

Projet « Désenchevêtrement 27 »

Rapport d'évaluation du groupe de travail

Membres : OFJ, AFF, CCSPC, CDAS

Groupe de tâches « Exécution des peines et des mesures »

1. Situation actuelle

L'exécution des peines et des mesures relève de la compétence des cantons. La Confédération alloue toutefois des subventions de construction à hauteur de 35 % des frais de construction reconnus en faveur des établissements servant à l'exécution des peines et mesures ainsi que des établissements d'éducation ayant droit à des subventions. Elle subventionne également l'exploitation de ces derniers (30 % des frais reconnus afférents au personnel chargé de l'éducation). D'autres enchevêtrements financiers sont à signaler : la Confédération accorde ainsi des subventions aux projets pilotes (jusqu'à 80 % des coûts des projets) et au Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP). L'octroi des subventions de la Confédération est lié au respect de normes de qualité. La Confédération ne subventionne ni les établissements de détention provisoire, ni les offres ambulatoires et autres offres non éligibles dans le domaine de l'éducation, pas plus que les registres ou statistiques d'exécution des peines pour adultes, domaine où les cantons souhaitent aujourd'hui mettre en place un échange d'informations.

1.1. Compétence normative

La Confédération dispose d'une compétence législative étendue en matière de droit pénal ([art. 123, al. 1, de la Constitution \[Cst. ; RS 101\]](#)). Les cantons sont quant à eux responsables de l'exécution des peines et mesures prononcées dans ce domaine (art. 123, al. 2, Cst.). Les tâches qui en découlent sont donc entièrement accomplies par les cantons et relèvent en principe du droit cantonal. Par souci de mieux s'acquitter de leurs tâches d'exécution, les cantons se sont regroupés sous la forme de concordats régionaux.

La Confédération a fait usage de sa compétence en matière d'encouragement prévue à l'art. 123, al. 3, Cst. en édictant la loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures ([LPPM](#) ; RS 341). Cette loi règle l'octroi de subventions d'exploitation aux établissements d'éducation et l'octroi de subventions pour la construction, l'agrandissement et la transformation des établissements servant à l'exécution des peines et mesures et des maisons d'éducation. La Confédération subventionne par ailleurs, toujours sur la base de la LPPM, des projets pilotes visant au développement et à l'expérimentation de nouvelles méthodes et conceptions, ainsi que le CSCSP pour ses efforts d'harmonisation dans le domaine de la formation.

La compétence réglementaire de la Confédération en matière d'exécution (par ex. les exigences de qualité) résulte indirectement des critères de reconnaissance pour les subventions définies dans la LPPM. Les domaines non subventionnés, comme la détention provisoire, échappent en ce sens aux compétences réglementaires de la Confédération. (Les établissements de détention provisoire reçoivent toutefois des contributions proportionnelles aux peines privatives de liberté qui y sont exécutées, pratique aujourd'hui courante. Ces contributions sont liées à des critères qui peuvent inclure la part de détention provisoire.) Comme les subventions de la Confédération sont assorties de conditions qualitatives et quantitatives, elles contribuent à une certaine harmonisation intercantonale. En cas de non-respect des critères prévus, aucune subvention fédérale n'est versée. La Confédération n'édicte toutefois pas directement de normes minimales en matière d'exécution des peines et mesures. En théorie, elle pourrait se prévaloir de l'art. 123, al. 3, Cst. pour imposer aux cantons le respect de certaines normes au sein de leurs établissements servant à l'exécution des peines et mesures et de leurs maisons d'éducation, indépendamment des subventions allouées. Elle n'a toutefois jamais fait usage de cette compétence dans la pratique.

En tant que garante du respect des engagements internationaux pris par la Suisse, la Confédération dispose par ailleurs d'une compétence réglementaire indirecte au niveau des aménagements à prévoir dans le domaine de l'exécution des sanctions pénales.

1.2. Modalités actuelles de l'accomplissement des tâches

Aujourd'hui, les prestations dans le domaine de l'**exécution des peines pour adultes** sont essentiellement fournies par les autorités cantonales de placement, les services de probation et certains établissements (dont des établissements privés mandatés par les cantons, dans le domaine de l'exécution des mesures notamment). Il n'existe pas d'établissement fédéral. Ainsi, même le Ministère public de la Confédération place les personnes détenues dans des établissements cantonaux. Les modalités détaillées de l'exécution sont régies par le droit cantonal. Grâce aux dispositions intercantionales qu'ils édictent, les trois concordats régionaux d'exécution des peines et mesures (Concordat latin, Concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest, Concordat de la Suisse orientale) contribuent largement à l'harmonisation et l'uniformisation du droit à leur échelon, comme le leur demande le législateur fédéral à l'[art. 372, al. 3, du code](#)

[pénal \(CP ; RS 311.0\)](#). Par ailleurs, il existe des documents de base et des recommandations adoptés par la CCDJP et valables pour l'ensemble de la Suisse. Ceux-ci constituent toutefois des déclarations d'intention et n'ont donc pas un caractère contraignant. Il existe également d'autres documents de base élaborés par la CCDJP portant sur des questions aussi variées que les conditions de détention, la sécurité, les soins de santé, la gestion des établissements ou la gestion du personnel. De tels documents, généralement non contraignants, concrétisent l'état actuel des discussions spécialisées et fournissent aux cantons des aides à la mise en œuvre. Les trois concordats régionaux d'exécution des peines et mesures sont par ailleurs compétents pour la planification concordataire des établissements, pour laquelle une base est actuellement développée à l'échelle nationale. Comme il n'existe pas d'instrument juridiquement contraignant se prêtant à un pilotage efficace de l'offre, le soutien apporté par la Confédération sous forme de subventions de construction représente un outil de coordination essentiel. Les subventions n'étant versées que si la qualité requise et le besoin peuvent être prouvés, cela permet de prévenir l'apparition non coordonnée de surcapacités dans le domaine de l'exécution des peines et mesures. Quant à la **détention provisoire**, elle relève de la seule compétence des cantons et ne bénéficie d'aucune subvention fédérale.

Dans le cas des **établissements d'éducation**, les prestations émanent la plupart du temps d'organisations privées, parfois aussi d'organisations cantonales ou communales jouissant d'une large autonomie technique et opérationnelle. Ces prestataires disposent généralement d'un mandat de prestations attribué par leur canton d'établissement, qui se base sur une planification cantonale de l'offre et sur des exigences spécifiques en matière de qualité. Les prestataires sont généralement soumis à la surveillance d'un service cantonal. Dans la plupart des cas, la compensation des coûts est assurée en bonne partie par le canton dont relèvent les personnes prises en charge – il ne s'agit pas nécessairement du canton d'établissement –, le solde étant facturé aux bénéficiaires de prestations ou à leurs représentants légaux. Les processus intercantonaux applicables sont réglés dans un concordat auquel tous les cantons ont adhéré (Convention intercantonale relative aux institutions sociales, CIIS). Tous les foyers pour mineurs ne sont toutefois pas soumis à la CIIS, chaque canton désignant, parmi les institutions situées sur son territoire, celles qui y sont soumises (la CIIS répertorie 471 établissements ; il n'existe pas de liste exhaustive des offres non reconnues par la CIIS). Les exigences de qualité fixées pour les établissements ne sont pas les mêmes dans tous les cantons et varient parfois au sein d'un même canton. De telles différences peuvent dépendre du groupe cible, voire des conditions et compétences cantonales prévues pour un même groupe cible. Là encore, la Confédération a des compétences en matière d'encouragement : si les conditions prévues dans la LPPM sont remplies, elle alloue des subventions de construction et d'exploitation. À l'heure actuelle, près de 190 établissements (reconnus pour la plupart par la CIIS) sont subventionnés par la Confédération, avec de grandes différences locales : dans certains cantons la majeure partie des établissements sont subventionnés, alors qu'ailleurs seuls quelques-uns seulement, voire aucun, ne reçoivent de subventions. Dans les établissements d'éducation, la Confédération subventionne les frais de personnel liés à la prise en charge de mineurs condamnés à une sanction pénale ou placés en vertu du droit civil, ainsi que les investissements

dans la construction, pour autant que les conditions requises soient remplies (la collaboration entre les autorités de protection de l'enfant et le tribunal des mineurs peut être très étroite et, selon le cas, une mesure de droit civil ou de droit pénal des mineurs peut être appliquée). La clientèle qui, selon la loi, n'a pas droit à des contributions n'est pas subventionnée, les subventions d'exploitation et de construction étant réduites proportionnellement. Enfin, la Confédération dispose de la seule base de données nationale sur les placements de mineurs dans les quelque 190 établissements d'éducation ayant droit à des subventions. Elle met cette base de données à la disposition des cantons, qui peuvent s'y référer pour les questions de planification.

Comme les cantons sont responsables de l'exécution des tâches, il leur incombe également de tester de nouvelles méthodes et conceptions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures dans le cadre de **projets pilotes** concernant tant les adultes que les mineurs. La Confédération verse des contributions dans ce domaine, ainsi que dans le domaine de la formation et la formation continue dispensées par le **CSCSP**. Les agents de détention formés au CSCSP travaillent non seulement dans l'exécution des peines pour adultes, mais aussi dans des établissements fermés affectés à la détention pénale des mineurs. Les éducateurs spécialisés, qui jouent un rôle clé au sein des établissements d'éducation, sont formés dans les hautes écoles spécialisées et les écoles supérieures.

