau tant fédéral que cantonal directement imputables au passage à un régime de subventions non affectées, à l'introduction de conventions-programmes et au renforcement de la collaboration intercantonale n'y apparaissent pas. Or, le potentiel d'optimisation dans l'accomplissement des tâches étatiques aura à moyen ou long terme des effets positifs sur la capacité économique de la Suisse et des cantons, sur leur attrait comme lieux d'implantation et sur leur charge fiscale. Le bilan global ne quantifie pas non plus l'accroissement de bien-être résultant du fait que les prestations sont produites en tenant davantage compte des citoyens et de leurs besoins. En effet, la RPT confère aux cantons des compétences accrues dans de nombreux secteurs étatiques. En même temps, une partie substantielle des transferts cesse d'être affectée. D'où la possibilité pour chaque canton de mieux cibler les prestations publiques sur les besoins effectifs de ses citoyens.

Le présent chapitre expose les conséquences financières du désenchevêtrement des tâches, donne une vue d'ensemble des conséquences financières de la RPT pour chaque canton et analyse la modification des transferts et fonds à affectation obligatoire ou sans affectation. Les gains d'efficacité et les conséquences pour l'économie attendus de la RPT sont exposés au chap. 3.2.

Le bilan global sera réactualisé en vue du 3e message relatif à la RPT. Cette «dernière» version du bilan servira ensuite de base pour la dotation des nouveaux instruments de péréquation durant l'année de transition ainsi que pour l'établissement de la compensation des cas de rigueur. Elle se fondera probablement sur les années de référence 2004 et 2005 et sera soumise au Parlement dans le courant de 2006.

3.1.1 Désenchevêtrement des tâches

Lors de l'examen des conséquences du désenchevêtrement des tâches, il convient de tenir compte des éléments suivants:

Tâches fédérales

Tâches placées par la RPT sous la responsabilité exclusive de la Confédération, le passage à la RPT entraînant une diminution de charges pour les cantons, qui à l'avenir ne dépenseront plus rien pour ces tâches. Exemple: prestations individuelles de l'AVS et de l'AI, extension, entretien et exploitation des routes nationales.

Tâches cantonales

Tâches placées par la RPT sous la responsabilité exclusive des cantons, le passage à la RPT entraînant un surcroît de charges pour les cantons, qui à l'avenir devront

accroître les moyens financiers destinés à l'accomplissement de ces tâches. Exemple: prestations collectives de l'AI, formation spéciale, bourses jusqu'au degré secondaire II.

Tâches communes

Ces tâches continuent à être assumées conjointement par la Confédération et les cantons, après le passage à la RPT. Les suppléments péréquatifs disparaissent toutefois, ce qui entraîne un surcroît de charges pour les cantons. En outre, les contributions de la Confédération ne sont plus versées en fonction des dépenses, mais définies dans le cadre de conventions-programmes, ou alors des forfaits sont payés selon des critères prédéfinis. Outre l'abandon du supplément péréquatif, certains transferts accroissent ou allègent, suivant le secteur, la charge des cantons dans le nouveau régime de financement. Par exemple, la diminution des subsides fédéraux dans le domaine de la réduction des primes se traduit, selon les modèles de calculs de 2001/2002, par un surcroît de charges pour les cantons, tandis que la participation financière plus marquée de la Confédération dans le domaine des prestations complémentaires diminue d'autant la charge des cantons.

Le tableau 7 montre les conséquences financières de la RPT dans chaque secteur. Il convient de noter qu'il s'agit ici de *modèles de calcul* se fondant sur les contributions effectives des années 2001/2002. Ainsi, les chiffres ne tiennent pas compte, par exemple, des mesures inscrites dans les programmes d'allégement budgétaire PAB 03 et 04. Cette approche correspond à la méthode du bilan global, qui indique les conséquences financières dans l'hypothèse où la RPT aurait été introduite dans les années de référence 2001/2002.

Tableau 7

Conséquences financières directes du désenchevêtrement des tâches, modèle de calcul pour 2001/2002

(+) Charge pour les cantons = allégement pour la Conf., (-) allégem. pour les cantons = ch. pour la Conf.

	Total	Désenchevêtrement	Suppléments péréquatifs verticaux
Sécurité sociale et santé			
Prestations individuelles de l'AVS	-1'058'800	-1'058'800	0
Prestations individuelles de l'AI	-1'214'351	-1'214'351	0
Soutien aux mesures d'aide aux personnes âgées ou handicapées	166'400	166'400	0
Subventions pour la construction de homes, d'ateliers pour handicapés et d'institutions de réadaptation professionnelle et médicale	1'147'050	1'147'050	0
Subventions aux organismes formant des spécialistes dans le domaine social	28'867	28'867	0
Prestations complémentaires	-221'367	-514'807	293'440
Réduction des primes de l'assurance-maladie	626'207	592'045	34'162
Allocations familiales dans l'agriculture	0	0	0
Total	**-525'995**	**-853'597**	**327'602**
Formation, recherche et culture			
Formation spéciale	714'800	714'800	0
Aides à la formation	60'615	17'471	43'144
Formation professionnelle	0	0	0
Aide aux universités	29'316	0	29'316
Total	**804'731**	**732'271**	**72'460**
Environnement, aménagement du territoire, protection de la nature et du paysage			
Aménagement du territoire	720	720	0
Mensuration officielle	25'857	0	25'857
Protection de la nature et du paysage	3'565	0	3'565
Forêts	34'973	0	34'973
Protection contre les inondations	18'038	0	18'038
Chasse et pêche	-96	-96	0
Protection des eaux	-2'000	-2'000	0
Protection des paysages et des monuments	9'355	0	9'355
Total	**90'414**	**-1'376**	**91'789**
Ouvrages publics et transports			
Routes nationales	-185'484	-507'965	322'482
Routes principales	32'373	0	32'373
Part des cantons à l'impôt sur les huiles minérales et les redevances routières	104'663	104'664	0
Autres contributions destinées au financement de mesures techniques	29'049	24'268	4'781
Transports en agglomération urbaine	-33'322	-33'322	0
Transports publics régionaux	282'901	119'262	163'639
Total	**230'180**	**-293'094**	**523'274**
Défense et protection de la population			
Défense (équipement personnel, autre matériel de l'armée)	-6'165	-6'165	0
Protection de la population	4'582	0	4'582
Total	**-1'583**	**-6'165**	**4'582**
Economie			
Améliorations structurelles dans l'agriculture	15'494	738	14'756
Elevage du bétail	-20'207	-20'207	0
Vulgarisation agricole	7'984	4'948	3'036
Amélioration du logement dans les régions de montagne	6'546	2'837	3'709
Total	**9'817**	**-11'685**	**21'501**
Justice			
Exécution des peines et des mesures	-1'055	-1'055	0
Total	**-1'055**	**-1'055**	**0**
Total pour le désenchevêtrement des tâches	**606'509**	**-434'700**	**1'041'209**

* D'éventuelles différences s'expliquent par le fait que les chiffres ont été arrondis

La 1er colonne du tableau 7 indique le total du désenchevêtrement des tâches pour chaque secteur d'activité, la 2e colonne le volume du désenchevêtrement abstraction faite de l'abandon des suppléments péréquatifs, et la 3e colonne la suppression des suppléments péréquatifs verticaux. En revanche, ce tableau n'indique pas l'abandon de l'échelonnement en fonction de la capacité financière des cantons (péréquation horizontale), étant donné qu'il s'agit d'une opération budgétairement neutre entre la Confédération et l'ensemble des cantons.

3.1.2 Bilan global

Les conséquences financières de la RPT sur le plan fédéral et cantonal, autrement dit sur le bilan global, figurent dans le tableau 8. L'indice des ressources y remplace l'indice de capacité financière utilisé dans le système actuel et sert de base au calcul des charges et des allégements générés par la nouvelle péréquation des ressources. Sont réputés cantons à fort potentiel de ressources les cantons affichant un indice supérieur à 100 points, tous les autres étant des cantons à faible potentiel de ressources. L'indice des ressources se base précisément sur ce potentiel de ressources. Outre le revenu et la fortune imposables des personnes physiques, il inclut les bénéfices imposables des personnes morales.

Les conséquences de la RPT peuvent être mises en évidence dans un tableau en trois sections. Les premières conséquences (section 1) découlent de l'abandon des transferts actuels. Outre le résultat du désenchevêtrement des tâches et de l'abandon des paiements péréquatifs, il s'agit de la diminution de la part des cantons à l'impôt fédéral direct, qui passe de 30 % à 17 %. Dans le tableau 8, les paiements abandonnés incluent l'échelonnement selon la capacité financière des cantons (péréquation horizontale). Les paiements en question se subdivisent à leur tour en paiements à affectation obligatoire et en paiements non affectés. Les premiers incluent les charges et allégements en rapport avec des tâches précises dans la péréquation financière en vigueur, tandis que les transferts non affectés concernent la répartition des parts cantonales aux recettes de la Confédération et des bénéfices redistribués de la Banque nationale. Le total des paiements affectés de la péréquation verticale recoupe le total correspondant du tableau 7. Quant au total résultant de l'abandon de l'échelonnement selon la capacité financière des cantons (péréquation horizontale), il est de zéro tant pour les transferts liés à des tâches que pour les transferts non affectés.

La 2e section du tableau comprend les transferts du nouveau système de péréquation, l'ensemble des paiements péréquatifs n'étant pas affectés. Le nouveau système distingue entre la péréquation des ressources et la compensation des charges. Alors que la première est financée par la Confédération et les cantons à fort potentiel de ressources, la Confédération est seule à financer la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques. Le total des allégements dus au nouveau système correspond, tous cantons confondus, au total des allégements résultant de l'abandon des transferts actuels (neutralité budgétaire).

La 3e section contient le solde du passage à la RPT. Une distinction y est opérée entre l'effet global avant et après la compensation des cas de rigueur. Cette dernière, limitée dans le temps, vise à soutenir plus particulièrement les cantons à faible potentiel de ressources confrontés à un surcroît de leur charge nette en raison du changement de système. La compensation des cas de rigueur est financée par la Confédération ($^2/_3$) et par les cantons ($^1/_3$).

Conséquences financières de la RPT pour la Confédération et les cantons (bilan global), modèle de calcul pour 2001/02 *Tableau 8*

En milliers de francs; (+) charge pour le canton; (-) allégement pour le canton

		Suppression des transferts effectués jusqu'ici						Nouveau système de compensation					Solde	
				Péréquation financière actuelle fonds affectés					Compensation des charges					
	Indice	Désenchevêtrement	Réduction de la part cantonale à l'IFD	vertical	horizontal	fonds non affectés (horizontal)	Total	Péréquation des ressources	CCS A-C	CCS F	CCG	Total	avant compensation des cas de rigueur	après compensation des cas de rigueur
ZH	132.7	-87'951	369'973	27'872	-225'591	-380'921	-296'618	578'211	-25'596	-50'537	0	502'078	205'460	219'011
BE	78.7	63'405	106'505	192'246	148'340	256'229	766'725	-749'119	0	-1'879	-15'860	-766'858	-132	-92'084
LU	81.3	-53'384	40'861	78'598	33'422	67'296	166'793	-225'482	0	0	-6'146	-231'628	-64'835	-60'990
UR	74.7	-16'108	3'565	21'830	4'963	8'360	22'610	-35'308	0	0	-9'666	-44'974	-22'364	-21'977
SZ	111.8	-3'949	57'861	15'115	-8'572	-43'095	17'359	21'176	0	0	-3'626	17'550	34'909	36'328
OW	73.6	634	3'553	14'524	12'303	19'676	50'690	-33'696	0	0	-4'070	-37'766	12'924	-3'597
NW	126.4	-12'215	10'996	12'764	-4'824	-9'386	-2'665	14'009	0	0	-855	13'153	10'488	10'898
GL	88.6	-6'110	16'061	6'996	1'552	-7'161	11'339	-13'007	0	0	-4'288	-17'294	-5'956	-5'527
ZG	207.2	-17'669	100'489	12'079	-17'600	-105'178	-27'880	148'239	0	0	-75	148'164	120'284	121'372
FR	70.6	11'595	34'695	62'190	56'659	86'559	251'697	-285'885	0	0	-12'506	-298'391	-46'694	-44'059
SO	85.2	-26'969	25'142	26'335	2'405	24'433	51'345	-112'708	0	0	0	-112'708	-61'363	-58'654
BS	134.2	-48'795	79'726	5'269	-51'306	-82'861	-97'967	99'781	-25'094	-18'330	0	56'357	-41'610	-39'455
BL	116.3	-15'860	47'065	21'121	-42'394	-32'232	-22'300	60'532	0	0	0	60'532	38'231	41'094
SH	93.2	-3'811	17'328	2'560	-7'497	-9'959	-1'379	-11'593	-558	0	0	-12'151	-13'529	-12'710
AR	91.4	-3'263	7'054	8'681	7'917	13'727	34'115	-11'743	0	0	-15'747	-27'490	6'625	-2'121
AI	84.9	-194	3'390	2'779	2'050	2'342	10'366	-7'027	0	0	-6'468	-13'496	-3'129	-2'967
SG	86.3	-54'598	54'994	77'197	13'161	46'599	137'353	-187'892	0	0	-2'034	-189'926	-52'573	-47'578
GR	97.8	-8'540	26'978	78'458	-4'096	22'079	114'879	-6'793	0	0	-111'045	-117'838	-2'959	-858
AG	96.6	-48'711	80'512	50'370	-29'035	-9'101	44'034	-30'817	0	0	0	-30'817	13'217	-5'116
TG	80.0	14'034	45'470	17'090	3'455	241	80'289	-162'293	0	0	-3'598	-165'892	-85'602	-83'063
TI	91.5	-72'945	62'915	69'831	14'169	8'552	82'522	-66'202	-17'797	0	-11'455	-95'454	-12'932	-11'734
VD	93.6	-23'886	114'492	67'827	-29'260	-19'951	109'222	-91'311	-57'626	-3'521	0	-152'457	-43'235	-36'245
VS	66.6	15'481	24'291	96'196	122'193	210'482	468'643	-402'282	0	0	-65'374	-467'656	987	-35'728
NE	82.2	-3'039	36'311	46'963	39'603	38'725	158'562	-102'243	-7'106	0	-19'179	-128'528	30'034	-13'857
GE	128.6	-26'542	164'207	5'475	-73'061	-153'768	-83'690	167'785	-63'056	-24'149	0	80'580	-3'110	1'417
JU	64.2	-4'384	6'312	20'846	31'045	48'315	102'133	-111'092	0	0	-3'253	-114'345	-12'212	-11'458
Divers		-923	0	0	0	0	-923	0	0	0	0	0	-923	-923
Total		**-434'700**	**1'540'746**	**1'041'209**	**0**	**0**	**2'147'255**	**-1'556'760**	**-196'832**	**-98'416**	**-295'248**	**-2'147'255**	**0**	**-160'584**