La Confédération (Département fédéral des affaires étrangères [DFAE] et à l'Office fédéral de la police [fedpol]) est chargée de coordonner les demandes de l'étranger concernant des personnes étrangères incarcérées en Suisse. Il n'existe pas à ce jour de **registre ou de statistique** à l'échelon suisse (dans l'exécution des peines pour adultes). Aucune subvention fédérale n'est par ailleurs allouée aux cantons dans le domaine des registres et statistiques.

La Suisse ayant ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, qui revêt une importance particulière dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, la Confédération assume, vis-à-vis du Conseil de l'Europe, un rôle de garant en veillant à ce que les cantons exécutent les sanctions pénales conformément à la Convention. La privation de liberté constitue l'atteinte la plus grave qu'un État puisse porter à la liberté de ses citoyens. Aussi est-il indispensable que la Confédération, gardienne de la Constitution et interlocutrice internationale, participe à la mise en œuvre de cette tâche hautement sensible, au moins dans le cadre de son activité de surveillance (aujourd'hui liées à des contributions financières correspondantes).

Le [rapport du Conseil fédéral de 2014 relatif au postulat Amherd \(11.4072\)](#) reste pertinent.

1.3. Financement

Les dépenses des cantons dans les domaines de l'exécution des peines et mesures et des établissements d'éducation représentent quelques milliards de francs. Il n'existe pas de chiffres précis, en raison notamment des différences de classification et de la fragmentation des compétences. Des informations plus détaillées sur l'exécution des

peines et mesures, et notamment sur les coûts, figurent dans le [rapport du Conseil fédéral de 2013 relatif au postulat Rickli \(10.3693\)](#).

La Confédération subventionne aujourd'hui le domaine de l'exécution des peines et mesures et celui des établissements d'éducation à hauteur d'environ 130 millions de francs (budget 2025). Sur ce montant, les subventions de construction à des établissements d'éducation représentent huit millions de francs et les subventions d'exploitation allouées aux établissements d'éducation 82 millions de francs (190 établissements offrant au total 3600 places sont soutenus par la Confédération ; les 82 millions de francs correspondent à une part de 15 à 20 % des coûts d'exploitation totaux de ces établissements, et pas seulement de ceux subventionnés par la Confédération). Les subventions de construction versées aux établissements servant à l'exécution des peines et mesures se montent à 39 millions de francs et les coûts dus aux projets pilotes et au CSCSP à trois millions de francs. Bien que les subventions de construction à des établissements servant à l'exécution des peines et mesures et à des maisons d'éducation soient soumises à de fortes fluctuations, le budget 2025 correspond à la moyenne des dernières années. Le message concernant le programme d'allègement budgétaire 2027 prévoit par ailleurs une réduction du taux de subvention pour les projets pilotes relatifs à l'exécution des peines et des mesures de 80 % à 50 % des frais totaux occasionnés.

1.4. Défis

De l'avis du [groupe d'experts chargé du réexamen des tâches et des subventions](#), la répartition actuelle des tâches n'est pas appropriée. En revanche, les représentants des cantons au sein du groupe de travail sont parvenus à la conclusion que l'équivalence fiscale est globalement bien respectée dans les différents domaines, autrement dit, qu'un bon équilibre a été trouvé au niveau fédéral entre la participation financière et la densité réglementaire normative.

L'exécution des tâches, le financement en place et la collaboration entre la Confédération et les cantons fonctionnent globalement bien aux yeux des parties prenantes, que ce soit dans le domaine de l'exécution des peines et mesures pour adultes ou pour les établissements d'éducation. Les subventions d'exploitation et le cofinancement de projets de construction par la Confédération contribuent à la mise en place et au respect de normes minimales de qualité uniformes dans toute la Suisse. Par ailleurs, la preuve du besoin requise pour les projets de construction exerce un effet modérateur. Les établissements d'éducation jugent parfois que la charge administrative et la densité réglementaire sont élevées, dans un contexte où leur pilotage stratégique au niveau supracantonal présente déjà des défis. On ignore par exemple combien de ces établissements se trouvent en Suisse et le nombre de places dont ils disposent. À l'heure actuelle, seule la plateforme de planification de la Confédération est en mesure de fournir des données sur l'offre et l'utilisation des établissements d'éducation ; ces données ne concernent toutefois que les établissements subventionnés par la Confédération. Bien que la plateforme soit très appréciée des cantons, elle n'est pas suffisamment complète pour permettre une planification intégrée de l'offre cantonale.

Face à cette évaluation positive du statu quo par le secteur, on peut objecter que, sur le plan des finances publiques, les subventions affectées créent des interdépendances, limitent la capacité des deux échelons étatiques à fixer leurs propres priorités financières et mobilisent des ressources administratives. En outre, les différentes logiques de subventionnement (subventions d'exploitation et de construction versées aux établissements d'éducation, subventions de construction uniquement dans le cas des établissements pour adultes) sont difficiles à comprendre, tout comme les objectifs poursuivis dans chaque domaine. Sachant que la planification et les demandes de moyens financiers s'effectuent par les cantons, selon une approche ascendante, on est en droit de s'interroger sur la portée réelle que peut avoir le pilotage des aides financières à l'échelle nationale. Toujours dans cette perspective des finances publiques, la Confédération pourrait, en théorie, aussi édicter ses directives d'harmonisation sans le moindre enchevêtrement financier, dans l'esprit du fédéralisme d'exécution.

Par ailleurs, selon les représentants des cantons, la compétence législative étendue accordée à la Confédération en matière pénale et l'internationalisation de l'exécution des peines et mesures posent des défis. Ces dernières années, le législateur fédéral, le Tribunal fédéral, les organes du Conseil de l'Europe et des Nations Unies ainsi que les mécanismes de contrôle nationaux et internationaux en place ont fortement empiété sur les compétences cantonales en matière d'exécution des peines et mesures, si bien que les cantons ont toujours moins de liberté d'organisation dans ce domaine d'activité. Ils sont aujourd'hui souvent amenés à mettre en œuvre les actes normatifs, les décisions et les recommandations de ces organes de rang supérieur, sans pouvoir réellement en influencer le contenu. En outre, les coûts supplémentaires qui s'ensuivent sont presque entièrement à leur charge.

Aperçu détaillé des différents domaines :

- Subventions de construction allouées aux établissements d'exécution des peines et mesures : du point de vue de l'exécution des sanctions pénales, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ne pose aucune difficulté, les deux parties la jugeant au contraire adéquate. Les prescriptions de construction de l'Office fédéral de la justice (OFJ) ainsi que l'expertise que cet office fournit gracieusement en vue de la construction d'établissements pénitentiaires sont très utiles aux cantons, notamment aux plus petits d'entre eux, de telles constructions étant très rares. Le même constat vaut pour les recommandations gratuites de l'OFJ liées à l'exploitation, qui servent à définir les exigences en matière d'exécution des peines et mesures applicables aux bâtiments (quels locaux, pour quel usage et pour quelle forme d'exécution), selon une norme comparable dans toute la Suisse. Étant donné que l'exécution des sanctions pénales porte atteinte aux droits fondamentaux des citoyens, il est important de procéder partout de la même manière.
- Aucune subvention n'est versée dans le domaine de la détention provisoire, qui n'est soumis à aucune prescription (voir toutefois les [art. 234 s. CP](#)). La qualité dans les établissements de détention provisoire est parfois insuffisante au regard des normes internationales. Il existe par ailleurs de grandes différences entre les cantons.

- Subventions de construction allouées aux établissements d'éducation : quelques parties prenantes font état d'un travail administratif excessif par rapport aux montants accordés. Elles se demandent en outre si de telles contributions, qui viennent s'ajouter aux subventions d'exploitation, sont indispensables au maintien d'une offre de qualité. D'un autre côté, de nombreux cantons soulignent la valeur ajoutée du soutien de l'OFJ en matière de construction.
- Subventions d'exploitation allouées aux établissements d'éducation : toutes les institutions qui remplissent les critères relatifs à la clientèle cible et à l'offre (caractère stationnaire, ouverture 365 jours par an, etc.) peuvent faire valoir leur droit à des subventions auprès de la Confédération. Toutes ne le font pas, et, d'ailleurs, les critères en vigueur ne permettent de subventionner qu'une partie des établissements existants, ce qui crée des inégalités au niveau de l'octroi des subventions et de la surveillance. Comme les autres solutions restent généralement moins onéreuses que les établissements subventionnés (internats à la semaine, offres ambulatoires) ou qu'elles sont rares (familles d'accueil), il n'y a actuellement pas d'incitation inopportune au niveau des décisions individuelles de placement. De telles incitations existent néanmoins au niveau institutionnel. Les foyers scolaires, qui restent ouverts 365 jours par an pour être reconnus par l'OFJ alors même qu'ils accueillent une clientèle pouvant généralement rentrer chez elle le week-end, en sont un bon exemple. L'ouverture toute l'année ne répond à aucun besoin réel et ne sert qu'à respecter les exigences en matière de subventions de l'OFJ. Il en résulte des surcoûts inutiles. On peut par ailleurs se demander si les foyers scolaires ne relèvent pas plutôt du secteur de la formation, ce qui en ferait une tâche purement cantonale. La nécessité de l'engagement de la Confédération en ce qui concerne les subventions d'exploitation allouées aux établissements d'éducation est discutable (principe de subsidiarité), d'autant plus que les contributions fédérales représentent moins de 10 % des coûts totaux des établissements stationnaires pour enfants et adolescents (subventionnés ou non) et que de nombreux établissements ne reçoivent aucune subvention. D'un autre côté, les cantons apprécient le cofinancement de la Confédération et son activité de réglementation dans le domaine des établissements stationnaires, car ils garantissent certaines normes minimales à l'échelle de la Suisse et réduisent la charge financière des cantons pour les offres très coûteuses (pour en savoir plus : [rapport du CDF sur les établissements d'éducation](#)).
- Le groupe de travail ne voit actuellement aucune nécessité d'agir en ce qui concerne les subventions allouées aux projets modèles et au CSCSP.
- Registres ou statistiques nationaux de l'exécution des peines pour adultes : aucune base de données centrale ne répertorie les personnes détenues en Suisse. Cette situation peut poser problème lorsque des demandes émanant de l'étranger (adressées au DFAE et à fedpol) concernent des personnes détenues étrangères en Suisse. Les cantons, qui disposent de ces données, sont en train de mettre en place un système d'échange d'informations.