CCS = Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques, A-C = Domaines Pauvreté, Classes d'âge particulières, Intégration des étrangers, F = Problèmes des villes-centres, CCG= Compensation des charges excessives dues à des facteurs géographiques ou topographiques

Depuis le calcul du bilan global qui figurait dans le message du 14 novembre 2001 concernant la RPT, bien des progrès méthodologiques ont été réalisés, en particulier au niveau du calcul des nouveaux instruments péréquatifs.[152] Ainsi, une expertise conjointe du ZEW et de la BAK, réalisée à la demande de la direction du projet RPT et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF), donne des indications sur la valeur des facteurs bêta servant à pondérer, dans le calcul du potentiel de ressources, les bénéfices des sociétés fiscalement privilégiées.[153] En outre, une expertise d'Ecoplan, menée pour les mêmes mandants, a testé la pertinence du nouveau système d'indicateurs pour les coûts de la compensation des charges dues aux facteurs socio-démographiques et renseigne par ailleurs sur l'étendue des charges excessives dues aux facteurs socio-démographiques et aux facteurs géo-topographiques.[154] Selon l'étude empirique d'Ecoplan, 28 % des charges excessives seraient imputables aux facteurs géo-topographiques, 27 % aux facteurs socio-démographiques au sens strict (charges découlant de la structure de la population) et 45 % à la problématique des villes-centres. Ajoutons que la compensation des charges vise à indemniser non pas les charges excessives en général, mais les pics de charges auxquels les cantons sont confrontés du fait de leurs charges excessives. Le montant desdites charges est donc un critère important mais non l'unique critère entrant dans le calcul des fonds de péréquation.

Le présent bilan global actualisé affecte 72,5 % de la somme dont la Confédération dispose (2,15 milliards de francs) à la péréquation verticale des ressources et 27,5 % à la compensation des charges excessives, sans que cette répartition ne préjuge de la dotation des fonds de péréquation qui sera adoptée dans le 3e message. Quant à la péréquation horizontale des ressources, elle représentera à son tour un volume équivalent à 70 % de celui de la péréquation verticale. Pour l'instant, la répartition entre la CCG et la CCS des fonds destinés à la compensation des charges excessives reste aussi inchangée (50/50). Les moyens affectés à la CCS sont à leur tour attribués à raison de deux tiers à la compensation des charges résultant de la structure de la population et d'un tiers à la compensation des charges liées à la problématique des villes-centres.

3.1.3 Transferts et ressources disponibles des cantons

Le bilan global décrit les conséquences financières du passage à la RPT pour la Confédération et les cantons. D'autres paramètres financiers tels que le volume et la structure des transferts entre la Confédération et les cantons ou les ressources disponibles de ces derniers sont en outre influencés par cette réforme. L'affectation des fonds notamment joue un rôle central à cet égard. Plus les contributions sont liées à l'exécution de certains projets et tâches, moins l'autonomie des cantons est importante et plus les incitations inopportunes sont fortes dans l'allocation des ressources de l'Etat. Une réduction des ressources affectées au profit des moyens à libre dispo-

152 Voir également, à l'adresse www.nfa.ch, les documents téléchargeables concernant l'actualisation du bilan global ainsi que les rapports finaux des groupes de projet.

153 Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) et Basler Arbeitsgruppe für Konjonkturforschung (BAK): «Die angemessene Berücksichtigung der Gewinne von privilegiert besteuerten Gesellschaften im neuen schweizerischen Finanzausgleich», Mannheim et Bâle, 2003.

154 Ecoplan: «Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich», Berne, 2004.

sition permet aux cantons d'axer davantage l'exécution des tâches sur les besoins de leur population.

La statistique financière de la Confédération montre que les transferts annuels entre la Confédération et les cantons ont en moyenne totalisé 17,3 milliards de francs en 2001 et 2002. La composition des transferts ressort du tableau 8. La plus grande partie des transferts, et de loin, est aujourd'hui constituée d'aides financières et d'indemnités affectées, lesquelles totalisent 11,4 milliards de francs. Les contributions cantonales aux assurances sociales de la Confédération (AVS, AI et allocations familiales dans l'agriculture), elles aussi affectées, génèrent des transferts de 2,3 milliards de francs. Les transferts non affectés résultent du versement des parts des cantons aux recettes fédérales. Ils ont en moyenne totalisé 3,6 milliards de francs, tant en 2001 qu'en 2002. Dans l'ensemble, les transferts affectés ont atteint 13,7 milliards de francs (soit 80 % de l'ensemble des transferts entre la Confédération et les cantons) tandis que les transferts non affectés ont seulement atteint un volume de 3,6 milliards de francs.

Tableau 9

Volume des transferts entre la Confédération et les cantons; moyenne de 2001/02

En milliers de francs

	Transferts Confédération - cantons			Contributions des cantons aux assurances sociales de la Confédération (affectées)	Transfert global	
	Aides financières et indémnités * (affectées)	Parts des cantons aux recettes fédérales ** (non affectées)	Total		Total	dont affectées
1 ZH	1'296'467	558'994	1'855'461	493'473	2'348'934	1'789'940
2 BE	1'753'087	472'731	2'225'818	219'174	2'444'992	1'972'261
3 LU	574'053	152'057	726'110	90'963	817'072	665'016
4 UR	214'906	8'002	222'907	8'104	231'011	223'010
5 SZ	166'109	98'380	264'489	38'589	303'079	204'699
6 OW	124'956	20'311	145'267	4'964	150'232	129'921
7 NW	92'453	18'976	111'430	12'624	124'053	105'077
8 GL	61'823	20'692	82'515	11'895	94'410	73'718
9 ZG	98'552	131'758	230'310	32'318	262'628	130'870
10 FR	570'797	137'132	707'929	50'858	758'787	621'655
11 SO	280'784	97'867	378'651	80'343	458'994	361'127
12 BS	250'538	112'341	362'879	113'911	476'790	364'449
13 BL	254'391	78'102	332'493	116'690	449'182	371'081
14 SH	64'851	42'147	106'998	28'354	135'352	93'205
15 AR	84'391	26'145	110'536	12'460	122'996	96'851
16 AI	34'967	9'312	44'280	3'458	47'737	38'425
17 SG	645'402	172'434	817'836	133'860	951'696	779'263
18 GR	774'267	56'397	830'664	49'990	880'653	824'256
19 AG	493'401	215'469	708'870	175'692	884'562	669'093
20 TG	208'946	88'576	297'522	62'120	359'641	271'065
21 TI	467'895	157'053	624'948	101'902	726'850	569'797
22 VD	956'222	282'535	1'238'757	209'340	1'448'097	1'165'562
23 VS	774'101	182'445	956'545	39'585	996'130	813'685
24 NE	452'222	114'317	566'539	42'191	608'730	494'413
25 GE	375'682	312'340	688'022	167'016	855'038	542'698
26 JU	330'183	43'736	373'919	12'922	386'841	343'105
Total	**11'401'444**	**3'610'248**	**15'011'692**	**2'312'796**	**17'324'488**	**13'714'240**

**y compris les subventions routières générales (= part cantonale à l'impôt affecté sur les huiles minérales), sans prestations collectives de l'AVS/AI*

*** sans les subventions routières générales (= part cantonale à l'impôt affecté sur les huiles minérales)*

La RPT amène une nette réduction des transferts affectés entre la Confédération et les cantons. Le nouveau système péréquatif conduit en outre à une augmentation des transferts non affectés. Le tableau 10 montre la modification des transferts affectés

entre la Confédération et les cantons selon le modèle de calcul pour 2001/02. Ce changement ne résulte pas seulement du désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons, mais aussi de la réduction du volume des transferts au niveau des tâches qui restent communes (voir ch. 3.1.1). Dans l'ensemble, les transferts affectés entre la Confédération et les cantons diminuent de près de 4,4 milliards de francs selon le modèle de calcul pour 2001/02. Cette réduction correspond au tiers de la moyenne annuelle des transferts affectés entre la Confédération et les cantons en 2001 et 2002.

Tableau 10

Réduction du volume des transferts affectés entre la Confédération et les cantons suite à la RPT; modèle de calcul pour 2001/02

milliers de francs

	Désenchevêtrement de tâches				
	Suppression de contributions fédérales aux cantons	Suppression des contributions cantonales à la Confédération	Total	Tâches communes restantes	Total
1 ZH	-74'523	-491'102	-565'625	104'850	-460'774
2 BE	-72'205	-210'667	-282'873	-349'795	-632'668
3 LU	-106'454	-86'617	-193'071	-57'855	-250'926
4 UR	-78'782	-7'550	-86'332	-9'596	-95'928
5 SZ	-24'482	-37'055	-61'536	-4'979	-66'515
6 OW	-7'796	-4'375	-12'170	-21'831	-34'002
7 NW	-52'566	-12'051	-64'616	717	-63'899
8 GL	-9'328	-11'535	-20'863	-3'406	-24'269
9 ZG	-39'949	-31'787	-71'737	9'904	-61'833
10 FR	-24'541	-48'766	-73'307	-108'505	-181'812
11 SO	-28'846	-79'623	-108'468	-18'624	-127'093
12 BS	-17'335	-113'904	-131'238	27'555	-103'683
13 BL	-53'836	-116'018	-169'854	-18'694	-188'547
14 SH	-2'649	-28'109	-30'759	-32	-30'791
15 AR	-2'090	-11'769	-13'859	-9'449	-23'308
16 AI	-630	-2'929	-3'559	-2'933	-6'492
17 SG	-94'288	-130'139	-224'427	-51'219	-275'646
18 GR	-94'521	-47'967	-142'488	-67'216	-209'704
19 AG	-103'477	-173'988	-277'466	3'369	-274'097
20 TG	-7'533	-60'182	-67'715	-29'283	-96'997
21 TI	-90'721	-101'555	-192'276	-40'694	-232'970
22 VD	-55'825	-206'432	-262'257	-40'362	-302'619
23 VS	-56'296	-38'199	-94'495	-193'540	-288'034
24 NE	-13'973	-41'603	-55'577	-80'064	-135'641
25 GE	-19'235	-167'016	-186'251	54'523	-131'728
26 JU	-6'100	-12'214	-18'314	-38'088	-56'401
Tiers	-7'353	0	-7'353	96	-7'257
Total	**-1'145'333**	**-2'273'151**	**-3'418'484**	**-945'147**	**-4'363'631**

Le tableau 11 présente les variations du volume des transferts non affectés. La RPT entraîne d'abord un recul d'environ 0,9 milliards des transferts horizontaux non affectés entre les cantons, du fait de l'abandon de l'échelonnement horizontal, en fonction de la capacité financière, pour les parts cantonales aux recettes fédérales. Suite à la réduction de la part cantonale à l'impôt fédéral direct, laquelle passe de 30 à 17 %, on observe par ailleurs un recul de 1,5 milliards des transferts verticaux non affectés de la Confédération aux cantons. Dans le nouveau système, la péréquation des ressources et la compensation des charges ainsi que la compensation des cas de rigueur engendrent en revanche une augmentation de 2,3 milliards des transferts verticaux non affectés de la Confédération aux cantons, qui affichent au final une

hausse de 0,8 milliards de francs, soit une hausse de 50 % environ par rapport à la situation actuelle (moyenne des années 2001/02). S'y ajoutent les nouveaux transferts horizontaux non affectés (péréquation horizontale des ressources et contributions des cantons à la compensation des cas de rigueur) pour un montant total de 1,2 milliards, ce qui correspond à une croissance de 0,3 milliards (+34 %).

Tableau 11

Variations du volume des transferts non affectés entre la Confédération et les cantons suite à la RPT, modèle de calcul pour 2001/02

		Transferts supprimés			Nouveaux transferts				
		Abandon de l'échelonnement horizontal en fonction de la capacité financière	Réduction de la part cantonale à l'impôt fédéral direct	Total	Péréquation des ressources	Compensation des charges	Compensation des cas de rigueur	Total	Solde
1	ZH	-380'921	369'973	-10'948	578'211	-76'133	13'551	515'629	504'681
2	BE	256'229	106'505	362'734	-749'119	-17'739	-91'951	-858'809	-496'075
3	LU	67'296	40'861	108'157	-225'482	-6'146	3'845	-227'783	-119'626
4	UR	8'360	3'565	11'925	-35'308	-9'666	387	-44'587	-32'663
5	SZ	-43'095	57'861	14'766	21'176	-3'626	1'419	18'969	33'735
6	OW	19'676	3'553	23'229	-33'696	-4'070	-16'521	-54'287	-31'058
7	NW	-9'386	10'996	1'610	14'009	-855	409	13'563	15'172
8	GL	-7'161	16'061	8'901	-13'007	-4'288	429	-16'865	-7'965
9	ZG	-105'178	100'489	-4'689	148'239	-75	1'087	149'252	144'562
10	FR	86'559	34'695	121'253	-285'885	-12'506	2'634	-295'756	-174'503
11	SO	24'433	25'142	49'575	-112'708	0	2'708	-110'000	-60'424
12	BS	-82'861	79'726	-3'135	99'781	-43'424	2'155	58'512	55'377
13	BL	-32'232	47'065	14'833	60'532	0	2'862	63'394	78'227
14	SH	-9'959	17'328	7'370	-11'593	-558	819	-11'331	-3'962
15	AR	13'727	7'054	20'781	-11'743	-15'747	-8'746	-36'236	-15'455
16	AI	2'342	3'390	5'732	-7'027	-6'468	163	-13'333	-7'601
17	SG	46'599	54'994	101'593	-187'892	-2'034	4'994	-184'931	-83'338
18	GR	22'079	26'978	49'057	-6'793	-111'045	2'101	-115'737	-66'680
19	AG	-9'101	80'512	71'410	-30'817	0	-18'333	-49'150	22'260
20	TG	241	45'470	45'711	-162'293	-3'598	2'539	-163'353	-117'642
21	TI	8'552	62'915	71'467	-66'202	-29'252	1'198	-94'256	-22'789
22	VD	-19'951	114'492	94'541	-91'311	-61'146	6'990	-145'467	-50'927
23	VS	210'482	24'291	234'773	-402'282	-65'374	-36'715	-504'371	-269'598
24	NE	38'725	36'311	75'035	-102'243	-26'285	-43'891	-172'419	-97'383
25	GE	-153'768	164'207	10'439	167'785	-87'204	4'527	85'107	95'546
26	JU	48'315	6'312	54'627	-111'092	-3'253	754	-113'592	-58'965
Total	**vertical**	**0**	**1'540'746**	**1'540'746**	**-1'556'760**	**-590'495**	**-160'584**	**-2'307'839**	**-767'093**
	horizontal	**+/- 853'613**	**0**	**+/- 853'613**	**+/- 1'089'732**	**+/- 0**	**+/- 55'574**	**+/- 1'145'305**	**+/- 291'692**

Le tableau 12 compare les effets actuels de répartition (surcroîts et allégements nets pour les finances des cantons) de la péréquation financière au sens strict avec le nouveau système péréquatif de la RPT. Selon le modèle de calcul pour 2001/02, l'effet compensatoire du système en vigueur a totalisé 2,2 milliards de francs net. La plus grande partie de cette somme est constituée par les suppléments péréquatifs (p. ex. dans le cadre des contributions pour les routes principales ou la protection de la nature et du patrimoine) et l'échelonnement horizontal en fonction de la capacité financière pour les subventions à affectation obligatoire (p. ex. contributions des cantons à l'AVS et à l'AI ou réduction des primes en vertu de la LAMal). L'effet de compensation de l'échelonnement horizontal des transferts non affectés (parts des cantons aux recettes fédérales) en fonction de la capacité financière se monte à 850 millions de francs. Le nouveau système péréquatif ne prévoit que des prestations sans affectation. L'effet de répartition augmente et passe à 3,2 milliards de francs net, compensation des cas de rigueur comprise.

Effets compensatoires de la péréquation financière au sens strict; modèle de calcul pour 2001/02

Tableau 12

En milliers de francs; (+) charge; (-) allégement pour les cantons

	Péréquation financière actuelle au sens strict				Péréquation financière au sens strict selon la RPT					
		Echelonnement horizontal en fonction de la capacité financière			Nouveau système péréquatif					
	Suppléments péréquatifs verticaux (affectés)	affecté	non affecté	Total	Péréquation des ressources	Compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques	Compensation des charges excessives dues à des facteurs géographiques ou topographiques	Total (sans la compensation des cas de rigueur)	Compen-sation des cas de rigueur	Total (avec la compen-sation des cas de rigueur)
1 ZH	-27'872	225'591	380'921	578'640	578'211	-76'133	0	502'078	13'551	515'629
2 BE	-192'246	-148'340	-256'229	-596'815	-749'119	-1'879	-15'860	-766'858	-91'951	-858'809
3 LU	-78'598	-33'422	-67'296	-179'316	-225'482	0	-6'146	-231'628	3'845	-227'783
4 UR	-21'830	-4'963	-8'360	-35'153	-35'308	0	-9'666	-44'974	387	-44'587
5 SZ	-15'115	8'572	43'095	36'553	21'176	0	-3'626	17'550	1'419	18'969
6 OW	-14'524	-12'303	-19'676	-46'504	-33'696	0	-4'070	-37'766	-16'521	-54'287
7 NW	-12'764	4'824	9'386	1'446	14'009	0	-855	13'153	409	13'563
8 GL	-6'996	-1'552	7'161	-1'387	-13'007	0	-4'288	-17'294	429	-16'865
9 ZG	-12'079	17'600	105'178	110'700	148'239	0	-75	148'164	1'087	149'252
10 FR	-62'190	-56'659	-86'559	-205'407	-285'885	0	-12'506	-298'391	2'634	-295'756
11 SO	-26'335	-2'405	-24'433	-53'172	-112'708	0	0	-112'708	2'708	-110'000
12 BS	-5'269	51'306	82'861	128'899	99'781	-43'424	0	56'357	2'155	58'512
13 BL	-21'121	42'394	32'232	53'505	60'532	0	0	60'532	2'862	63'394
14 SH	-2'560	7'497	9'959	14'896	-11'593	-558	0	-12'151	819	-11'331
15 AR	-8'681	-7'917	-13'727	-30'325	-11'743	0	-15'747	-27'490	-8'746	-36'236
16 AI	-2'779	-2'050	-2'342	-7'171	-7'027	0	-6'468	-13'496	163	-13'333
17 SG	-77'197	-13'161	-46'599	-136'958	-187'892	0	-2'034	-189'926	4'994	-184'931
18 GR	-78'458	4'096	-22'079	-96'441	-6'793	0	-111'045	-117'838	2'101	-115'737
19 AG	-50'370	29'035	9'101	-12'233	-30'817	0	0	-30'817	-18'333	-49'150
20 TG	-17'090	-3'455	-241	-20'786	-162'293	0	-3'598	-165'892	2'539	-163'353
21 TI	-69'831	-14'169	-8'552	-92'551	-66'202	-17'797	-11'455	-95'454	1'198	-94'256
22 VD	-67'827	29'260	19'951	-18'616	-91'311	-61'146	0	-152'457	6'990	-145'467
23 VS	-96'196	-122'193	-210'482	-428'871	-402'282	0	-65'374	-467'656	-36'715	-504'371
24 NE	-46'963	-39'603	-38'725	-125'290	-102'243	-7'106	-19'179	-128'528	-43'891	-172'419
25 GE	-5'475	73'061	153'768	221'355	167'785	-87'204	0	80'580	4'527	85'107
26 JU	-20'846	-31'045	-48'315	-100'205	-111'092	0	-3'253	-114'345	754	-113'592
Solde (=charge pour la Confédération)	-1'041'209	0	0	-1'041'209	-1'556'760	-295'248	-295'248	-2'147'255	-160'584	-2'307'839
Effets compensatoires	+/- 1'041'209	+/- 493'237	+/- 853'613	+/- 2'187'202	+/- 2'646'492	+/- 295'248	+/- 295'248	+/- 3'025'669	+/- 216'157	+/- 3'212'264

Variations des ressources disponibles des cantons (compensation des cas de rigueur incluse); modèle de calcul pour 2001/02

En milliers de francs; (+) charges; (-) allégement pour les cantons

	Variation des ressources non affectées				
	Provenant de sources fédérales = solde des transferts non affectés	**Ressources propres à libre disposition** suite à la suppression du cofinancement de tâches fédérales	**Total**	**Augmentation des besoins financiers** pour financer les tâches cantonales et les tâches communes	**Solde**
1 ZH	504'681	-514'839	-10'158	229'169	219'011
2 BE	-496'075	-227'810	-723'885	631'801	-92'084
3 LU	-119'626	-108'158	-227'785	166'795	-60'990
4 UR	-32'663	-10'352	-43'015	21'038	-21'977
5 SZ	33'735	-41'388	-7'653	43'982	36'328
6 OW	-31'058	-4'978	-36'035	32'438	-3'597
7 NW	15'172	-14'707	466	10'432	10'898
8 GL	-7'965	-12'594	-20'559	15'032	-5'527
9 ZG	144'562	-41'948	102'615	18'757	121'372
10 FR	-174'503	-53'876	-228'379	184'320	-44'059
11 SO	-60'424	-86'361	-146'785	88'131	-58'654
12 BS	55'377	-120'531	-65'154	25'698	-39'455
13 BL	78'227	-129'433	-51'206	92'299	41'094
14 SH	-3'962	-29'265	-33'226	20'516	-12'710
15 AR	-15'455	-12'172	-27'627	25'506	-2'121
16 AI	-7'601	-3'145	-10'746	7'780	-2'967
17 SG	-83'338	-148'725	-232'064	184'485	-47'578
18 GR	-66'680	-57'558	-124'237	123'380	-858
19 AG	22'260	-193'835	-171'575	166'459	-5'116
20 TG	-117'642	-62'775	-180'416	97'353	-83'063
21 TI	-22'789	-114'323	-137'113	125'378	-11'734
22 VD	-50'927	-220'075	-271'002	234'757	-36'245
23 VS	-269'598	-42'841	-312'439	276'711	-35'728
24 NE	-97'383	-44'586	-141'969	128'112	-13'857
25 GE	95'546	-174'098	-78'552	79'969	1'417
26 JU	-58'965	-13'807	-72'772	61'313	-11'458
Tiers	0	-828	-828	-96	-923
Total	**-767'093**	**-2'485'007**	**-3'252'100**	**3'091'516**	**-160'584**

Les variations relativement importantes des transferts et des effets compensatoires amenées par la RPT influent sur la structure des moyens dont disposent les cantons. Le tableau 13 en donne une vue d'ensemble. Il met en regard l'augmentation des ressources non affectées et le besoin de financement supplémentaire découlant du désenchevêtrement des tâches et du nouveau système péréquatif. Le solde de ces paramètres correspond au solde du bilan global (cf. tableau 8). Compte tenu de la contribution financière de la Confédération à la compensation des cas de rigueur, la RPT met des moyens non affectés supplémentaires de près de 3,3 milliards de francs à la disposition des cantons. Cette augmentation s'explique par la centralisation auprès de la Confédération de tâches aujourd'hui assumées en commun, qui libère davantage de ressources propres dans tous les cantons. Par ailleurs, dans presque tous les cantons à faible potentiel de ressources, le passage au nouveau système accroît les moyens non affectés provenant de sources fédérales. Dans la quasi-totalité des cantons, la RPT aboutit donc à une hausse des moyens non affectés. Font exception les cantons de Zoug et Nidwald, dont le potentiel de ressources est élevé. Selon le modèle de calcul pour 2001/02, leurs contributions à la péréquation horizontale des ressources et à la compensation des cas de rigueur ne sont pas entière-

ment compensées par les moyens propres libérés. L'augmentation des moyens non affectés des cantons est contrebalancée par un besoin de financement supplémentaire de près de 3,1 milliards de francs résultant de la cantonalisation des tâches, de l'abandon des suppléments péréquatifs et de l'introduction de nouvelles formes de financement pour les tâches communes. L'efficacité accrue et l'abandon d'incitations inopportunes devraient néanmoins réduire à moyen ou long terme ce besoin supplémentaire. Il n'est toutefois pas possible d'en quantifier les effets à l'avance.