2. Variantes possibles

Le groupe de travail a examiné les axes stratégiques suivants pour le domaine de l'exécution des peines et mesures pour adultes, détention provisoire comprise, ainsi que pour celui des établissements d'éducation :

- centralisation ;
- décentralisation ;
- centralisation partielle / adaptations ponctuelles
- décentralisation partielle / adaptations ponctuelles

Ces quatre axes stratégiques comportent parfois plusieurs variantes envisageables, qui peuvent aussi être combinées.

La situation actuelle (statu quo) se caractérise par un accomplissement des tâches entièrement décentralisé. Les enchevêtrements actuels se situent au niveau du financement et des compétences réglementaires. Par conséquent, les variantes de désenchevêtrement examinées reposent essentiellement sur une redistribution des responsabilités de financement et des compétences réglementaires, tandis que l'exécution reste en grande partie inchangée.

Le groupe de travail n'a pas examiné les variantes envisageables dans le domaine des projets pilotes, du CSCSP et des registres ou statistiques (exécution des peines pour adultes). Tous ces thèmes étroitement liés aux variantes qui concernent l'exécution des peines et mesures ainsi que les établissements d'éducation seront approfondis à un stade ultérieur du projet, en fonction des axes stratégiques retenus.

2.1. Exécution des peines et mesures pour adultes, détention provisoire comprise

2.1.1. Orientation générale

Variante 1 : centralisation

La Confédération dispose déjà aujourd'hui de certaines compétences dans le domaine de l'exécution des peines et mesures pour adultes à travers le versement des subventions de construction. Toutefois, l'exécution proprement dite des sanctions pénales ainsi que la construction et les infrastructures des établissements de détention provisoire relèvent aujourd'hui uniquement des cantons. Deux variantes de centralisation sont possibles ici et ont été examinées par la CCDJP en 2021 sans être poursuivies. Les variantes 1a et 1b ci-dessous se basent sur celles-ci :

Variante 1a : centralisation complète

L'exécution des peines et mesures, détention provisoire comprise, relève de la seule et unique compétence de la Confédération. Cette variante prend pour modèle, par

exemple, le Corps des gardes-frontières. La Confédération édicte une législation complète sur l'exécution des sanctions pénales et les 26 cantons ne légifèrent plus à leur niveau. La Confédération recrute et forme désormais le personnel nécessaire à l'exploitation des établissements, fait office d'autorité de placement ou d'exécution et assure l'assistance de probation. Tous les collaborateurs concernés deviennent donc des employés fédéraux. En outre, la Confédération reprend et finance l'exploitation des établissements, avec les frais d'investissement qui en découlent. Les cantons obtiennent une indemnisation financière pour la reprise des infrastructures en place. Les nouvelles infrastructures relèvent de la compétence de la Confédération.

Selon ce modèle, les cantons n'ont plus d'influence ni sur l'exécution des peines et mesures, ni sur la détention provisoire, que ce soit sur le plan juridique, opérationnel ou financier. La Confédération travaille en étroite coordination avec les services cantonaux, afin notamment de planifier son offre en fonction des besoins et de déterminer des emplacements appropriés pour les nouveaux bâtiments. Elle se concerta en outre avec les organisations de police, les ministères publics et les tribunaux des divers cantons.

Variante 1b : exécution par les cantons de la législation fédérale

Le législateur fédéral définit dans la loi le cadre d'exécution des peines et mesures, détention provisoire comprise, tandis que les cantons sont responsables de l'exécution du droit fédéral. Les 26 cantons n'édicte plus de législation cantonale dans ce secteur. La Confédération peut préciser et compléter les dispositions du droit fédéral par voie d'ordonnance ou au moyen de circulaires et de directives (contraignantes) adressées aux cantons. Par ailleurs, la Confédération prend part au développement d'instruments numériques (statistiques, gestion des cas, etc.) et participe davantage aux coûts de construction des établissements, du fait qu'elle fixe en dernier ressort les exigences en la matière (soit les conditions matérielles de détention). Cette variante fait baisser les coûts de construction supportés par les cantons et simplifie, sur le plan juridique et technique, la transformation numérique du secteur de l'exécution des sanctions pénales dans toute la Suisse.

Variante 2 : décentralisation

Les cantons couvrent désormais la totalité des coûts engendrés par la construction des établissements nécessaires à l'exécution des peines et mesures. Les subventions de construction versées par la Confédération disparaissent. Les cantons demeurent responsables de l'exécution des tâches et doivent garantir une application uniforme (voir art. 377 CP ; art. 372, al. 3, CP). Aujourd'hui, les subventions de construction de la Confédération liées à des normes minimales et à la preuve du besoin contribuent à une harmonisation en la matière. Toutefois, quiconque renonce à ces subventions n'est pas tenu de se conformer aux normes de la Confédération. À l'avenir, les cantons devront, si nécessaire, s'entendre sur des normes minimales uniformes dans le cadre de concordats. Sur la base de l'art. 123, al. 3, Cst., la Confédération peut aussi, en théorie et dans des cas exceptionnels justifiant une telle intervention, imposer aux cantons le respect de normes uniformes qu'elle fixe (dans la pratique, elle n'a toutefois

jamais fait usage de cette compétence réglementaire directe, préférant intervenir indirectement, en versant des subventions liées au respect de normes minimales).

Dans le domaine de la détention provisoire, les cantons restent comme jusqu'ici responsables de l'ensemble des tâches ainsi que des coûts liés à la construction et à l'exploitation des établissements nécessaires.

Variante 3 : centralisation partielle / adaptations ponctuelles

Dans un souci d'uniformité et par analogie avec ce qui se fait déjà dans les établissements affectés à l'exécution des peines et mesures, la Confédération fixe désormais aussi, dans le domaine de la détention provisoire, des normes minimales visant à améliorer et à harmoniser l'infrastructure, de façon à garantir que la privation de liberté soit conforme aux droits de l'homme. Elle participe en outre aux coûts de construction, lorsque ces normes sont respectées. Ainsi, tout indique qu'à l'avenir, l'infrastructure prévue pour le régime de détention provisoire pourra, au besoin, servir à l'exécution des peines et mesures, dans le respect de la loi.

Variante 4 : décentralisation partielle / adaptations ponctuelles

Dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, la Confédération n'alloue plus de subventions de construction aux mesures relatives à de petits projets (par ex. achat de machines pour l'équipement des ateliers, acquisition de portiques de détection de métaux, etc.). Il n'est dès lors plus possible de regrouper plusieurs petits projets de construction en un paquet de mesures afin de respecter le seuil de 100 000 francs fixé par la Confédération pour l'octroi de subventions.

2.1.2. Nécessité de légiférer

Variante 1 : centralisation

Variante 1a : centralisation complète

Une approche entièrement centralisée implique une modification de la Constitution, notamment pour doter la Confédération des compétences constitutionnelles nécessaires dans ce domaine. À l'heure actuelle, celle-ci ne dispose que de compétences et possibilités facultatives en matière d'encouragement qui lui permettent de participer à l'élaboration du droit d'exécution ; elle ne peut pas se charger elle-même de l'exécution. Il convient en outre de clarifier si la détention provisoire, dont la Confédération ne s'occupe pas à l'heure actuelle, est déjà incluse dans la Constitution en tant que partie de l'exécution des peines et mesures, ou s'il faut encore la mentionner expressément. Outre les adaptations constitutionnelles nécessaires, des modifications doivent être apportées à la LPPM et à l'ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM ; RS 341.1). En outre, une modification du CP s'impose (l'art. 372 mentionne l'exécution par les cantons ; l'art. 377 prévoit l'obligation pour les cantons de créer et

d'exploiter des établissements ; l'art. 380 signale que les frais d'exécution des peines et des mesures sont à la charge des cantons, etc.).

Variante 1b : exécution par les cantons avec une législation fédérale

Selon la base constitutionnelle en vigueur, l'exécution des peines et mesures relève de la compétence des cantons, « sauf disposition contraire de la loi [soit de la législation fédérale] » (art. 123, al. 2, Cst.). Le législateur fédéral est aujourd'hui déjà habilité, en vertu de la Constitution, à intervenir dans la compétence législative des cantons par le biais d'actes législatifs. En principe, il est également possible de passer d'un système cantonal à un système fédéral uniforme en matière d'exécution des peines et mesures. Il n'est donc pas nécessaire de modifier la Constitution. Il convient toutefois de vérifier si cette dernière inclut la détention provisoire comme partie de l'exécution des peines et mesures, autrement dit si elle prévoit une compétence fédérale suffisante dans le cadre du droit de la procédure pénale. Si tel n'est pas le cas, il convient d'y mentionner expressément la détention provisoire, ce qui peut entraîner des répercussions en aval sur la LPPM et l'OPPM.