Le tableau 13 décrit l'un des principaux effets de la RPT. Les cantons à faible potentiel de ressources reçoivent nettement moins d'aides financières et d'indemnités dans le cadre de l'exécution de tâches fédérales. La centralisation de quelques domaines de tâches au niveau de la Confédération permet en revanche aux cantons de libérer des moyens propres. Ceux-ci, complétés ou revus à la baisse dans le cadre du nouveau système de péréquation, peuvent alors être utilisés, en fonction des besoins des cantons, pour les tâches cantonalisées dans le cadre de la RPT, pour d'autres tâches ou pour des baisses d'impôt. Cela vaut aussi, quoique de façon moins marquée, pour la plupart des cantons à fort potentiel de ressources. Selon le modèle de calcul pour 2001/02, la RPT amène une charge nette pour presque tous les cantons à fort potentiel de ressources. Mais ces derniers bénéficient aussi du fait qu'une plus petite part des moyens dont ils disposent est liée à l'exécution de tâches fédérales, ce qui accroît leur autonomie.

Tableau 14

Variations des dépenses fédérales (AVS et AI comprises) suite à la RPT; modèle de calcul pour 2001/02

En milliers de francs

		Dépenses	Solde
Réduction des dépenses fédérales	Aides financières et indemnités octroyées aux cantons	-2'090'480	
	Cantonalisations	-2'057'117	
	Total		-4'147'597
Nouvelles tâches fédérales intégrales	Prestations individuelles à l'AVS/AI	2'273'151	
	Autres (routes nationales, etc.)	1'267'936	
	Total		3'541'088
Dépenses liées à des tâches précises			**-606'509**
Nouveau système de péréquation	Parts cantonales aux recettes fédérales	-1'540'746	
	Nouveau système péréquatif (sans compensation des cas de rigueur)	2'147'255	
	Total		606'509
Contributions fédérales à la compensation des cas de rigueur			160'584
Dépenses non affectées			**767'093**
Variations des dépenses			**160'584**

Le tableau 14 montre les effets de la RPT sur la structure des dépenses fédérales. La cantonalisation des tâches, l'abandon des suppléments péréquatifs et les nouveaux modes de financement pour les tâches communes restantes aboutissent à une réduction du volume des dépenses de 4,1 milliards de francs relativement aux tâches précises de la Confédération. La prise en charge par la Confédération de la responsabilité intégrale pour certaines tâches entraîne en revanche une hausse des dépenses de l'ordre de 3,5 milliards de francs, de sorte qu'il en résulte une diminution nette

d'environ 600 millions de francs pour les dépenses liées à des tâches précises. On peut considérer que l'efficacité accrue et l'abandon d'incitations inopportunes réduiront également à moyen ou long terme le volume des dépenses liées à des tâches précises. Il est cependant impossible d'en quantifier les effets à l'avance, pour la Confédération pas plus que pour les cantons.

Le recul de 600 millions de francs au niveau des tâches est contrebalancé par une augmentation des transferts non affectés, si bien que le passage à la RPT n'a aucune incidence sur le budget fédéral, abstraction faite de la compensation des cas de rigueur. L'augmentation nette des dépenses de près de 160 millions de francs en tout s'explique donc par la contribution temporaire de la Confédération à la compensation des cas de rigueur.

3.2 Effets sur l'économie

Le projet de RPT a d'emblée suscité de grandes espérances quant à l'accroissement de l'efficacité liée à l'utilisation des ressources dans notre système fédéral. Ce gain en efficacité permettra en effet à l'Etat de fournir davantage de prestations avec les moyens disponibles ou d'offrir les mêmes prestations avec moins de moyens.

Les effets microéconomiques se distinguent fondamentalement des effets macroéconomiques. Les premiers englobent les changements découlant directement de la réforme de l'exécution des tâches sur le plan des finances, de l'organisation et du personnel. Ces effets peuvent être résumés comme suit:

- efficience (prestations fournies de façon économique);
- efficacité (prestations fournies en fonction de l'objectif visé);
- incitations (réduction des incitations inopportunes à utiliser les ressources financières de manière inadaptée, qui se traduit à son tour par une augmentation de l'efficience et de l'efficacité);
- effet catalyseur (réforme de la répartition des tâches et de la péréquation au niveau du canton sur le modèle de la RPT).

Les effets microéconomiques de la RPT devraient principalement se faire sentir à l'échelon des unités administratives de la Confédération et des cantons concernées par le désenchevêtrement des tâches ainsi qu'auprès des bénéficiaires des subventions correspondantes.

Les effets macroéconomiques englobent quant à eux les changements économiques et financiers induits par la RPT. Les questions qui se posent ici sont les suivantes:

- Modification à moyen ou long terme du produit intérieur brut et du revenu des différents cantons et de la Suisse du fait de la RPT: la RPT stimule-t-elle la croissance? Si oui, dans quelle mesure?
- Modification à moyen ou long terme de la charge fiscale des cantons du fait de la RPT: la RPT entraîne-t-elle une baisse globale de la charge fiscale en Suisse et un nivellement des taux d'imposition entre les cantons?
- Modification à moyen ou long terme des recettes et des dépenses des cantons: comment le passage des paiements compensatoires affectés aux paiements compensatoires non affectés et la réduction générale des transferts

entre la Confédération et les cantons influent-ils sur le comportement de la Confédération et des cantons en matière de dépenses?

Les paragraphes qui suivent mettent en évidence les effets microéconomiques et macroéconomiques de la RPT. Le chap. 3.3 est quant à lui entièrement consacré aux effets sur le personnel.

L'analyse des effets *macroéconomiques* a été confiée au mois d'avril 2005 à un bureau d'expertise externe qui a été chargée de quantifier les effets économiques et financiers de la RPT. Bien que ses travaux ne soient pas encore terminés, le présent message en présente les premiers résultats.

3.2.1 Efficience, efficacité et incitations du point de vue microéconomique

Les développements ci-après font la synthèse des effets possibles de la RPT sur le plan *microéconomique*. Ils partent naturellement d'hypothèses puisqu'ils anticipent les effets en question.

En principe, on peut considérer que l'assignation de compétences plus claires, donc plus complètes (unités d'imputation, bénéficiaires et décideurs sont identiques), débouche sur un potentiel d'efficacité accru pour la Confédération *ou* les cantons.

- Dans le domaine de la *défense nationale* par exemple, la concentration au niveau de la Confédération de toutes les acquisitions, de l'entretien et des transformations devrait diminuer le besoin de coordination entre les centrales d'achats cantonales et fédérales impliquées jusqu'ici, renforcer la concurrence entre les fournisseurs et permettre une utilisation plus économique des deniers publics. Le nombre des sites de production et des lieux d'entreposage diminuera en conséquent. Les économies réalisées dans les crédits annuels d'acquisition dépasseront dix millions de francs et se situeront entre 20 et 50 % par projet d'acquisition.
- La réorganisation du domaine des *routes nationales* recèle un potentiel d'économies considérable. Actuellement, ce sont les coûts effectifs liés à l'entretien qui sont indemnisés. A l'avenir, ce seront les prestations, ce qui incitera les fournisseurs à être économes dans l'utilisation des ressources. L'allongement des tronçons exploités permet également de gagner en efficience, car plus le réseau couvert est grand, moins les coûts d'entretien sont élevés. La nouvelle répartition des tâches dans ce domaine a pour objectif d'abaisser de 15 % environ le coût total (réseau actuel; indice de 2002) au terme des 10 premières années de mise en œuvre. Il ne faut par ailleurs pas oublier qu'une partie de ces économies profiteront à la taxe sur la valeur ajoutée, puisque les prestations des exploitants sont désormais en grande partie soumises à la TVA.

  A l'heure actuelle, le financement cantonal des investissements liés aux tâches communes se situe entre 3 et 35 %. Lorsque la part des fonds propres est petite, l'expérience montre une tendance plutôt réduite à se montrer économe lors de la commande de prestations. D'où l'importance d'appliquer de manière conséquente le principe de la RPT qui veut que celui qui paie, décide. A l'avenir, la décision de fournir une prestation sera ainsi du ressort de celui qui en assume les conséquences financières.

La fixation des conditions déterminantes pour l'acquisition (planification contractuelle: définition du type de contrat, grandeur du lot, procédure de soumission) et de processus de soumission rigoureusement axés sur les besoins de la Confédération recèle également un potentiel d'accroissement de l'efficacité.

En Suisse, les normes techniques sont en règle générale fixées sur la base des études réalisées jusqu'à ce jour. L'éventail des possibilités offertes par la technique pour les routes nationales est souvent très large. En limitant judicieusement leur nombre, il est souvent possible de trouver des solutions moins coûteuses. En outre, les exigences souvent élevées de la Suisse en matière de constructions routières ont des effets importants sur les coûts (p. ex. les tunnels ou les ponts, dont souvent la construction n'est pas dictée en premier lieu par la topographie, mais par des considérations relatives à la protection de la nature ou du paysage). La RPT n'y changera rien. En revanche, la Confédération aura également pour tâche de rendre les conséquences de ces exigences encore plus transparentes.

En ce qui concerne la gestion du trafic, il est possible d'accroître l'efficience – du point de vue de l'économie nationale –, d'une part en veillant à ce que le trafic s'écoule de manière plus sûre et plus fluide, d'autre part en procédant à la standardisation susmentionnée. La centralisation des structures et la possibilité pour les cantons et les exploitants d'autres moyens de transport de se rallier au centre de données sur les transports ainsi qu'au système de préparation et de diffusion des informations routières de la Confédération permettent elles aussi de gagner en efficience, puisque les cantons ne doivent pas mettre sur pied un système de ce genre pour leur propre compte.

– La *cantonalisation* du soutien apporté aux *homes et ateliers pour handicapés* supprime de nombreuses redondances entre la Confédération, les assurances et les cantons. Le programme détaillé des locaux défini par la Confédération n'est plus en vigueur, ce qui permet aux cantons de planifier et construire à moindres coûts. Les décisions sont prises plus rapidement et les besoins sur place mieux pris en considération. En particulier, l'attribution claire de la responsabilité financière aux cantons permettra de trouver un équilibre optimal entre aides accordées en fonction de la personne et aides relatives à un objet.

– Dans le secteur de la *formation scolaire spéciale*, on peut également tabler à moyen ou long terme sur un fort potentiel d'accroissement de l'efficience et surtout de réduction des incitations inopportunes, car les enfants handicapés peuvent davantage être intégrés dans les classes régulières.

– La suppression définitive des suppléments péréquatifs dans les *tâches communes restantes* réduit d'autant le taux de contribution de la Confédération; on peut donc s'attendre à un effet incitatif positif dans les transports régionaux du fait notamment de la participation cantonale accrue. Le financement devant davantage être le fait des cantons, les moyens devraient à l'avenir être engagés de manière plus efficiente et en tenant mieux compte des besoins.

– Finalement, une plus grande efficience est à attendre du *renforcement visé de la coopération intercantonale* (optimisation de la coordination, réalisation d'économies d'échelle).

Dans les secteurs non concernés par les désenchevêtrements, les *nouvelles formes de collaboration et de financement* entre la Confédération et les cantons devraient également amener un regain d'efficience et d'efficacité à moyen terme, grâce à l'instrument novateur de la *convention-programme*. Le gain ne sera toutefois pas du même ordre de grandeur que dans les domaines de tâches à désenchevêtrer. Les analyses en cours portant sur le projet pilote «effor2» ressortissant à la sylviculture sont encourageantes, même si elles soulignent que les gains attendus en efficience et en efficacité ne se réaliseront pas du jour au lendemain. Le rapport stratégique intitulé «Subventions dans le domaine forestier: une politique axée sur les résultats» a en effet conclu que la conduite stratégique assurée par la Confédération et l'efficacité (correspondance entre les objectifs fixés et des résultats obtenus) peuvent être améliorés. Il n'a toutefois pas pu dégager de tendance nette au niveau du potentiel d'accroissement de l'efficacité, ce dernier dépendant des produits et ne pouvant pas être définitivement évalué dans le contexte d'un projet pilote[155].

Aucun changement n'est attendu relativement aux tâches pour lesquelles seule la clef de financement change (p. ex. cotisations individuelles à l'AVS).

3.2.2 Effets sur l'économie publique et la politique budgétaire

La Conférence des directeurs cantonaux des finances et l'Administration fédérale des finances ont confié l'analyse des effets de la RPT sur l'économie publique à deux économistes, Frank Bodmer[156] et Tobias Beljean[157]. Ils ont été chargés d'étudier, sur la base d'un modèle d'équilibre, les effets à moyen et long terme de la RPT sur le produit intérieur brut et le revenu national, sur la charge fiscale ainsi que sur les dépenses de la Confédération et des cantons. Les résultats complets de ces travaux sont attendus pour l'automne 2005. Les premiers résultats ont toutefois déjà été publiés sous la forme d'un rapport intermédiaire. Ils sont brièvement décrits et commentés ci-après.

Les résultats disponibles ne ressortissant qu'à un modèle simple, il est déjà possible de commenter les variations attendues au niveau du revenu national par habitant dans les cantons, mais non d'évaluer les effets de la RPT sur la production de biens et de services (produit intérieur brut), sur la mobilité intercantonale des facteurs de production (travail et capitaux) et sur le commerce intercantonal de biens et de services. Ces aspects ne seront en effet étudiés que dans une 2e phase de l'analyse. Partant, il est tout à fait envisageable que les résultats du modèle complet diffèrent de ces résultats partiels.