Variante 2 : décentralisation

L'approche de la décentralisation de l'exécution des peines et mesures suppose d'apporter des modifications à la LPPM et à l'OPPM. Une modification constitutionnelle est superflue. En effet, l'art. 123, al. 3, Cst. ne prévoit qu'une formulation potestative : la Constitution ne prescrit donc pas les subventions fédérales actuellement versées au titre de l'exécution des peines et mesures. Cette variante suppose par ailleurs la suppression des prescriptions liées aux subventions fédérales actuellement versées.

Variante 3 : centralisation partielle / adaptations ponctuelles

Partant du principe que la détention provisoire fait partie intégrante de l'exécution des peines et mesures, il n'est pas nécessaire de modifier la Constitution ou la loi en vue de l'octroi de subventions de construction aux futurs établissements de détention provisoire. Il convient tout au plus de compléter dans ce sens l'OPPM et l'ordonnance correspondante du Département fédéral de justice et police.

Variante 4 : décentralisation partielle / adaptations ponctuelles

Une modification de l'OPPM est suffisante dans ce cas.

2.1.3. Conséquences financières

Variante 1 : centralisation

Variante 1a : centralisation complète

La charge financière subie par la Confédération pour la construction et l'exploitation des établissements s'alourdit chaque année de plusieurs milliards de francs. Les cantons subissent une diminution équivalente de leurs charges, ce qui est pris en

compte en faveur de la Confédération dans le bilan global neutre du projet « Désenchevêtrement 27 ». Il faut par ailleurs régler, dans le cadre du projet, les modalités d'un éventuel transfert des établissements actuels à la Confédération.

Le potentiel de réduction des coûts est difficile à évaluer. En cas de centralisation, la Confédération devient tributaire des informations fournies par les autorités locales. Il faut ainsi construire les nouveaux établissements affectés à l'exécution des peines et mesures et à la détention provisoire d'entente avec les cantons où ils verront le jour, etc. Alors qu'aujourd'hui, les cantons jouent un rôle de premier plan et assurent la liaison avec la Confédération, celle-ci passe aux commandes mais ne peut pas agir sans échanges avec les cantons. Le nombre d'organes de coordination intercantonaux et les efforts de coordination nécessaires doivent toutefois diminuer, puisque la centralisation favorise l'harmonisation.

Variante 1b : exécution par les cantons de la législation fédérale

La charge financière subie par la Confédération augmente, mais dans une bien moindre mesure qu'avec la variante de centralisation 1a. Les cantons subissent une diminution équivalente de leurs charges, ce qui est pris en compte en faveur de la Confédération dans le bilan global neutre du projet « Désenchevêtrement 27 ».

Le potentiel de réduction des coûts est difficile à évaluer : la plupart des enchevêtrements financiers actuels perdurent, de nouveaux étant même créés dans le domaine de la détention provisoire. La Confédération prend en charge les activités législatives qui ne sont plus du ressort des cantons. Ce n'est qu'au niveau des accords intercantonaux nécessaires que des économies sont attendues.

Variante 2 : décentralisation

La décentralisation des subventions de construction versées au titre de l'exécution des peines et mesures représente une charge annuelle de 39 millions de francs pour les cantons (allégeant d'autant les finances de la Confédération). Il n'y a pas d'impact financier dans le domaine de la détention provisoire, où la décentralisation est déjà une réalité. Ces 39 millions de francs de charges sont crédités aux cantons dans le bilan global neutre du projet « Désenchevêtrement 27 ».

La variante de décentralisation comporte un potentiel de réduction des coûts : les tâches dont la Confédération ne s'occupe plus doivent certes en partie être reprises par les services cantonaux (harmonisation intercantonale, etc.), mais les cantons réalisent des économies en étant dispensés de la charge administrative engendrée jusqu'ici par la collaboration avec la Confédération. Le besoin d'accords intercantonaux est tout au plus susceptible d'augmenter.

Variante 3 : centralisation partielle / adaptations ponctuelles

Selon les estimations, l'introduction de subventions de construction dans le domaine de la détention provisoire représente pour la Confédération un coût entre 15 et 20 millions de francs par an (sur la base des projets prévus jusqu'en 2040), moyennant un taux de contribution de 35 %. Ces nouvelles dépenses assumées par la

Confédération sont toutefois compensées financièrement dans le bilan global neutre du projet « Désenchevêtrement 27 ».

Il n'y a pas de potentiel de réduction des coûts dans cette variante. Au contraire, l'introduction de subventions de construction dans le domaine de la détention provisoire entraîne un nouvel enchevêtrement financier. Le surcroît de travail administratif reste toutefois limité, étant donné que des subventions de construction sont déjà versées tant aux établissements d'éducation qu'à ceux affectés à l'exécution des peines et mesures pour adultes.

Variante 4 : décentralisation partielle / adaptations ponctuelles

Le désenchevêtrement partiel des subventions de construction dans le domaine de l'exécution des peines et mesures permet à la Confédération d'économiser près de trois millions de francs par an en raison de la suppression des subventions de construction allouées aux petits projets de construction soumis sous forme groupée. Les cantons doivent désormais financer eux-mêmes de tels projets, ce qui est pris en compte en leur faveur dans le bilan global neutre du projet « Désenchevêtrement 27 ».

La suppression des subventions allouées aux petits projets de construction soumis sous forme groupée réduit la charge administrative, ce qui permet un potentiel de réduction des coûts. La Confédération n'est plus mise à contribution et les cantons sont dispensés du travail de coordination avec elle.

2.1.4. Évaluation

Variante 1 : centralisation

Variante 1a : centralisation complète

Les membres du groupe de travail portent un jugement sévère sur la violation du principe de subsidiarité, car les cantons assument déjà aujourd'hui efficacement la responsabilité d'exécution de cette tâche étatique, la Confédération se contentant de leur verser des subventions.

L'équivalence fiscale est meilleure que sous le régime du statu quo. Seul agent payeur, la Confédération est aussi seul décideur.

Sur le plan de l'efficacité, la suppression de l'enchevêtrement financier fait diminuer l'effort administratif actuel (demandes à déposer et à vérifier, contrôles de gestion). D'un autre côté, le besoin de coordination entre la Confédération et les cantons augmente en ce qui concerne la planification des besoins, des sites, etc.

L'évaluation du groupe de travail portant sur l'efficacité est plutôt négative, quelques membres s'étant même exprimés très défavorablement à ce sujet. Ils estiment, en effet, que la bonne exécution du mandat de réinsertion durable, qui est au cœur de l'exécution des peines et mesures, dépend d'un solide réseau de contacts avec les acteurs locaux. Selon eux, des problèmes similaires risquent d'apparaître dans le domaine de la détention provisoire en ce qui concerne la collaboration avec les ministères publics régionaux. Certains membres critiquent d'autre part les conditions

régnant dans les établissements de détention provisoire et estiment qu'une centralisation permettra d'améliorer la qualité dans ce domaine.

En cas de centralisation complète, il ne faut pas s'attendre à davantage d'incitations inopportunes qu'aujourd'hui. Le cas échéant, celles dues à l'enchevêtrement financier actuel disparaîtraient (de telles imbrications comportant un risque de transfert de charges d'un niveau étatique à l'autre).

Conclusion : cette variante n'est pas une bonne variante eu égard au principe de subsidiarité, mais également en raison des réserves émises sur le plan de l'efficacité.

Variante 1b : exécution par les cantons de la législation fédérale

Alors que dans la variante de centralisation 1a le fédéralisme d'exécution est mis à mal, la variante de centralisation 1b prévoit que la Confédération édicte des prescriptions complètes que les cantons devront mettre en œuvre, au sens du fédéralisme d'exécution.

Les avis divergent au sein du groupe de travail quant à savoir si une telle prise d'influence de la Confédération est conforme au principe de subsidiarité. Les défis actuels liés à l'égalité de traitement entre les personnes détenues dans toute la Suisse indiquent potentiellement que même si, globalement, l'exécution des peines et mesures n'excède pas les compétences des cantons (voir variante de centralisation 1a), ceux-ci ont besoin d'être encadrés par la Confédération pour en réglementer juridiquement l'exécution. D'un autre côté, les harmonisations intercantionales qui s'imposent pourront également être opérées, par exemple, dans le cadre des concordats existants.

Selon certains membres du groupe de travail, cette variante enfreint le principe d'équivalence fiscale. Même avec l'augmentation prévue des subventions de construction versées par la Confédération, ils jugent peu judicieux de faire des cantons de simples exécutants des prescriptions du droit fédéral. D'autres membres du groupe rappellent que l'équivalence fiscale est toujours en porte-à-faux avec le fédéralisme d'exécution. Il leur paraît acceptable, dans ce contexte, que les cantons se contentent d'exécuter les prescriptions du droit fédéral, pour autant qu'il n'en résulte pas pour eux de charges supplémentaires exceptionnelles.