De plus, les résultats s'appuient sur des hypothèses liées à divers «facteurs d'élasticité» qui reproduisent le comportement des acteurs dans le modèle (les cantons et leurs citoyens). Il s'agit ici de la réaction des dépenses de l'Etat aux variations du revenu national et des prix respectifs des biens publics et privés ainsi que de la réaction du revenu national aux variations de la charge fiscale. Dans le

155 Effor2: Rapport stratégique / Umwelt-Materialien n° 145 Forêt, édité par l'OFEFP, élaboré par econcept AG, Zurich, 2002.

156 Economiste indépendant et privat-docent au Centre des sciences économiques de l'Université de Bâle.

157 Chef de projet à l'Institut d'économie d'entreprise et d'économie régionale et professeur d'économie publique à la Haute école d'économie de Lucerne.

scénario principal, même si lesdits facteurs d'élasticité reposent sur des estimations économétriques pour des années antérieures, ils restent tout de même incertains. Les analystes ont donc procédé à d'autres simulations reposant sur d'autres facteurs d'élasticité. Ces simulations ayant confirmé la direction générale des résultats issus du scénario principal, seuls ces derniers sont commentés ici, en veillant toutefois à faire preuve de la prudence nécessaire lors de leur interprétation.

Selon les premiers résultats de l'analyse, le scénario principal prévoit que la RPT entraîne une réduction de 2,2 % au total de la charge fiscale moyenne de la Confédération et des cantons (recettes fiscales en pour-cent du revenu national) ainsi qu'une hausse de 0,5 % du revenu national par habitant. De plus, il faut s'attendre à une baisse de 3,7 % des dépenses de la Confédération et des cantons. Ce dernier résultat doit toutefois être interprété avec prudence, car il englobe également le recul des transferts continus (p. ex. des contributions des cantons au financement des assurances sociales), lequel n'amène aucune diminution effective du volume des dépenses de l'Etat. Malgré cela, le recul de la charge fiscale moyenne tend à démontrer que la RPT va entraîner une baisse des dépenses publiques à moyen ou long terme. Le scénario principal prévoit ainsi une diminution de 1,8 % des besoins financiers de la Confédération et des cantons.

Si l'on considère les effets des différents éléments de la RPT, les simulations montrent que pour l'ensemble des cantons, la suppression des transferts affectés et l'abandon des suppléments péréquatifs influent le plus sur le revenu cantonal et la charge fiscale. La nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons n'a en revanche que des effets modérés. Selon ce modèle, l'utilité du désenchevêtrement des tâches n'est pas tant liée au transfert proprement dit à l'un des deux niveaux étatiques de la responsabilité qu'à la disparition des transferts entre la Confédération et les cantons qui l'accompagne. Les effets du désenchevêtrement des tâches sont cependant vraisemblablement sous-estimés du fait que le modèle ne peut représenter que les variations induites par les revenus et les prix, et non les avantages supplémentaires découlant d'une attribution claire et univoque des compétences.

L'abandon des transferts non affectés dépendants de la capacité financière et l'introduction du nouveau système de péréquation n'influent que dans une moindre mesure sur l'ensemble du revenu national et sur la charge fiscale globale de la Confédération et des cantons, ces mesures n'amenant en fin de compte qu'une variation de l'effet de répartition des ressources non affectées. Les auteurs de l'expertise signalent toutefois que les effets de la suppression de l'échelonnement horizontal en fonction de la capacité financière pour les transferts non affectés sont sous-estimés, étant donné que le modèle ne peut pas tenir compte du comportement stratégique des cantons. Ainsi, le fait que les cantons ne pourront plus influencer l'indice de la capacité financière en modifiant leur taux d'imposition (une augmentation de la charge fiscale conduisant à une hausse des suppléments péréquatifs) doit dégager des effets positifs qui ne pourront pas être mis en évidence par le modèle.

A l'inverse de ce qui peut être constaté pour l'ensemble du pays, les différents éléments de la RPT peuvent avoir des effets marqués sur les dépenses, la charge fiscale et les revenus moyens à l'échelle d'un canton. Selon le scénario principal, les cantons à faible potentiel de ressources peuvent tabler, du fait notamment du passage au nouveau système de péréquation, sur un accroissement souvent marqué du revenu par habitant ainsi que sur une réduction de la charge fiscale moyenne. Dans les cantons de Nidwald, Bâle-Ville et Bâle-Campagne, qui présentent un fort potentiel de ressources, la RPT devrait également entraîner à moyen ou long terme une aug-

mentation du revenu par habitant ainsi qu'un recul de la charge fiscale moyenne. En effet, ces cantons profitent également de la réduction des transferts affectés et pour certains aussi de la nouvelle répartition des tâches. Dans les trois cantons mentionnés, ces effets sont assez marqués pour faire plus que compenser l'augmentation des paiements compensatoires amenée par le nouveau système péréquatif. En revanche, le scénario principal prévoit un léger recul du revenu par habitant ainsi qu'une hausse de la charge fiscale moyenne dans les autres cantons à fort potentiel de ressources, soit Zurich, Schwyz, Zoug et Genève. Ces effets s'avèrent toutefois relativement modestes.

3.2.3 Conclusions

Globalement, on peut considérer que les modifications qu'implique l'introduction de la RPT pour les mécanismes d'incitation en place déboucheront à moyen ou long terme sur une meilleure allocation des fonds publics. Des retombées positives sont attendues principalement du passage aux transferts non affectés, de la répartition plus claire des compétences dans le cadre du désenchevêtrement des tâches et des nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons, ainsi que de l'extension de la collaboration intercantonale.

L'analyse des effets à prévoir dans chaque domaine de tâches tend à confirmer ces attentes. Il apparaît toutefois qu'à court ou moyen terme, les effets escomptés n'auront pas automatiquement l'ampleur souhaitée. D'où la nécessité de mener, tant au sein de la Confédération qu'auprès des cantons, un travail de réflexion à tous les niveaux, de l'administration à la surveillance des finances en passant par l'exécutif et le Parlement, en vue de réaliser des gains d'efficience et d'efficacité à court ou moyen terme déjà. Les possibilités du nouveau système devront ainsi être systématiquement exploitées dès le départ. Il importe notamment que les structures décisionnelles simplifiées liées au désenchevêtrement des tâches soient mises en place rigoureusement, que la Confédération s'en tienne effectivement aux aspects stratégiques pour les nouvelles formes de collaboration, et que les cantons disposent de la marge de manœuvre nécessaire au niveau opérationnel. Ces derniers sont pour leur part invités à exploiter leur marge de manœuvre en vue d'une utilisation plus efficiente des moyens disponibles.

Le passage du système actuel de subventionnement d'objets isolés axé sur les coûts à un programme pluriannuel, assorti de subventions forfaitaires ou globales et basé sur des objectifs et des résultats à atteindre, pourrait entraîner du travail supplémentaire durant la phase initiale. Toutefois, s'il en est fait bon usage, les nouvelles formes de collaboration et de financement devraient réduire de manière notable le fardeau administratif tant de la Confédération que des cantons et favoriser une meilleure prise de conscience des coûts.

Les résultats partiels disponibles de l'analyse macroéconomique confirment les attentes selon lesquelles l'introduction de la RPT devrait amener dans l'ensemble une réduction des dépenses et des impôts ainsi qu'une hausse moyenne du revenu national par habitant. En ce qui concerne le revenu national, l'étendue globale des effets reste cependant relativement modeste. Les craintes relatives à un éventuel ralentissement de la croissance économique suisse du fait d'une plus forte redistribution des ressources entre les cantons économiquement forts et les cantons économiquement plus faibles dans le cadre de la RPT ne sont toutefois pas confirmées.

L'analyse montre en revanche qu'il faut s'attendre à des effets positifs à l'échelle de la Suisse, en particulier en raison de la réduction des transferts affectés et de l'abandon des suppléments péréquatifs. Cela signifie que l'étendue des effets positifs de la RPT sur l'économie publique et la charge fiscale dépend essentiellement de la mise en œuvre conséquente de la réduction des aides financières affectées et des indemnités prévue dans le cadre de la RPT, ainsi que de l'élimination des paiements péréquatifs affectés.

3.3 Effets sur le personnel

Dans son 1er message du 14 novembre 2001 concernant la RPT, le Conseil fédéral a déjà signalé que l'attribution de responsabilités plus claires et le respect de l'équivalence fiscale allaient réduire le fardeau administratif. Des conséquences sur la politique fédérale du personnel, sous forme de suppression de postes par exemple, ne sont pas à exclure dans un tel contexte[158].

Ce scénario devrait avant tout se réaliser là où la Confédération se retire d'une tâche (domaine des actuelles prestations collectives de l'AI par exemple) ou lorsque des gains substantiels d'efficacité sont à attendre d'une centralisation appropriée.

Le Conseil fédéral mettra tout en œuvre pour supprimer les redondances dans l'administration en augmentant l'efficacité de l'action étatique. En d'autres termes, la RPT va éliminer certains dysfonctionnements dans l'administration, donner des signes positifs et, partant, contribuer globalement à une meilleure utilisation de l'argent du contribuable à moyen terme.

La RPT ne pourra pas déployer ses effets du jour au lendemain. Il convient en outre de signaler que les effectifs seront souvent adaptés au fil du temps. Le 1er message concernant la RPT mettait déjà en exergue le fait que le passage du système actuel de subventionnement de projets isolés en fonction des coûts, à un programme pluri-annuel, assorti de subventions forfaitaires ou globales et basé sur des objectifs et des résultats à atteindre, peut entraîner du travail supplémentaire durant la phase initiale.

Dans un tel contexte, il convient de montrer les effets à attendre de la mise en œuvre du projet de RPT sur le personnel, et ce *en tenant compte des tâches spécifiques*. Seuls les domaines au sein desquels des effets sont effectivement attendus sur ce plan sont mentionnés ci-dessous.

Défense nationale

L'attribution de la compétence exclusive de cette tâche à la Confédération permet d'optimiser les solutions existantes pour l'entretien et l'exploitation de l'équipement personnel, de réduire le personnel fédéral à moyen terme, d'éliminer les redondances avec les cantons au niveau des effectifs et de simplifier les procédures administratives. L'ampleur de ces modifications ne peut toutefois pas être quantifiée pour le moment. La compression des effectifs cantonaux devra aller de pair avec la réduction du personnel du DDPS.

158 FF **2002** 2386

Agriculture

L'OFAG pourra économiser un poste à 30 % dans le domaine du contrôle des décomptes des services cantonaux de vulgarisation.

Rénovation de logements dans les régions de montagne

Un poste à 50 % pourra être économisé environ deux ans après l'entrée en vigueur de la RPT.

Routes nationales

La concentration des tâches de maître d'ouvrage auprès de la Confédération multiplie les possibilités d'économies par rapport à aujourd'hui. En 2003, les cantons ont employé 590 collaborateurs dans le domaine de la construction, de l'extension et de l'entretien des routes nationales (410 pour la construction et l'aménagement, 180 pour l'entretien). Ces effectifs ont occasionné des coûts de près de 73 millions de francs (frais de personnel uniquement, sans la contribution aux frais généraux d'administration de 22 % également versée par la Confédération). Ces coûts sont imputés aux comptes des routes nationales, aux articles construction/aménagement et entretien.

Pour l'exécution des nouvelles tâches qui lui sont désormais assignées, la Confédération aura selon toute vraisemblance besoin d'un maximum de 300 à 400 collaborateurs supplémentaires. Des effectifs réduits d'un tiers au moins par rapport à aujourd'hui permettront d'assurer la représentation des maîtres d'ouvrage. Les économies ainsi réalisables seront de l'ordre de 30 millions de francs.

Une bonne partie des effectifs actifs aujourd'hui dans les cantons pourra continuer de travailler auprès de la Confédération. La fluctuation naturelle (toute une génération de «constructeurs de routes nationales» partira prochainement à la retraite) permettra de réaliser une partie de la compression nécessaire. La Confédération est disposée à aider les cantons à trouver une solution pour les cas de rigueur, par exemple en privilégiant, à compétences égales, le personnel cantonal lors d'une embauche éventuelle auprès de l'OFROU, à qui sont désormais confiées les tâches liées à la construction, à l'extension et à l'entretien. Il est fort probable que l'OFROU – comme cela était prévu avec le RNS – se dote de filiales régionales, ce qui facilitera le transfert d'une partie de l'actuel personnel cantonal à l'OFROU. La Confédération est par ailleurs prête à cofinancer d'éventuels plans sociaux. On atténuera en outre le problème du personnel en accordant aux cantons un délai suffisant. Il est dès lors indispensable pour les cantons et leur personnel que la Confédération leur fournisse à temps toutes les informations nécessaires.

Comme les coûts liés au personnel cantonal ont jusqu'ici été décomptés dans les art. 36 (contributions aux investissements courants) et 46 (contributions aux investissements), il faudra pour des raisons de continuité se demander si les coûts engendrés par les collaborateurs de l'OFROU devront également être comptabilisés de cette manière. Cela semble logique et impératif, pour le moins jusqu'à l'achèvement du réseau routier. Cette manière de procéder se justifie dans la mesure où, pour la période transitoire au moins, les besoins précis en personnel ne sont pas encore définis et doivent en permanence être adaptés en fonction de l'évolution de la situation. Le droit en vigueur (art. 3 LUMin) stipule que les coûts liés à la participation de la Confédération à l'exécution sont financés par le produit de l'impôt sur les huiles minérales. Si cette solution n'est pas retenue, il faudra chercher des solutions

souples appropriées à l'intérieur du groupe par nature 30 (dépenses de personnel). Ces questions sont examinées de manière approfondie dans le cadre de la réorganisation en cours de l'OFROU. Les premières conceptions de la nouvelle organisation de cet office devraient être disponibles à la fin de 2005.

Les cantons emploient aujourd'hui 780 collaborateurs pour l'entretien courant (état: 2003). Les charges s'y rapportant sont remboursées aux cantons de façon proportionnelle via le compte des routes nationales «exploitation» selon la clé de répartition actuelle des coûts. La réorganisation de l'exploitation favorisera un engagement plus modéré de personnel. Les effectifs cantonaux pourraient ainsi être réduits. Une telle réduction devrait largement pouvoir être effectuée dans le cadre des fluctuations normales, pour autant que le canton continue de participer à l'entretien courant. La Confédération est disposée à participer financièrement à un éventuel plan social des cantons.

Dans une perspective actuelle, le pilotage opérationnel et l'exploitation de la centrale de gestion du trafic, opérationnelle 24 heures sur 24, devraient nécessiter des effectifs de 10 à 15 personnes. Il n'est en revanche pas encore possible de chiffrer le personnel qu'il faudra affecter à l'information routière, d'autant moins qu'une solution externe pourrait également être envisagée. Il faut enfin souligner que l'augmentation du personnel attendue dans le domaine de la gestion du trafic sera globalement contrebalancée par les économies de personnel substantielles devant être réalisées dans le domaine des routes nationales.

Le personnel des polices cantonales continuera de se charger des contrôles du trafic lourd. Ces coûts seront indemnisés grâce aux recettes dégagées par la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations.

Sécurité sociale

Dans le domaine de la sécurité sociale, le retrait de la Confédération du domaine des prestations collectives de l'AI mènera à une réduction des effectifs. Aujourd'hui, 6,55 postes sont financés par la Confédération et 7,9 par l'assurance; ces postes pourront être supprimés, de même qu'un poste supplémentaire grâce au désenchevêtrement partiel de l'aide aux personnes âgées. *Au total*, un gain d'environ 16 postes pourra être réalisé à moyen terme. Le système de contributions versées après coup empêche une suppression immédiate: la compression des effectifs s'accomplira graduellement sur plusieurs années. Les *cantons devraient* en revanche voir leurs effectifs augmenter.

3.4 Problèmes de transition et modèles de solutions

Compte tenu des engagements pris par la Confédération en vertu de l'ancien droit et des systèmes de contributions versées après coup, le désenchevêtrement des tâches dans le cadre de la RPT conduit à des doubles charges temporaires dans le compte des flux monétaires. Le présent chapitre doit montrer l'ampleur de ces paiements et tracer des modèles de solutions pour les domaines de tâches concernés. La Confédération et les cantons se sont entendus afin de rechercher à ces problèmes de transition une solution globale qui tienne compte de façon équitable des intérêts respectifs des deux parties.

S'agissant des problèmes de transition rencontrés par la Confédération, il convient de faire la distinction entre les engagements relevant de l'ancien droit pour les tâches communes restantes, les engagements relevant de l'ancien droit dans les secteurs où la répartition des tâches changera, et les engagements ouverts relevant d'un système de contributions versées après coup. Enfin, les diverses rubriques du financement spécial de la circulation routière sont traitées séparément.

3.4.1 Contexte selon le 1er message RPT

Le message relatif à la RPT[159] invite à distinguer deux cas de figure:

- Les projets bénéficiant d'un engagement officiel, déjà réalisés ou en cours avant l'entrée en vigueur de la RPT, ne donnent lieu à aucune ambiguïté juridique: la Confédération tiendra entièrement ses engagements, conformément aux décisions qui avaient été prises.
- La situation est différente lorsqu'il s'agit d'un projet pour lequel la Confédération a promis son appui, mais qui n'a pas encore démarré au moment où la RPT entre en vigueur. La Confédération remplira dans ce cas ses obligations durant une période de transition, pour autant que le projet en question se réalise au cours de cette période. Ensuite, les engagements de la Confédération s'éteignent pour solde de tout compte. Les engagements pris par la Confédération en vertu de l'ancien droit expirent dès lors pour les projets qui ne sont pas réalisés pendant la période de transition.

Il est entendu que les subventions fédérales allouées selon l'ancien droit pour des projets déjà réalisés ou en cours de réalisation (1er cas de figure) doivent être intégralement versées.

Il en va de même dans le 2e cas de figure, à ceci près qu'un délai transitoire de trois ans s'applique aux projets n'ayant pas encore été mis en œuvre, conformément à l'art. 20 (art. 19 dans le message), let. b., PFCC[160].

Pour prévenir un afflux massif de requêtes, l'art. 20, let. a, PFCC prévoit, en dérogation à l'art. 36 LSu[161], que «toute demande d'aide financière ou d'indemnité qui est déposée entre la date de l'entrée en vigueur de la présente disposition et celle de l'entrée en vigueur complète de la nouvelle péréquation financière est examinée en vertu du droit en vigueur au moment de l'engagement». Cette procédure sert à garantir que le volume des demandes à traiter et les moyens nécessaires à cet effet n'excéderont pas le courant normal, même pendant la phase transitoire[162]. Pour que l'effet souhaité se produise, le Conseil fédéral a mis l'art. 20 PFCC en vigueur dès le 1er avril 2005.

159 FF **2002** 2191
160 Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC); RS **613.2**
161 Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu), RS **616.1**.
162 FF **2002** 2346

3.4.2 Engagements relevant de l'ancien droit pour les tâches communes restantes

Au chapitre des tâches communes, on estime à un milliard de francs les engagements contractés en vertu de l'ancien droit et toujours ouverts à l'entrée en vigueur de la RPT. Sur ce montant, près de 120 millions de francs échoient aux suppléments péréquatifs. Ces engagements ouverts, y compris les suppléments péréquatifs qu'ils englobent, se résorberont par le biais des crédits de paiement des années suivantes. Dans les domaines de tâches où les suppléments péréquatifs représentent une grande part des contributions globales, il faut ainsi s'attendre à des retards dans l'introduction des nouvelles formes de collaboration. De tels retards peuvent survenir en raison de la diminution des moyens disponibles consécutive à l'abandon des suppléments péréquatifs, moyens qui doivent servir à financer simultanément les engagements relevant de l'ancien droit et les nouveaux programmes. Dans certains domaines, et notamment la mensuration officielle, l'exécution des tâches devrait également connaître un ralentissement. Pour que l'introduction des nouvelles formes de collaboration ne subisse pas de retard exagéré en raison des moyens mobilisés par les engagements régis par l'ancien droit, il convient dès à présent de veiller à réduire le surplus d'engagements par une politique de subventionnement restrictive. En ce qui concerne les tâches communes restantes, les engagements régis par l'ancien droit ne pourront être évalués de manière exhaustive qu'au terme de l'établissement du dernier bilan global de la RPT. Les modalités précises du passage seront par conséquent définies dans le cadre du 3e message concernant la RPT.

3.4.3 Engagements relevant de l'ancien droit dans les secteurs régis par la nouvelle répartition des tâches

En cas de cantonalisation complète, un domaine de tâches ne disposera plus, après l'entrée en vigueur de la RPT, d'article budgétaire permettant de résorber les engagements ouverts. D'où l'importance de prévoir des crédits de paiement supplémentaires pour liquider ces engagements. Selon les estimations actuelles, seuls les domaines des mesures de la séparation des courants de trafic et de l'amélioration du logement dans les régions de montagne compteront encore des engagements (respectivement de l'ordre de 13 et de 8 millions de francs) relevant de l'ancien droit à la fin de 2007. Conformément au chiffre 3.4.5 du présent message, les engagements en faveur de la séparation des courants de trafic seront imputés au financement spécial de la circulation routière, tandis que les engagements en faveur de l'amélioration du logement dans les régions de montagne seront compensés à l'intérieur du budget de l'OFL. Il n'y aura donc pas besoin de ressources supplémentaire à cet effet.

3.4.4 Engagements ouverts relevant d'un système de contributions versées après coup

On peut prévoir qu'à l'entrée en vigueur de la RPT, les créances ouvertes relevant d'un système de contributions versées après coup avoisineront les 3,3 milliards de francs. Les prestations collectives de l'AI absorbent l'essentiel de cette somme, à savoir 2,4 milliards de francs. Il s'agit pour près de 90 % de subventions destinées à couvrir les déficits d'exploitation des institutions dans les années précédant l'intro-

duction de la RPT, le solde se répartissant entre des subventions pour la construction d'institutions et des prestations individuelles versées dans le domaine de la formation spéciale. Si l'on applique la clé de financement actuelle de l'AI, la Confédération aura a prendre en charge environ 900 millions de cette somme. Les autres domaines de tâches concernés sont les réductions de primes de l'assurance maladie (540 millions. de fr.), la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales (260 millions de fr.), les aides à la formation (56 millions de fr.) et les services de vulgarisation agricole (10 millions de fr.).

Dans les deux premières années suivant l'entrée en vigueur de la RPT, l'exécution des engagements ouverts sur la base d'un système de contributions versées après coup conduira, à l'exception du secteur des routes nationales, à une double charge temporaire dans le compte de financement de la Confédération et donc à un besoin financier extraordinaire de l'ordre de 1,5 milliards de francs. Cette double charge est due au fait que la Confédération doit payer simultanément aussi bien le surcroît de dépenses induit par le nouveau système de péréquation et les nouvelles tâches fédérales des années en cours que les contributions versées après coup pour des années antérieures.

Comme il a été mentionné plus haut, l'introduction de la RPT s'accompagnera très certainement d'un besoin financier supplémentaire (emploi de fonds) pour le fonds de l'AVS et de l'AI. Selon les règles actuelles de financement de l'AVS et de l'AI, la Confédération et les cantons répondent de la moitié des engagements versés après coup. Le fonds devrait selon cette règle financer lui-même les 50 % restants. En 2008, la perte reportée de l'AI, qui selon le message relatif à la 5e révision de l'AI se monte à quelque 11,3 milliards de francs, augmenterait ainsi de 1,2 milliards de francs supplémentaires (prix 2005).

La Confédération et les cantons s'accordent sur la nécessité de procéder à une analyse détaillée de la situation, incluant tous les acteurs concernés. Le 3e message concernant la RPT aura notamment pour objectif de trouver au problème exposé une solution consensuelle qui soit équitable pour toutes les parties impliquées (Confédération, cantons et assurance).

3.4.5 Traitement des engagements ouverts dans le cadre du financement spécial de la circulation routière

Dans le secteur routier, les problèmes transitoires liés à la nouvelle répartition des tâches seront réglés dans le cadre du financement spécial de la circulation routière, l'achèvement du réseau des routes nationales tel qu'il a été décidé n'étant pas concerné. Au vu de son degré d'avancement, celui-ci demeure en effet une tâche commune et ne figure pas dans le bilan global. Pour le reste, la procédure prévue est la suivante:

Un décompte intermédiaire sera établi à l'entrée en vigueur de la RPT pour les projets d'extension du réseau et d'entretien des routes nationales. Tout ce qui aura été exécuté jusque-là sera payé selon les taux de contribution actuels, et la Confédération réglera la suite via les crédits à venir destinés aux routes nationales.

Pour les routes principales, qui restent une tâche commune de la Confédération et des cantons, la construction, l'exploitation et l'entretien seront de la compétence exclusive des cantons, qui recevront en contrepartie des contributions forfaitaires de

la Confédération. Cette dernière continuera à subventionner les projets de construction inscrits dans le programme pluriannuel qui ne seront pas terminés au moment de l'entrée en vigueur de la RPT, en imputant toutefois le montant accordé sur les contributions forfaitaires versées aux cantons concernés[163]. Seuls les projets lancés avant l'entrée en vigueur de la RPT pourront cependant être approuvés. Cette proposition correspond pour l'essentiel à la solution prévue au ch. 3.4.2 pour les autres tâches communes. Si ces paiements excèdent les futures contributions forfaitaires, la compensation s'effectuera dans le cadre de l'article budgétaire consacré aux routes principales.

Les projets en suspens dans le domaine de la séparation des courants de trafic seront encore pris en charge par le financement spécial de la circulation routière. La compensation s'effectuera à charge des contributions allouées aux cantons pour le financement de mesures autres que techniques.

3.4.6 Effets du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC)

Le passage à la RPT, prévu en 2008, est touché par le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) dans la mesure où il faut constituer des provisions pour faire face à des engagements, vis-à-vis de cantons ou de tiers, qui ont été pris par la Confédération avant le 31 décembre 2007 mais qui ne seront payés qu'après le passage à la RPT en 2008 ou plus tard. Le montant des provisions ne doit toutefois pas dépasser les montants effectivement dépensés par les cantons ou les tiers jusqu'à cette date. Les contributions que la Confédération alloue à des cantons ou à des tiers pour des dépenses qui n'arriveront à échéance qu'ultérieurement, ne sont en revanche pas comptabilisées. A partir de 2007 (introduction du NMC), des provisions ne pourront être constituées que si un crédit correspondant a été autorisé. Comme la constitution d'une provision est sans incidences financières, la provision n'est pas prise en compte pour la fixation du plafond des dépenses. Les crédits nécessaires doivent être budgétisés en tant que crédits individuels par les unités administratives concernées à l'article «Versements à des provisions». Dans le compte de résultats, la constitution d'une provision se fait par contre en fonction des charges par nature, c'est-à-dire à la charge de la catégorie de dépenses concernée (dépenses de transfert). Si les montants de la provision ne sont pas encore connus avec exactitude au moment de sa constitution, ils doivent être estimés le plus exactement possible (p. ex. sur la base de données empiriques).