En termes d'efficacité et d'efficacités, certains membres du groupe de travail s'attendent à des améliorations par rapport au statu quo, que d'autres relativisent. Il est globalement considéré que l'efficacité est améliorée puisqu'un seul processus législatif sera nécessaire au lieu des 26 actuels et qu'il n'y aura plus besoin d'investir pour les accords intercantonaux d'harmonisation. D'un autre côté, des interdépendances peu efficaces entre la Confédération et les cantons risquent de perdurer dans l'ensemble, voire d'apparaître dans le domaine de la détention provisoire. En outre, les cantons n'auront plus autant d'influence sur la législation (absence de législation propre, pouvoir d'influence limité sur celle de la Confédération). L'efficacité des résultats est également considérée comme en partie meilleure, car les prescriptions de droit fédéral en matière d'exécution garantissent un traitement juridique égal à toutes les personnes détenues. L'égalité de traitement sera ainsi assurée dans le droit d'exécution, comme elle l'est déjà dans le code de procédure pénale. La qualité est notamment susceptible de s'améliorer dans le domaine de la

détention provisoire, où la Confédération ne s'engage pas du tout actuellement et où les conditions des établissements ne répondent pas toujours aux normes internationales.

Des taux de subventions plus élevés pourraient accroître le risque d'incitations inopportunes.

Conclusion : cette variante est controversée. Elle bénéficie certes du soutien de quelques représentants des cantons, notamment pour des raisons juridiques (la mise en œuvre des droits de l'homme n'étant pas uniforme à ce jour). Le groupe de travail émet toutefois des réserves quant au principe de subsidiarité et à l'équivalence fiscale.

Variante 2 : décentralisation

La décentralisation de la détention provisoire correspond déjà à la situation actuelle. Les avis concernant une éventuelle décentralisation de la construction des établissements affectés à l'exécution des peines et mesures se présentent comme suit :

Les représentants des cantons au sein du groupe de travail estiment que le principe de subsidiarité et celui de l'équivalence fiscale ne seront pas garantis en cas de décentralisation (comme les établissements accueillent des personnes détenues provenant de différents cantons, leur construction ne peut pas être une tâche purement cantonale ; en outre, la Confédération impose aux cantons diverses exigences relevant du droit pénal et de la procédure pénale, du respect des droits de l'homme et des engagements internationaux pris par la Suisse, qui exigent une contribution financière de sa part). La Confédération tend à objecter que, bien qu'elle ait une influence positive sur la qualité (voir l'alinéa ci-dessous sur l'efficacité), son intervention n'est pas nécessaire et que les cantons peuvent assumer davantage de responsabilités à cet égard au sens de la subsidiarité (les concordats en vigueur pourront à l'avenir fixer des normes minimales uniformes de qualité ; ils règlent déjà la situation des personnes détenues provenant de différents cantons, dans le cadre d'une collaboration intercantonale avec compensation des charges). Selon certains membres du groupe de travail représentant la Confédération, les cantons ont déjà tout intérêt à respecter les engagements internationaux en matière de droits de l'homme dans le cadre de l'exécution des sanctions pénales. On peut donc raisonnablement exiger d'eux qu'ils respectent les droits de l'homme, même sans participation financière de la Confédération. Les représentants du secteur à l'échelon de la Confédération soulignent toutefois que, en tant que garante des obligations internationales, la Confédération ne peut renoncer à tout contrôle de leur respect, au risque d'une augmentation des plaintes et des procès.

En ce qui concerne l'efficacité, certains membres du groupe de travail craignent qu'une compétence cantonale mène à une utilisation inefficace des ressources pour des raisons de politique régionale. Cet argument est toutefois contredit par le fait qu'aucun canton ne souhaite dépenser de l'argent pour la construction d'établissements et qu'ils se concertent déjà aujourd'hui dans le cadre des concordats pour déterminer les besoins, même si ces accords ne sont pas contraignants. Un désenchevêtrement complet permettra de réduire la charge administrative actuelle.

Les représentants des cantons au sein du groupe de travail estiment toutefois que leur charge actuelle pour l'examen des demandes de subventions de construction est plutôt faible. Selon eux, cette variante entraînera une augmentation des besoins de coordination intercantonale, car il sera nécessaire de compléter les concordats d'exécution des peines et mesures en vue d'établir des normes minimales applicables aux constructions ainsi qu'une forme de fonds de construction (le Concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest parle bien déjà d'un fonds de construction, mais celui-ci n'existe plus dans la pratique). En outre, il pourra s'avérer nécessaire d'élargir la compensation des charges prévue entre les parties aux concordats (actuellement, seuls les frais de pension sont compensés sur la base des trois concordats ; la compensation des charges prévue pourra toutefois également inclure le soutien solidaire des établissements déficitaires, etc.). Les représentants des cantons au sein du groupe de travail sont particulièrement sceptiques à l'égard d'une variante concordataire et lui préfèrent les prescriptions et les subventions de la Confédération. D'autres membres du groupe de travail se montrent plus positifs au sujet des gains d'efficacité qu'une telle coordination intercantonale permettra.

Du point de vue de l'efficacité des résultats, des craintes ont été émises quant à une augmentation des inégalités de traitement entre les personnes détenues et à une baisse de qualité (le savoir-faire est aujourd'hui centralisé au niveau fédéral, les cantons construisant rarement de tels bâtiments). En cas de désengagement de la Confédération, les cantons devront intensifier leurs échanges intercantonaux, par exemple dans le cadre des concordats existants, afin de garantir le respect de normes minimales uniformes et un transfert de connaissances. Les représentants du secteur craignent que la dynamique actuelle d'harmonisation de l'exécution des sanctions pénales au niveau suisse s'essouffle et que les attitudes ou pratiques des différentes régions linguistiques s'éloignent à nouveau les unes des autres, notamment pour des raisons de politique financière.

Selon la Confédération, une décentralisation aura pour effet d'éliminer toute incitation inopportune provenant de l'enchevêtrement financier actuel (un tel enchevêtrement comportant un risque de transfert de charges entre niveaux étatiques), encore qu'il ne s'agisse pas d'un problème urgent à régler.

En conclusion, les représentants des cantons jugent bien plus sévèrement la décentralisation que le statu quo, pour des raisons de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Des doutes subsistent encore, aux yeux du secteur de l'exécution des peines et mesures, quant à l'efficacité et à l'efficacité d'une telle variante. La variante de décentralisation est toutefois bien accueillie par les représentants des finances publiques, qui estiment qu'elle permettra de mieux respecter les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale qu'aujourd'hui et qu'elle est plus efficace que le statu quo.

Variante 3 : centralisation partielle / adaptations ponctuelles

Les avis divergent au sein du groupe de travail quant à la question de savoir si l'introduction de subventions de construction pour les établissements de détention provisoire est compatible avec les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale.

Certains membres du groupe de travail représentant la Confédération voient mal en quoi l'accomplissement des tâches dans le domaine de la détention provisoire dépasserait les capacités des cantons, et donc pourquoi la Confédération devrait également intervenir à ce niveau. Selon eux, le fait que les cantons assument seuls ces tâches permet de mieux respecter l'équivalence fiscale que l'introduction d'un nouvel enchevêtrement. D'autres membres du groupe de travail estiment au contraire que les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale seraient mieux respectés si la Confédération versait également des subventions de construction affectées à la détention provisoire.

L'efficacité d'une telle variante est également controversée. Le surcroît de travail administratif lié à un nouvel enchevêtrement financier est notamment critiqué sous l'angle des finances publiques. D'autres membres du groupe de travail estiment en revanche que l'effet de coordination d'une participation de la Confédération permettra une utilisation plus efficace des ressources. Ils sont par ailleurs d'avis que la Confédération et les cantons n'auront pas beaucoup plus de travail administratif à assumer pour les demandes de subventions de construction destinées aux établissements de détention provisoire, voire que le financement uniforme des différents régimes de détention permettra de simplifier les tâches administratives.

Les membres du groupe de travail s'accordent à dire que l'efficacité peut être améliorée par rapport au statu quo, étant donné qu'il existe de grandes différences de qualité entre les établissements pénitentiaires ayant droit aujourd'hui à des subventions et ceux qui n'en touchent pas. Les cantons, en particulier, accordent une grande importance à l'incitation à l'amélioration de la qualité dans le domaine de la détention provisoire, qui pourrait être obtenue par l'introduction de subventions liées à des normes minimales. Même si, de l'avis général, un engagement de la Confédération permettrait d'améliorer la qualité, certains membres du groupe de travail représentant la Confédération rappellent le principe de subsidiarité et la responsabilité individuelle des cantons. À leurs yeux, il incombe aux cantons de veiller à ce que les conditions de détention provisoire soient adéquates lorsqu'ils constatent des lacunes dans ce domaine.

Le nouvel enchevêtrement financier va de pair avec un risque d'incitations inopportunes et d'effets d'aubaine. De l'avis du secteur, ce risque reste toutefois limité, comme le montre la situation actuelle des subventions fédérales allouées dans le domaine de l'exécution des peines et mesures.

En conclusion, cette variante ne fait pas l'unanimité dans le groupe de travail. Les cantons et le secteur en général aspirent clairement à une contribution financière de la Confédération, principalement à des fins d'améliorations qualitatives dans le domaine de la détention provisoire. Pour certains membres du groupe, cette variante va à l'encontre du désenchevêtrement visé, notamment parce qu'elle viole les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Selon eux, cette variante crée un nouvel enchevêtrement et va donc à l'encontre des objectifs du projet « Désenchevêtrement 27 ». D'autres membres du groupe de travail estiment au contraire que le nouvel engagement de la Confédération dans le domaine de la détention provisoire ne créera pas un enchevêtrement de plus, mais s'inscrira plutôt

dans la logique d'encouragement plus systématique dans le domaine de l'exécution des peines et mesures.

Variante 4 : décentralisation partielle / adaptations ponctuelles

Les arguments du groupe de travail portent essentiellement sur l'efficacité et l'efficacité d'une variante sous forme d'adaptations ponctuelles.