Les versements résultant des engagements contractés ne peuvent être effectués que si un crédit correspondant (crédit de transfert) a été autorisé. Celui-ci a caractère de dépense, il est donc soumis aux dispositions du frein à l'endettement. En contrepartie de ce crédit de charges figure une bonification au poste de revenus «prélèvement sur la provision». Le compte de résultats a déjà été imputé au moment où la provision a été constituée. Le versement est de la sorte comptabilisé sans incidences sur le résultat.

S'agissant des problèmes liés au passage à la RPT, on peut faire le constat suivant:

163 Voir à ce sujet le commentaire de l'art. 41*b*, al. 2, LUMin, au ch. 2.7.2.3.1.

Engagements ouverts sur la base d'un système de contributions versées après coup

Les provisions qui existeront à la fin de l'année 2007 pour ce type d'engagements pourront être utilisées (c.-à-d. versées) les années suivantes, soit principalement en 2008. Les contributions non encore versées seront ainsi inscrites dans le bilan à la fin de 2007, mais n'auront encore aucune incidence sur le financement. Le versement des contributions dues les années suivantes (pour la majeure partie en 2008) n'influe pas sur le compte de résultats, mais fait apparaître des dépenses correspondantes dans le compte de financement. De plus, le versement donne lieu à un crédit de charges correspondant dans la comptabilité des unités administratives compétentes. Le nouveau modèle comptable de la Confédération n'a donc aucune incidence sur la double charge financière à laquelle la Confédération devra faire face, dans les années qui suivront l'entrée en vigueur de la RPT, en raison des systèmes de contributions versées après coup, ni sur les besoins financiers supplémentaires qui en résulteront.

Engagements relevant de l'ancien droit dans les tâches communes restantes ainsi que dans les domaines soumis à la répartition des tâches

Pour les projets dont le financement a été garanti avant l'entrée en vigueur de la RPT et qui ont déjà été réalisés ou sont en cours de réalisation, des provisions existeront à fin 2007 (ou seront créées en 2007 dans la mesure où de nouveaux engagements seront pris cette année-là), pour autant qu'il s'agisse de contributions pour des montants qui seront utilisés avant le 31 décembre 2007 mais qui seront payés en 2008 seulement ou plus tard. Lors de l'utilisation de ces provisions, il convient de demander les crédits de charges correspondants. Aucune provision ne sera en revanche constituée pour les contributions déjà allouées destinées à couvrir des dépenses futures. Leur comptabilisation se fera en temps utile, à l'instar de la comptabilisation d'éventuels nouveaux projets. Une partie des engagements relevant de l'ancien droit qui subsisteront à la fin de 2007 ne seront donc pas non plus inscrits, après la mise en oeuvre du nouveau modèle comptable, dans le compte des résultats et le bilan.

3.4.7 Compensation des programmes d'économies de la Confédération (programme de stabilisation 1998, PAB 03/04)

Le message concernant le programme de stabilisation 1998 laissait entrevoir pour les cantons, à titre de compensation, une imputation ultérieure au bilan global de la RPT des charges supplémentaires qui leur incombent à la suite des mesures d'économies[164]. Lors de la procédure de consultation portant sur la législation d'exécution, certains cantons ont en outre demandé que leurs charges induites par les programmes d'allégement budgétaire 2003 et 2004 soient également imputées. En

164 Voir le message concernant le programme de stabilisation 1998, ch. 231, FF **1999**, p. 41; le message précisait en outre que seuls les surcroîts de charges effectifs devaient être imputés. En revanche, une imputation ne se justifie pas lorsque les mesures du programme ne créent pas de véritable charge pour les cantons et que les réductions de contributions de la Confédération peuvent être compensées par des mesures de rationalisation et d'amélioration de la productivité. Le Conseil fédéral subordonnait en outre une telle imputation au ferme espoir que l'on prenne également en considération les exigences légitimes de la Confédération au moment d'établir le bilan global de la RPT.

raison des analyses effectuées depuis lors, il ne sera toutefois pas procédé à une imputation au bilan global.

A travers l'imputation de la participation des cantons aux efforts d'économies, la Confédération aurait à supporter la somme nette imputée en plus de sa contribution à la compensation des cas de rigueur durant la première année d'introduction de la RPT. Outre une violation supplémentaire de la neutralité budgétaire du passage à la RPT, cette mesure aurait comme conséquence l'annulation par la RPT des mesures d'assainissement décidées antérieurement. A son tour, ce retour en arrière se traduirait très probablement, sous le régime du frein à l'endettement, par un nouveau programme d'allégement budgétaire.

Aujourd'hui, il faut également tenir compte du fait qu'une double charge importante s'annonce pour la Confédération et les cantons durant la phase transitoire (voir plus haut), dont les engagements pris dans le domaine des mesures collectives de l'AI constituent de loin la part essentielle. Or, même si ces contributions versées après coup n'ont aucun rapport direct avec le bilan global, il convient de tenir compte du fait qu'il en résultera temporairement pour la Confédération une surcharge financière relativement élevée durant les années qui suivront le passage à la RPT. La compensation ultérieure de mesures d'économies déjà décidées n'entre donc pas en ligne de compte dans ce contexte.

3.5 Conséquences pour les communes et les villes

En vertu de l'art. 50, al. 2 et 3, Cst., la Confédération doit tenir compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes et prendre en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne. L'art. 46, al. 3, Cst., oblige par ailleurs la Confédération à laisser aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible pour la mise en œuvre du droit fédéral. Il appartient aux cantons, forts de leur autonomie organisationnelle garantie par la constitution, de réglementer leurs relations avec les communes et les villes ainsi que la répartition des charges sur leur territoire. La marge de manœuvre des cantons et leur autonomie ne doivent dès lors être restreintes que dans des cas exceptionnels.

Le Conseil fédéral a livré, dans son 1er message relatif à la RPT, une analyse générale des conséquences de la réforme de la péréquation financière pour les agglomérations urbaines et les communes[165]:

– La RPT ne déploiera tout son potentiel d'efficacité, avec ses nouveaux instruments (péréquation des ressources et compensation des charges), que si les systèmes cantonaux de péréquation financière et de compensation des charges évoluent dans la même direction. Il ressort des réformes introduites entre-temps que cette exigence est bien prise en compte. Lors de l'introduction de la RPT, la compensation des charges sur le territoire cantonal devra être examinée – ou réexaminée – sous l'angle de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et adaptée le cas échéant (voir à ce sujet le ch. 3.5.2).

165 FF **2002** 2389 ss.

– Un engagement accru de la Confédération en faveur de la politique des agglomérations devra nécessairement respecter la répartition des compétences prévue dans la Constitution. Les cantons sont et restent donc les interlocuteurs principaux des communes, la Confédération se limitant à les appuyer. A ce propos, le Conseil fédéral a insisté sur le fait que la collaboration entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes devait être renforcée dans le cadre d'une Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA). En juin 2005, cette dernière a jugé positifs les résultats de ses premier travaux et a notamment relevé les effets positifs que sa création avait sur la confiance. Les partenaires de la CTA ont donc décidé de prolonger le mandat de la conférence provisoirement jusqu'à fin 2009.

Les délégués des communes et des villes ont surtout insisté sur deux thèmes lors de l'élaboration de la législation d'exécution de la RPT:

– le statut juridique accordé aux communes et aux villes dans le cadre des nouvelles conventions-programmes. En effet, deux situations doivent être distinguées à cet égard:
  a. villes et communes en tant que prestataires (voir ch. 3.5.1.1);
  b. villes et communes en tant que tiers intéressés (voir ch. 3.5.1.2);
– les conséquences financières du désenchevêtrement des tâches (voir ch. 3.5.2).

S'agissant du statut juridique des communes et des villes dans le cadre des nouvelles conventions-programmes, les communes ont exigé que des améliorations soient apportées à la conception inscrite dans le 1er message concernant la RPT. Concrètement, elles ont demandé à disposer du droit d'être entendues avant la conclusion de conventions-programmes entre la Confédération et les cantons, et ont exigé que la loi sur les subventions astreigne les cantons à faire parvenir les subventions fédérales aux communes prestataires. Le Conseil fédéral a tenu compte de ces demandes (voir ch. 3.5.1.1 et 3.5.1.2).

3.5.1 Conséquences pour les communes et les villes de l'introduction des conventions-programmes entre la Confédération et les cantons

L'adoption, parmi les nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons, de conventions-programmes est liée au désenchevêtrement des compétences. En effet, la Confédération se limite à fixer les objectifs stratégiques, tandis que la mise en œuvre incombe aux cantons dans leurs secteurs respectifs.

Les communes et les villes comme prestataires et comme tiers intéressés

Le régime des conventions-programmes met fin aux relations directes entre les prestataires, les bénéficiaires de subventions et la Confédération. Aussi les cantons deviennent-ils les partenaires de la Confédération, et donc les bénéficiaires de subventions. Il leur incombera dès lors de réglementer les relations avec les prestataires. Les conventions-programmes passées entre la Confédération et les cantons fixent

des objectifs, décrivent les prestations à fournir et précisent les bases du financement. Le contrôle de gestion permet ensuite à la Confédération de veiller à ce que les prestations soient effectivement fournies et donc que les objectifs fixés dans la convention soient atteints.

Le statut de prestataire des communes et des villes est renforcé au passage, le nouvel art. 20*a*, al. 4, de la loi sur les subventions astreignant les cantons à verser les subventions fédérales aux communes prestataires. L'accord-cadre intercantonal (ACI) comportera également une disposition similaire. En revanche, il a pour objet la collaboration intercantonale horizontale et non la coopération verticale entre la Confédération et les cantons (et les communes).[166]

Sur le plan juridique, les conventions-programmes peuvent prendre la forme de contrats ou de décisions de droit administratif. Que ce soit à l'échelon fédéral ou cantonal, le choix de la forme juridique a des conséquences sur les dispositions constitutionnelles ou légales concernant l'implication de tiers.

L'amendement proposé de *l'art. 19, al. 2, (2e phrase nouvelle)*, de la loi sur les subventions répond à une demande des communes et des villes, pour qui la Confédération doit obliger les cantons à consulter les communes si celles-ci sont prestataires. Une analyse plus détaillée de cette disposition figure au ch. 2.6.1.3.

En outre, lorsqu'elles sont édictées sous la forme de décisions, les conventions-programmes doivent respecter les dispositions relatives à l'implication de tiers qui figurent dans la législation sur la procédure administrative[167]. Les obligations générales de consulter et d'informer énoncées aux art. 45, al. 2, 50 et 147 Cst. s'appliquent naturellement aussi.

Statut des communes et des villes dans la procédure administrative cantonale

Outre la Confédération, les cantons édictent des dispositions sur la procédure administrative. En matière de participation de tiers, les caractéristiques juridiques d'une convention-programme déploient donc également des effets sur le plan cantonal. Ainsi, lors de décisions, les règles générales sur la procédure administrative cantonale garantissent l'implication des villes et des communes en tant que tiers intéressés. Il est vrai que peu de législations cantonales prévoient une disposition équivalente à l'art. 19 LSu, selon lequel le résultat des pourparlers doit être notifié aux tiers habilités à recourir. Le cas échéant, des adaptations du droit cantonal s'imposeront.

3.5.2 Conséquences financières de la redistribution des tâches

Les conséquences financières de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sur les communes et les villes dépendent en premier lieu des compétences normatives et de la participation financière à l'intérieur du canton concerné. Des remarques générales quant aux allégements ou surcroîts de charges

166 L'ACI est décrit en détail au ch. 2.3.2 du présent message.
167 G. Biaggini, *NFA-Gutachten* (août 2000), page 81.

pour les finances des villes et des communes peuvent donc être formulées uniquement en tenant compte du contexte particulier du canton en question. Une présentation détaillée sortirait du cadre de la présente estimation. En vertu de l'autonomie organisationnelle, elle incombe d'ailleurs aux cantons concernés ainsi qu'aux villes et aux communes.

La majorité des secteurs désenchevêtrés ne se prêtent pas à une analyse générale des conséquences financières de la RPT au niveau des communes et des villes. En effet, il est crucial de savoir pour chaque secteur si les subventions émanent du canton seulement, du canton et des communes ou des communes exclusivement. Les conséquences diffèrent fortement d'un cas de figure à l'autre. Il est donc essentiel de connaître, dans la répartition actuelle des tâches sur le territoire cantonal, le rôle joué par les communes et les villes dans le financement des différents domaines de tâches.