En ce qui concerne l'efficacité, les membres du groupe estiment que la suppression de la possibilité de regrouper plusieurs petits projets de construction en un ensemble de mesures pour atteindre le seuil fixé pour l'octroi des subventions incitera à renoncer à l'exploitation de petites installations et à planifier à plus grande échelle. Selon eux, une telle variante permettra en outre de réduire la charge administrative.

Au niveau de l'efficacité, le groupe de travail juge que les petits établissements risquent de perdre leur droit à des subventions fédérales, faute de pouvoir regrouper plusieurs petits projets en des paquets de mesures. À supposer que les cantons n'utilisent plus les moyens financiers non affectés provenant du bilan global neutre du projet « Désenchevêtrement 27 » au profit de leurs petits établissements, le groupe de travail craint une baisse générale de la qualité ainsi qu'une inégalité de traitement entre les personnes détenues, selon la taille de l'établissement dans lequel ceux-ci sont placés.

En conclusion, si certains membres du groupe de travail se sont montrés très positifs à l'égard de cette variante, notamment en raison de l'efficacité accrue, d'autres sont plus réservés à propos de l'usage que les cantons feront de leurs moyens financiers (incidence sur la qualité). Cette variante est néanmoins bien accueillie dans l'ensemble au sein du groupe de travail.

2.2. Établissements d'éducation

2.2.1. Orientation générale

Variante 1 : centralisation

Dans le domaine des placements en institution relevant du droit pénal des mineurs, la Confédération assume désormais seule le financement des bâtiments servant exclusivement à l'exécution des mesures correspondantes. De même, elle finance intégralement les frais de prise en charge de toutes les personnes placées dans ce contexte. Le financement assumé par la Confédération justifie le fait que la surveillance et les autorisations relèvent de sa seule compétence. Comme aujourd'hui, les établissements restent en grande partie en mains privées. Les autres placements et établissements ne reçoivent plus de subventions fédérales.

Variante 2 : décentralisation

Variante 2a : décentralisation complète

La mise à disposition d'infrastructures adéquates ainsi que l'exploitation des foyers scolaires relèvent dans ce scénario de l'entière responsabilité des cantons (y compris

sur le plan du financement, de la coordination et des normes de qualité). Si, à l'heure actuelle, les subventions de la Confédération liées à des normes minimales contribuent à une certaine harmonisation, celui qui renonce à ces subventions n'est pas tenu de se conformer aux normes. À l'avenir, les cantons devront, si nécessaire, s'entendre sur des normes minimales uniformes dans le cadre de concordats. Sur la base de l'art. 123, al. 3, Cst., la Confédération peut aussi, en théorie et dans des cas exceptionnels justifiant une telle intervention, imposer aux cantons le respect de normes uniformes qu'elle fixe (dans la pratique, elle n'a toutefois jamais fait usage de cette compétence réglementaire directe, préférant intervenir indirectement, au moyen de subventions liées au respect de normes minimales).

Variante 2b : décentralisation avec centre national de compétences

La Confédération et les cantons créent ensemble, sur le modèle du CSCSP (et dans le cadre structurel de la CIIS), un centre de compétences qui facilite le pilotage au niveau supracantonal des établissements d'éducation éparpillés sur tout le territoire. En contrepartie, la Confédération ne participe plus au copilotage des foyers scolaires à travers ses subventions de construction et d'exploitation, ni aux normes de qualité formulées jusqu'ici dans ce contexte.

Variante 3 : décentralisation partielle / adaptations ponctuelles

Variante 3a : décentralisation des foyers scolaires

La Confédération se retire du domaine des foyers scolaires (la scolarisation étant une tâche purement cantonale). Les foyers scolaires relèvent ainsi exclusivement de la responsabilité des cantons et ne reçoivent plus de subventions fédérales.

Variante 3b : financement initial à la place des subventions de construction et d'exploitation

Au lieu d'allouer des subventions de construction et des subventions d'exploitation permanentes aux établissements y ayant droit, la Confédération soutient la planification et le pilotage suprarégionaux au moyen de financements initiaux en cas de lacunes dans l'offre. Par la suite, les cantons ou les autorités de placement prennent en charge la totalité des coûts (les subventions de construction et les subventions d'exploitation actuelles sont supprimées). Comme c'est le cas actuellement pour les projets pilotes, il convient de montrer au début d'un projet comment le canton concerné (ou le cas échéant, les cantons s'étant regroupés) est à même d'assurer l'exploitation ultérieure.

2.2.2. Nécessité de légiférer

Variante 1 : centralisation

L'approche de centralisation dans le domaine des mineurs placés en application du droit pénal des mineurs requiert une modification de la Constitution, notamment pour accorder au Conseil fédéral un mandat d'exécution. Malgré le soutien actuel apporté par celui-ci aux établissements d'éducation, l'accomplissement et le financement des

tâches relèvent aujourd'hui, en droit constitutionnel, de la compétence des cantons. Une modification constitutionnelle n'est en revanche pas nécessaire en ce qui concerne la suppression des subventions fédérales aux institutions sans lien direct avec le placement des délinquants mineurs. En effet, l'art. 123, al. 3, Cst. ne contient qu'une formulation potestative ; les subventions fédérales actuellement versées aux établissements d'éducation ne sont donc pas prescrites par la Constitution. Outre la modification constitutionnelle qui s'impose, des modifications de la LPPM et de l'OPPM sont également nécessaires.

Variante 2 : décentralisation

Les deux approches de décentralisation requièrent des modifications de la LPPM et de l'OPPM. Une modification constitutionnelle n'est toutefois pas nécessaire en ce qui concerne la suppression des subventions fédérales actuelles. En effet, l'art. 123, al. 3, Cst. ne contient qu'une formulation potestative ; les subventions fédérales actuellement versées aux établissements d'éducation ne sont donc pas prescrites par la Constitution. Les prescriptions liées aux subventions fédérales versées aujourd'hui sont elles aussi supprimées.

Dans le cas de la variante de décentralisation 2b, il faut encore vérifier s'il y a lieu de compléter l'art. 123, al. 3, Cst. afin d'y prévoir le fondement nécessaire à une participation de la Confédération au nouveau centre de compétences.

Variante 3 : décentralisation partielle / adaptations ponctuelles

Des modifications de la LPPM et de l'OPPM s'imposent (év. aussi de l'ordonnance sur le placement d'enfants ; RS 211.222.338). Une modification constitutionnelle n'est toutefois pas nécessaire en ce qui concerne la suppression des subventions fédérales actuelles. En effet, l'art. 123, al. 3, Cst. ne contient qu'une formulation potestative ; les subventions fédérales actuellement versées aux établissements d'éducation ne sont donc pas prescrites par la Constitution, raison pour laquelle la Confédération peut se désengager sans autre des tâches qu'elle subventionne actuellement. D'un point de vue constitutionnel, rien ne s'oppose non plus à la transformation des subventions de construction et des subventions d'exploitation permanentes en financements initiaux. Les prescriptions liées aux subventions fédérales versées aujourd'hui disparaissent également avec le désengagement de la Confédération.

2.2.3. Conséquences financières

Variante 1 : centralisation

Selon cette proposition, la Confédération couvre tous les coûts des placements en institution ordonnés en application du droit pénal des mineurs. Les autres placements ou établissements ne reçoivent plus de subventions. Si cette variante est retenue, il faudra encore calculer les transferts financiers exacts pour le bilan global neutre du projet « Désenchevêtrement 27 ». On peut s'attendre à un allègement pour les

finances de la Confédération et à un surcroît de charges pour les cantons, qu'il s'agira de compenser dans le bilan global.

Le potentiel de réduction des coûts est difficile à évaluer. En tout état de cause, même en cas de centralisation, la Confédération devra coordonner étroitement avec les cantons les placements en institution en application du droit pénal des mineurs.

Variante 2 : décentralisation

La décentralisation des subventions de construction aux établissements d'enseignement coûte en moyenne huit millions de francs par an aux cantons (la Confédération étant déchargée d'un montant équivalent). Cette variante entraîne par ailleurs une charge de 82 millions de francs par an pour les cantons (la Confédération étant déchargée d'un montant équivalent). Les charges supportées par les cantons en raison de la décentralisation leur sont créditées dans le bilan global neutre du projet « Désenchevêtrement 27 ».

Dans le cas de la variante de décentralisation 2b, la création puis la gestion, avec la participation de la Confédération, d'un centre national de compétences engendrent de nouveaux coûts tant pour la Confédération que pour les cantons.

Les deux variantes de décentralisation comportent un potentiel de réduction des coûts : tandis que la Confédération est déchargée de tâches liées à la construction et à l'exploitation des établissements concernés (celles-ci devant être assumées par les services cantonaux), les cantons sont dispensés du travail administratif qu'impliquait jusque-là la collaboration avec la Confédération (dépôt des demandes). Le besoin d'accords intercantonaux est tout au plus susceptible d'augmenter.

En cas d'adoption de la variante de décentralisation 2b, le besoin d'accords intercantonaux devrait augmenter dans une moindre mesure.

Variante 3 : décentralisation partielle / adaptations ponctuelles

Variante 3a : décentralisation des foyers scolaires

Le retrait de la Confédération des foyers scolaires (désenchevêtrement partiel des établissements d'éducation) allège les finances de la Confédération d'environ dix millions de francs par an (concerne 23 foyers offrant au total 480 places). Le bilan global neutre du projet « Désenchevêtrement 27 » prend ce point en compte en faveur des cantons.