Parallèle à la mise en oeuvre de la RPT sur le plan fédéral, il faudra donc examiner et le cas échéant adapter la compensation des charges au sein des cantons. Les conséquences financières qu'auront pour les communes et les villes les transferts entre la Confédération et les cantons pour ce qui est de la participation financière devront faire l'objet d'une attention particulière.

3.6 Autres conséquences

3.6.1 Conséquences sur le plan de la construction

Aujourd'hui (2003), 590 collaborateurs travaillent dans les cantons pour la construction, l'extension et l'entretien des routes nationales; la reprise de cette tâche par la Confédération exige de cette dernière qu'elle engage environ 300 collaborateurs (voir le ch. 3.3). Il est prévu d'occuper une partie de ce personnel dans quatre à cinq filiales régionales. Pour l'heure, on ignore encore les emplacements, les périmètres de responsabilité et le nombre de ces filiales, si bien qu'il est encore impossible de donner des indications sur les locaux à construire, acheter ou louer.

Les structures comparables à l'étranger laissent penser que la *centrale nationale de gestion du trafic et d'information routière* nécessitera entre 200 et 300 m^2 de locaux. A l'heure actuelle, le site d'implantation de cette centrale n'a pas été choisi et l'on ignore s'il faudra construire, acheter ou louer de nouveaux bâtiments. Il faudra aussi se demander si cette tâche ou certains de ses volets peuvent être accomplis par des tiers sur la base d'accords sur les prestations. Selon toute vraisemblance, des locaux existants pourront accueillir le centre national de données sur les transports.

3.6.2 Conséquences sur la politique régionale

La Confédération donne actuellement une nouvelle orientation à sa politique régionale. La nouvelle politique régionale (NPR) doit être déchargée des tâches distributives. A l'avenir, la tâche de compenser les disparités cantonales au niveau de la dotation en ressources et des déficits structurels impossibles à influencer reviendra à la RPT, laquelle aura donc un effet très marqué de redistribution. Aux cantons à faible capacité financière, et donc aux régions de montagne, elle permettra de garan-

tir leur desserte de base en fonction de leurs propres priorités, grâce à l'extension de la péréquation financière au sens strict, et si besoin est d'améliorer cette desserte.

La NPR a quant à elle pour but de renforcer la capacité concurrentielle des régions de montagne, du milieu rural et des régions limitrophes. La Confédération doit ainsi contribuer à créer ou maintenir des emplois dans les régions concernées. Une politique incitative doit aider les régions à surmonter les mutations structurelles de l'économie et à engendrer une croissance endogène. Il s'agit de remplacer les instruments utilisés jusqu'ici dans ce domaine (LIM, Lex Bonny, Regio Plus et Interreg) par une nouvelle loi-cadre, complétée par des programmes pluriannuels.

Le début de la mise en œuvre de la NPR sur la base d'une nouvelle loi-cadre et de programmes pluriannuels est prévu pour le début de 2008, soit en même temps que l'introduction de la RPT.

3.6.3 Conséquences sur le plan informatique

Routes nationales

L'OFROU élabore actuellement un système d'information pour la gestion des routes et du trafic (MISTRA et des instruments de contrôle de gestion pour les projets et les investissements. Ce système et ces outils doivent épauler le pilotage stratégique, conceptuel et opérationnel des tâches de conception, de mise à disposition et d'utilisation du réseau. La nouvelle répartition des compétences exigera une nouvelle application technique pour la documentation et l'archivage des documents qui doivent être repris par les cantons ainsi qu'une banque de données spécialement dévolue à la gestion des immeubles et des contrats.

Les coûts de mise en place, d'extension et d'achèvement de ces systèmes devraient avoisiner les 5 à 10 millions de francs. Ils sont imputés au compte des routes nationales.

Une gestion moderne du trafic s'appuie pour l'essentiel sur des applications et des équipements télématiques. Dans l'état actuel des études, il est impossible de séparer la télématique des transports de l'informatique. L'évaluation des coûts engendrés par les nouvelles tâches de gestion du trafic doit tenir compte de nombreux éléments qui sont encore difficiles à cerner aujourd'hui. Avec la répartition actuelle des coûts pour la construction, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des routes nationales, la Confédération supporte aujourd'hui déjà une partie des coûts cantonaux de construction, d'entretien et d'exploitation liés à la gestion du trafic. Les nouvelles composantes de coûts sont pour l'essentiel la construction, l'entretien et l'exploitation de la centrale nationale de gestion du trafic et du centre national de données sur les transports. Les investissements à consentir devraient se situer entre 37 et 66 millions de francs d'ici à la fin de 2010. Ces charges d'investissement et ces frais d'exploitation sont contrebalancés par des économies à long terme qui résulteront de la normalisation des équipements des tronçons et des simplifications apportées au niveau des centrales d'exploitation. Les coûts sont pour l'essentiel imputés au compte des routes nationales, tandis que les coûts liée à la gestion du trafic lourd seront couverts par les recettes de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations.

Prestations complémentaires

Aujourd'hui déjà, le calcul des prestations complémentaires est largement informatisé. Dans les relations internes entre la Confédération et les cantons, la RPT apporte toutefois un surplus de complexité, en raison du remaniement complet du financement annuel des prestations complémentaires (voir art. 13 projet LPC). Ce changement amènera également des modifications dans la programmation.

Passage aux conventions-programmes

Le passage des projets aux conventions-programmes nécessitera certaines adaptations; l'octroi des subventions sous sa nouvelle forme peut toutefois se faire sans problème avec le logiciel utilisé actuellement. Aucune extension ne sera nécessaire.

4 Rapport avec le programme de législature

Le projet est annoncé dans le rapport du 25 février 2004 sur le programme de la législature 2003 à 2007 et y apparaît sous forme d'objet relevant des grandes lignes de la politique gouvernementale. (FF *2004* 1058 et 1084).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Le projet de loi fédérale concernant l'édiction et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons se fonde sur les articles de la Constitution fédérale modifiés par l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Les dispositions de l'acte modificateur unique qui ne faisaient pas l'objet de l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 ont été édictées dans le cadre de la procédure ordinaire, sur la base constitutionnelle afférente (voir les messages du Conseil fédéral s'y rapportant). Le projet est par conséquent, dans son ensemble, conforme à la Constitution et aux lois.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Le projet de loi fédérale concernant l'édiction et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est un acte modificateur unique soumis au référendum qui réunit sous un titre général les modifications d'actes législatifs de même niveau régissant divers domaines de tâches. Comme les adaptations des diverses lois fédérales font partie de la réforme cohérente du fédéralisme et que la RPT ne déploiera pleinement ses effets qu'en cas d'adoption intégrale et simultanée de toutes les modifications de la législation fédérale relative à une tâche particulière ou intéressant plusieurs domaines, il est pertinent de réunir ces modifications sous un titre.

5.3 Frein aux dépenses

Selon l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution, les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil.

En conséquence, les dispositions suivantes sont soumises au frein aux dépenses:

- art. 10*a* LPPM (acte modificateur unique, ch. 3),
- art. 17*d* LUMin (acte modificateur unique, ch. 14),
- art. 103 LAVS (acte modificateur unique, ch. 21),
- art. 78 LAI (acte modificateur unique, ch. 22),
- art. 143 et 144 LAgr (acte modificateur unique, ch. 26),
- art. 13 LPC (acte modificateur unique, annexe 3).

5.4 Délégation de compétences législatives

Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (voir détail sous ch. 2.7.1.3)

Le Conseil fédéral règle les conditions d'allocation des contributions et édicte des dispositions concernant notamment le montant des contributions et les dépenses imputables (art. 9, al. 2).

Loi sur les routes nationales (voir détail sous ch. 2.7.2.3.1)

Il n'y a en fait aucune nouvelle compétence législative pour le Conseil fédéral. Celui-ci sera pourtant habilité, dans les limites de la loi, à procéder, dans des ordonnances d'exécution ou des arrêtés du Conseil fédéral, à l'attribution d'unités territoriales pour l'entretien et l'exploitation des routes nationales ainsi qu'à la promulgation des dispositions relatives à la délimitation des unités d'exploitation, à l'étendue des prestations et à l'indemnisation de celles-ci. Par ailleurs, le Conseil fédéral – et dans certains cas le DETEC – ont la compétence de régler le transfert des immeubles et des droits réels limités ainsi que les autres rapports juridiques liés à la propriété. Il édicte de surcroît des dispositions régissant d'importantes questions de transfert en rapport avec les travaux d'aménagement et d'entretien en cours.

Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin), chap. 4a, contributions destinées aux infrastructures de transport dans les agglomérations (voir détail sous ch. 2.7.6.3)

Le Conseil fédéral désigne les villes et les agglomérations ayant droit à des contributions (art. 17*b*, al. 2).

Il définit en outre les «frais imputables» liés à l'établissement de voies de raccordement ferroviaires de nature privée (art. 18, al. 2).

Loi sur l'assurance-maladie (voir détail sous le ch. 2.9.9.3)

L'art. 96 LAMal délègue les compétences nécessaires à l'exécution de l'assurance-maladie sociale au Conseil fédéral, qui peut édicter des dispositions à cet effet. Dans le cadre du présent projet, le Conseil fédéral est en outre habilité à édicter des dispositions dans les domaines suivants: adaptation des subsides de la Confédération (art. 66, al. 2), fixation de la part qui revient à chaque canton (art. 66, al. 3).

Loi fédérale sur les prestations complémentaires (voir détail sous ch. 2.9.8.3)

Conformément à l'art. 33, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution relatives à la LPC. Le projet de loi prévoit en outre de déléguer au Conseil fédéral les aspects suivants:

- art. 9, al. 3: définition des exceptions en cas de prise en compte de la fortune respective de chacun des conjoints à raison de la moitié pour les couples dont l'un des conjoints ou les deux vivent dans un home ou dans un hôpital;
- art. 9, al. 5: compétences normatives inchangées par rapport au droit en vigueur, à l'exception de la réglementation de la naissance et de l'extinction du droit (désormais réglées à l'échelon de la loi à l'art. 12), du paiement des arriérés (cf. nouvel art. 12, al. 4) et de la nouvelle lettre h;
- art. 11, al. 3: détermination des cas d'exception dans lesquels les allocations pour impotents doivent être prises en compte dans les revenus déterminants, comme dans le droit en vigueur;
- art. 12, al. 4: réglementation du paiement des arriérés avec possibilité de déroger à la LPGA en réduisant la durée dans cette loi. Le droit actuel confère déjà au Conseil fédéral la possibilité de déroger à la LPGA (cf. art. *3a*, al. 7, let. f, LPC).
- art. 13, al. 4: procédure applicable à la détermination et le versement de la part fédérale aux prestations complémentaires annuelles (voir la disposition correspondante à l'art. 9, al. 3, LPC);
- art. 17, al. 2, et 19: augmentation des subventions allouées à des institutions d'utilité publique et adaptation des bases de calcul des prestations complémentaires en rapport avec la redéfinition des rentes AVS selon l'art. 33bis LAVS, comme dans le droit en vigueur (cf. art. 4 et 10, al. 1bis, LPC);
- art. 17, al. 4, et 18, al. 4: réglementation concernant les contributions versées aux «institutions Pro» (Pro Senectute, Pro Infirmis et Pro Juventute) comme dans le droit en vigueur (cf. art. 10 et 11 LPC).
- art. 21, al. 1: édiction de règles spéciales en matière de compétence pour les personnes vivant dans un home ou un hôpital;
- art. 22: édiction de prescriptions en matière de comptabilité.
- art. 24, al. 2: réglementation des modalités du calcul des frais administratifs.

La plupart des normes de délégation se trouvent déjà dans le droit en vigueur. Seules les délégations des compétences aux art. 9, al. 5, let. h, 21, al. 4, 22, et 24, al. 2, sont nouvelles. Les explications se rapportant à chaque article sont détaillées au ch. 2.9.8.3.

5.5 Rapport avec le droit européen

Trafic d'agglomération

Le trafic d'agglomération concerne le droit européen dans la mesure où il est transfrontalier. Selon l'art. 17*b*, al. 3, LUMin, des contributions peuvent également être versées «pour financer les mesures correspondantes prises à l'étranger dans les régions frontalières». La collaboration avec les régions frontalières est réglée par des traités internationaux ou des contrats entre entités transfrontalières. L'UE aussi soutient des mesures d'aide pour le trafic d'agglomération («transports urbains propres» – notamment via l'initiative CIVITAS). Actuellement, l'initiative CIVITAS permet à 19 villes modèles européennes de bénéficier de contributions de l'UE pour la promotion d'un trafic urbain respectueux de l'environnement.

Loi sur la protection des eaux

L'art. 61 LEaux sert à l'exécution de conventions de droit international portant sur la réduction de l'azote dans la mer du Nord. La Suisse pourra remplir sans problème ses engagements, également sous le régime de la RPT. Avec l'indemnisation fondée sur l'efficacité de la prestation écologique (versée par tonne de réduction de l'azote installée), la Confédération peut même encore agir de façon plus ciblée à l'endroit approprié.

Loi fédérale sur les prestations complémentaires

L'art. 32 reprend l'art. 16*a* actuel. Aujourd'hui déjà, l'exportation des prestations complémentaires est exclue. Elles sont mentionnées dans l'annexe IIa du Règlement CEE no 1408/71. La RPT ne changera rien sur ce point.[168]

168 …