Au niveau du potentiel de réduction des coûts, les charges administratives dues à l'actuel enchevêtrement de tâches sont supprimées.

Variante 3b : financement initial à la place des subventions de construction et d'exploitation

En ce qui concerne les financements initiaux, il faut encore examiner à combien s'élèvent les subventions fédérales limitées dans le temps et le genre de coûts de démarrage (construction, exploitation) pour lesquels elles sont versées. Il est très difficile de prévoir à combien se montent les coûts totaux liés aux financements initiaux par rapport aux actuelles subventions de construction et d'exploitation. On peut

imaginer que les financements initiaux, du moins à court et moyen terme, permettent de créer suffisamment d'offres supplémentaires pour compenser financièrement la suppression des subventions fédérales. Le bilan global neutre du projet « Désenchevêtrement 27 » serait alors inchangé. Les cantons risquent éventuellement d'avoir des coûts supplémentaires à supporter sur le long terme. Dès le changement de système, les dépenses supplémentaires ou les économies réalisées seront inscrites à la charge ou au profit des cantons ou de la Confédération, selon l'effet du nouvel instrument de financement initial.

Un potentiel de réduction des coûts est à signaler : la charge administrative diminue, car tant les subventions de construction que les subventions d'exploitation permanentes disparaissent. À plus long terme, les cantons n'ont plus de nouvelles tâches à assumer, puisqu'ils assument déjà aujourd'hui la responsabilité principale dans le domaine des établissements d'éducation.

2.2.4. Évaluation

Variante 1 : centralisation

Remarque : dans le cas des établissements n'étant pas affectés aux placements stationnaires en application du droit pénal des mineurs, la variante de centralisation équivaut à la variante de décentralisation 2a (voir l'axe stratégique de la variante 1 ; voir par conséquent aussi l'évaluation de la variante 2a). La centralisation du placement en institution en application du droit pénal des mineurs est analysée ci-après :

Le groupe de travail s'accorde à dire que la centralisation des placements en institution en vertu du droit pénal des mineurs ne respecte pas le principe de subsidiarité. La violation de ce principe pèse lourd à ses yeux. Le groupe estime en outre que le paysage des établissements d'éducation est marqué par la présence d'organismes privés et présente un caractère trop local et trop hétérogène pour qu'une centralisation puisse être réaliste.

L'évaluation de l'équivalence fiscale dépend de la mesure dans laquelle la Confédération peut assumer non seulement le financement intégral, mais aussi tout le pilotage et la manière dont les avantages sont limités. Les interfaces avec les domaines de tâches cantonaux (protection civile des mineurs, obligations scolaires, etc.) indiquent qu'une telle variante tend à profiter aux cantons.

L'efficacité dépend de l'ampleur des futurs besoins de coordination entre la Confédération et les cantons. Les avis divergent à ce sujet au sein du groupe de travail, qui estime par ailleurs que les processus décisionnels seraient plus courts au niveau cantonal.

Certains membres du groupe estiment que l'efficacité et le bon accomplissement des prestations s'amélioreront si la Confédération procède au pilotage. D'autres membres du groupe de travail y voient surtout un risque d'incitations inopportunes.

Cette variante comporte des incitations inopportunes qui ont un impact négatif sur l'efficacité et entraîne des reports de charges entre niveaux étatiques ainsi que des

surcoûts : les activités de placement en institution en vertu du droit pénal des mineurs (qui passent à la Confédération dans cette variante) et de protection civile des mineurs (qui restent du ressort des cantons) s'inscrivent souvent dans une logique très proche. L'étroite collaboration entre la protection de la jeunesse et le tribunal des mineurs fait qu'aujourd'hui une mesure institutionnelle relevant du droit civil et du droit pénal des mineurs est parfois envisageable. Or, en cas de centralisation des placements en vertu du droit pénal des mineurs, il existe un risque que les jeunes se retrouvent toujours plus souvent dans le « circuit pénal » (et soient ainsi stigmatisés), le financement de celui-ci étant assuré par la Confédération. En outre, on peut imaginer que le désengagement des cantons des mesures de placement en application du droit pénal des mineurs conduise à privilégier à l'avenir les mesures stationnaires à d'autres variantes ambulatoires moins coûteuses, qui relèvent déjà entièrement de la responsabilité des cantons. Une autre incitation inopportune réside dans le fait qu'il n'y a plus d'établissements mixtes (servant à l'application du droit pénal et civil), alors que de tels établissements offrent une certaine flexibilité (en termes d'efficacité et notamment d'efficacité). Cette variante de centralisation permet toutefois aussi d'écartier l'incitation inopportune présente dans le domaine des foyers scolaires (voir la variante 3a, dans laquelle cette incitation inopportune joue un rôle central), étant donné que la Confédération se retire des établissements n'étant pas affectés aux placements en application du droit pénal des mineurs.

En conclusion, cette variante n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité. Elle crée de nouvelles interdépendances avec des domaines connexes qui relèvent de la compétence des cantons et génère d'importantes incitations inopportunes. Ce n'est donc pas une bonne variante dans l'ensemble. Elle annule par ailleurs une partie de la péréquation financière.

Variante 2 : décentralisation

Variante 2a : décentralisation complète

La suppression des subventions de construction et d'exploitation est approuvée pour des raisons de subsidiarité. Le retrait de la Confédération est également perçu comme une amélioration, au regard de l'équivalence fiscale. La suppression des subventions fédérales accroît la marge de manœuvre des cantons et des prestataires.

L'efficacité tend également à être meilleure en cas de suppression des subventions de construction et d'exploitation, dans la mesure où moins d'instances sont impliquées. Cela vaut en particulier pour les subventions de construction, pour lesquelles certains acteurs concernés jugent le travail administratif élevé par rapport aux subventions accordées. En outre, il existe actuellement des doublons au niveau des subventions de construction, l'adéquation de l'infrastructure étant déjà examinée en vue de l'octroi des subventions d'exploitation plus importantes.

L'efficacité est susceptible de diminuer en cas de désengagement de la Confédération si, malgré la compensation des subventions fédérales dans le bilan global neutre du projet de désenchevêtrement, les cantons renoncent à agir eux-mêmes et utilisent les moyens financiers à d'autres fins. En partant du principe que les cantons intensifient au besoin leur coordination intercantonale et qu'ils soient disposés et en mesure de

soutenir la construction et l'exploitation d'établissements d'éducation, comme ils le font déjà pour les établissements non subventionnés par la Confédération, il n'y a pas d'incidence négative sur l'efficacité.

Invoquant des questions d'efficacité, certains membres du groupe de travail plaident pour la suppression pure et simple des subventions de construction afin que les subventions d'exploitation puissent continuer à garantir l'assurance-qualité. À leurs yeux, les subventions de construction peuvent être supprimées pour des raisons d'efficacité et de subsidiarité, sans compromettre pour autant l'efficacité visée. Ces subventions restent d'ailleurs modestes par rapport aux subventions d'exploitation, avoisinant 10 % du total des subventions fédérales versées dans ce domaine. Elles nécessitent toutefois des processus spécifiques et ne contribuent que peu à l'assurance-qualité. L'harmonisation et l'assurance-qualité reposent déjà en bonne partie sur les subventions d'exploitation.

Au niveau des incitations inopportunes, les subventions de construction peuvent créer une incitation inopportune, qui pousserait les responsables à construire des bâtiments plutôt qu'à en louer (*make or buy*). La suppression des subventions de construction permet d'éliminer ce problème. Quant aux subventions d'exploitation, il existe actuellement une incitation inopportune dans le cas des foyers scolaires – voir la variante 3a, dans laquelle cette incitation inopportune joue un rôle central. En cas de suppression des subventions d'exploitation, celle-ci est éliminée, ce qui permet de réaliser des économies. D'autres incitations similaires liées aux subventions d'exploitation sont évitées au passage. À cela s'ajoute le fait qu'en cas de décentralisation des subventions de construction et d'exploitation, les cantons assument eux-mêmes la totalité des coûts des établissements d'éducation, ce qui les amène à tenir compte des coûts réels dans la planification de leur offre et de leurs investissements.

En conclusion, la décentralisation des subventions de construction et d'exploitation est avantageuse, notamment sous l'angle de la subsidiarité et de l'élimination des incitations inopportunes, mais aussi en termes d'équivalence fiscale et d'efficacité. Le groupe de travail approuve dès lors la suppression des subventions de construction. Les représentants du secteur au sein du groupe de travail demandent toutefois le maintien des subventions d'exploitation, craignant sinon une altération de la qualité. Dans une optique de désenchevêtrement, d'autres membres du groupe de travail aspirent à une décentralisation complète. En fin de compte, il existe un compromis entre l'efficacité actuellement encouragée par la Confédération (normes minimales uniformes, promotion de la qualité), qui pourrait diminuer avec une décentralisation complète – en fonction de l'engagement futur des cantons –, et le principe de subsidiarité, qui serait alors renforcé.

Variante 2b : décentralisation avec centre national de compétences

Comme dans la variante 2a, les subventions de construction et d'exploitation sont décentralisées (voir aussi les explications concernant la variante 2a). La variante de décentralisation 2b combine la suppression des subventions de construction et d'exploitation avec un nouvel enchevêtrement, notamment la mise en place d'un centre national de compétences avec la participation de la Confédération.

La plupart des membres du groupe de travail considèrent que la subsidiarité et l'équivalence fiscale sont meilleures avec la variante 2b que dans le statu quo. Ils estiment toutefois que la subsidiarité ne s'améliore pas dans la même mesure qu'en cas de décentralisation complète sans création d'un centre de compétences (voir variante 2a). Toujours pour des raisons de subsidiarité, les membres jugent positivement le fait que la suppression des subventions de construction et d'exploitation permette à la Confédération de ne plus devoir assumer le financement ni les prescriptions qui y sont liées, mais d'exercer, au sein du centre national de compétences, une activité de coordination, domaine dans lequel les cantons atteignent parfois leurs limites. Le groupe de travail se demande toutefois si les cantons ont réellement besoin d'un tel engagement de la Confédération et si cet engagement répond à leurs attentes concrètes.

En ce qui concerne l'efficience, la plupart des membres du groupe de travail jugent possible de réduire le travail administratif actuel et considèrent que le centre de compétences contribue à la mise en place de variantes plus efficaces.

Le groupe de travail s'attend à des gains d'efficacité. Il estime en outre que l'activité de coordination exercée par la Confédération au sein du centre national de compétences répond bien aux défis que soulève aujourd'hui le pilotage stratégique suprarégional des établissements d'éducation.

En ce qui concerne les incitations inopportunes, il est renvoyé à la variante de décentralisation 2a.

En conclusion, cette variante est très bien accueillie, notamment dans une perspective sectorielle. Elle permet d'améliorer le statu quo (dans le domaine de la subsidiarité notamment) sans mettre en péril l'efficacité des résultats, comme le ferait une décentralisation des subventions de construction et d'exploitation sans création d'un centre de compétences (voir variante 2a). Le centre de compétences permet d'aborder les problèmes de coordination à un niveau stratégique plus élevé et d'améliorer tant l'efficacité que l'efficience. Dans une optique de désenchevêtrement, d'autres membres du groupe préfèrent toutefois la suppression des subventions de construction et d'exploitation sans création d'un centre de compétences, comme le prévoit la variante de décentralisation 2a.

Variante 3 : décentralisation partielle / adaptations ponctuelles

Variante 3a : décentralisation des foyers scolaires

Une décentralisation des foyers scolaires renforce le principe de subsidiarité. La scolarisation redevient alors une tâche exclusivement cantonale. Une amélioration tendancielle est encore à signaler par rapport au principe de l'équivalence fiscale.

Les gains d'efficacité administrative sont particulièrement élevés en cas de désengagement de la Confédération (des interdépendances complexes existant déjà au sein des cantons, y compris avec les départements cantonaux des affaires sociales et de l'instruction publique, l'APEA, etc.).

Le groupe de travail estime que l'effet d'harmonisation des prescriptions fédérales émises dans le cadre des subventions actuelles est plutôt de faible importance pour

les foyers scolaires. Par conséquent, un tel désenchevêtrement partiel n'a pas d'impact négatif sur l'efficacité.

Cette forme de désenchevêtrement partiel élimine une incitation inopportune. En effet, en cas de décentralisation des foyers scolaires, ces derniers ne seraient plus poussés à offrir des prestations superflues pour satisfaire aux exigences de qualité de la Confédération (l'ouverture 365 jours par an ne répondant à aucun besoin réel dans bien des cas et entraînant des frais de personnel inutiles). Il faut toutefois préciser ici que toutes les autres variantes (1, 2a, 2b, 3b) éliminent aussi cette incitation inopportune.

En conclusion, cette variante convainc davantage le groupe de travail que le statu quo, notamment en ce qui concerne la subsidiarité, l'efficacité et la suppression d'une incitation inopportune.

Variante 3b : financement initial à la place des subventions de construction et d'exploitation

Cette variante de désenchevêtrement partiel combine la suppression des subventions de construction et d'exploitation (voir variante 2 : décentralisation) à l'introduction d'un financement initial pour les remplacer.

La subsidiarité s'améliore par rapport au statu quo, puisque la Confédération ne verse plus ni subventions de construction, ni subventions d'exploitation permanentes, mais finance à la place les projets d'innovation qui dépassent les capacités des cantons dans le cadre d'un copilotage stratégique.

L'équivalence fiscale a beau être améliorée par la suppression des subventions de construction et d'exploitation, la mise en place d'un financement initial empêche qu'elle ne soit entièrement atteinte. Ce constat repose sur l'hypothèse que les cantons participent dans une large mesure à la conception et à la mise en œuvre des projets bénéficiant d'un financement initial, mais que la Confédération en paie une grande partie.

Le groupe de travail estime que l'efficacité est dans l'ensemble meilleure que dans le statu quo. Selon lui, cette variante permet une diminution de la charge de travail administratif, étant donné que des arrangements ne s'imposent qu'au stade de la planification et de l'ouverture d'un nouvel établissement et non plus en permanence, comme c'est le cas actuellement pour les subventions fédérales actuelles.

L'efficacité augmente grâce à une coordination optimisée au stade de la planification (notamment pour les projets suprarégionaux) et à une diminution probable des situations de pénurie. Selon certains membres du groupe de travail, l'avantage majeur de cette variante réside dans l'encouragement de l'innovation et du dynamisme, rendu possible par les financements initiaux. Le système des établissements d'éducation est plutôt lent, à la limite de la surcharge et les innovations dépendent largement d'initiatives individuelles. Dans ce contexte, un financement initial doit aider à planifier la création des places nécessaires à un niveau qualitatif élevé, à récompenser l'innovation et, surtout, à couvrir les risques financiers encourus dès le début.

En ce qui concerne les incitations inopportunes, il y a à la fois des aspects positifs (voir variante 2 : décentralisation) et des aspects négatifs (les nouveaux fonds

d'encouragement liés au financement initial ayant eux-mêmes des effets incitatifs). Le résultat dépend largement de la manière dont le financement initial est pratiquement mis en œuvre et dans quelle mesure cette mise en œuvre est une réussite. Des taux de subventionnement élevés, notamment, accroîtraient le risque d'incitations inopportunes. Du point de vue des finances publiques, il y a donc fort à craindre que les financements initiaux aboutissent à des projets insuffisamment réfléchis qui ne fonctionnent pas par eux-mêmes, ce qui rendrait très difficile un désengagement financier ultérieur de la Confédération. Les intervenants du secteur ne partagent pas ces préoccupations. À leur avis, les aspects positifs et négatifs s'équilibrent, et ils tablent même sur des effets positifs.

En conclusion, cette variante est controversée. Selon les spécialistes du secteur, elle présente de réels avantages par rapport au statu quo en termes d'efficacité (diminution des lacunes dans l'offre, etc.). Du point de vue des finances publiques, des questions se posent toutefois quant à la faisabilité d'un tel financement initial limité dans le temps et à la possibilité pour la Confédération de se retirer de l'exploitation ultérieure. Sous cet angle, cette variante doit être clairement rejetée. Les représentants du secteur au sein du groupe de travail jugent que les réserves émises du point de vue des finances publiques sont exagérées.

3. Appréciation et recommandations

De manière générale, le système actuel fonctionne bien. Le secteur de l'exécution des peines et mesures juge positivement l'engagement de la Confédération et son influence en termes d'harmonisation, de qualité et de viabilité financière des offres ou des établissements dans les cantons. Il n'y a donc aucun besoin urgent d'adaptation. Dans ces conditions, les variantes exposées au chapitre 2 constituent de simples options aux yeux du secteur. Quelques-unes sont susceptibles d'améliorer le système, en renforçant les enchevêtrements existants, en en créant de nouveaux ou en donnant lieu à d'autres formes. Un désenchevêtrement à grande échelle (sans la création d'un enchevêtrement de substitution) est également envisageable pour renforcer le fédéralisme, mais les représentants du secteur au sein du groupe de travail se montrent plutôt critiques à ce sujet. D'autres membres du groupe estiment en revanche qu'il existe, dans une perspective de désenchevêtrement, de réelles possibilités de renforcer le rôle des cantons dans la répartition fédérale des tâches, tout en éliminant les redondances actuelles. Concrètement :

Dans le domaine de l'**exécution des peines et mesures pour adultes, détention provisoire comprise**, le groupe de travail recommande d'approfondir la suppression de l'octroi de subventions aux petits projets soumis sous la forme de paquets de mesures pour atteindre le seuil prévu (voir variante 4). En outre, certains membres préconisent d'examiner plus en détail l'exécution cantonale avec la participation de la Confédération (variante 1b), une décentralisation de l'exécution des peines et mesures (variante 2), ainsi que l'octroi de subventions de constructions aux établissements de détention provisoire (variante 3).

Dans le domaine des **établissements d'éducation**, le groupe de travail recommande d'examiner plus en détail la décentralisation des foyers scolaires (variante 3a) et d'approfondir la question de la décentralisation des subventions de construction et d'exploitation (variante 2a). À ce propos, si les membres du groupe se sont montrés favorables à la décentralisation des subventions de construction, certains contestent celle des subventions d'exploitation, et donc la décentralisation complète au sens de la variante 2a. Certains d'entre eux recommandent, en lieu et place d'une décentralisation complète, d'examiner plus en détail la poursuite de l'activité de coordination de la Confédération (voir variante 2b sur la création d'un centre national de compétences) et l'introduction d'un financement initial (variante 3b). Bien que controversés, le centre de compétences et le financement initial permettraient d'atténuer les éventuelles réserves à l'égard de l'entière suppression des subventions de construction et d'exploitation. En outre, de telles prestations faciliteraient le pilotage stratégique de l'offre, tout en permettant de mieux combler ses lacunes actuelles.