

Message relatif aux premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

du 28 septembre 1981

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous proposer, dans ce message, les premières mesures propres à opérer une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et nous vous recommandons, dans ce but, d'adopter les projets suivants:

- six revisions de la constitution, auxquelles il faut ajouter les modifications correspondantes des lois d'exécution;
- sept revisions de lois.

Quant à la motion qui est à l'origine d'une nouvelle répartition,

1973 M 11 122 Nouvelle répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes
(N 3.10.1972, Binder; E 20.3.1973),

nous renonçons à vous en proposer le classement, puisque le mandat que nous a fixé le Parlement n'est que partiellement rempli.

Nous vous demandons en revanche de classer les postulats suivants:

1973 P 11 429 Institutions sociales de la Confédération. Participation des cantons (N 20.3.1973, Schaller)

1973 P 11 425 Institutions sociales de la Confédération. Participation des cantons (E 7.3.1973, Wenk)

1976 P 76.398 Péréquation financière confédérale.
(N 29.11.1976, Groupe radical-démocratique)

1977 P 77.403 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (E 6.10.1977, Knüsel).

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

28 septembre 1981

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Depuis la fondation de notre Etat fédératif, la Confédération doit s'occuper des tâches que la constitution lui attribue directement ou indirectement; celles qui ne lui incombent pas sont confiées aux cantons. Les compétences cantonales, dans lesquelles est incluse l'activité des communes, l'autonomie en matière d'organisation ainsi que la souveraineté financière et fiscale des cantons constituent sans aucun doute le substrat du fédéralisme suisse.

Bien que la base de la structure fédérative soit demeurée inchangée depuis 1848, le poids des tâches à accomplir s'est déplacé toujours davantage du côté de la Confédération. On a constaté en outre un enchevêtrement toujours plus grand des domaines de compétences. Or, ces phénomènes risquent d'étouffer la force créatrice du fédéralisme et d'ébranler la volonté des cantons d'accomplir des tâches eux-mêmes.

S'il est vrai que notre fédéralisme ne repose que partiellement sur des mesures et des réformes institutionnelles, il ne peut toutefois subsister que si les cantons sont assurés de conserver des compétences propres dans des domaines importants et de jouir d'une large autonomie en matière d'organisation et de financement.

Aux yeux du Conseil fédéral, la répartition des tâches représente depuis des années l'un des points forts de sa politique gouvernementale. C'est sur la base d'une motion des Chambres fédérales qu'il a engagé le dialogue avec les cantons au sujet d'une nouvelle répartition des tâches. Les gouvernements cantonaux ont été invités à former un groupe de contact permanent. L'idée première est de maintenir l'ordre fédératif avec une Confédération forte, des cantons forts et des communes fortes. Une attribution claire des responsabilités permettrait de garantir la capacité d'action de l'Etat fédéral et d'assurer un accomplissement plus rationnel des tâches. Il s'agit en outre d'éviter de coûteux enchevêtrements dans les domaines administratifs et financiers.

Le particulier aussi est intéressé à une telle réforme. Il est vrai qu'aujourd'hui il ne peut plus guère déterminer qui est compétent pour telle tâche et qui en porte la responsabilité concrète. Sans cette vue d'ensemble, il lui est difficile de prendre des décisions démocratiques. Le particulier se sent insécurisé et doute de la possibilité qu'il a d'influencer d'une manière ou d'une autre le cours des choses. Une répartition des tâches incohérente peut atténuer à tel point les conséquences des décisions démocratiques que finalement les citoyens perdent peu à peu le sens des responsabilités qui leur ont été confiées par l'octroi du droit de vote.

Les premières mesures pour la nouvelle répartition des tâches concernent les domaines suivants:

- Exécution des peines et des mesures,*
- Protection civile,*
- Ecole obligatoire,*
- Bourses d'études,*
- Gymnastique et sport,*

-
- Santé publique,
 - Assurance-vieillesse et survivants, maisons de retraite,
 - Prestations complémentaires à l'AVS/AI,
 - Aide aux réfugiés,
 - Encouragement à la construction de logements,
 - Péréquation financière.

Ces mesures doivent contribuer à alléger la charge financière de la Confédération d'environ 198 millions de francs en 1984, de 219 millions en 1985 et de 183 millions de francs en 1986/1987. Ce résultat ne sera sans doute atteint en 1986 que si le deuxième train de mesures permet un allègement de 70 millions de francs.

La péréquation financière doit être améliorée, afin de permettre une répartition équitable entre les cantons des répercussions financières de ces mesures. Cela se produira, sans qu'il en résulte de dépenses supplémentaires pour la Confédération, dans le cadre des quotes-parts actuelles des cantons à l'impôt de défense nationale. L'augmentation des quotes-parts destinées à la péréquation financière serait de l'ordre de 7,5 à 13 pour cent, dont 3 pour cent sont destinés à atténuer les rigueurs qui pourraient résulter de la répartition des tâches.

Conformément aux arrêtés des Chambres fédérales concernant le programme d'économies 1980, il faut aussi régler dans ce message une question de pure politique financière, à savoir le sort que l'on va réserver à la mesure temporaire visant à supprimer jusqu'à fin 1985 les parts des cantons au bénéfice net de la Régie des alcools (avec maintien de la dîme de l'alcool) et leur quote-part au produit des droits de timbre. Eu égard à la situation défavorable du budget fédéral, il faudrait proposer la suppression durable de ces deux parts cantonales, afin que l'allègement attendu pour 1981, d'un ordre de grandeur de 290 millions de francs dès 1986, demeure garanti.

Le désenchevêtrement des relations financières entre la Confédération et les cantons portera, globalement, sur une somme avoisinant le milliard de francs.

La Commission d'étude se charge actuellement de préparer la deuxième phase de la nouvelle répartition des tâches. Les travaux continuent à se faire en relation avec le Groupe de contact des cantons. Ils portent principalement sur les domaines suivants: écoles moyennes, hautes écoles, formation professionnelle, culture, protection de la nature, défense nationale, assurance-invalidité, protection de la qualité des eaux, correction des cours d'eau, pêche, agriculture, économie forestière ainsi que politique structurelle sur les plans régional et sectoriel.

Message

1 Considérations générales

11 Situation initiale

111 Evolution historique et situation actuelle de la répartition des tâches

La structure fédérative de la Suisse est la résultante de tendances et d'idées multiples, qui tantôt s'harmonisaient, tantôt s'opposaient: la ville et la campagne, la montagne et la plaine, le protestantisme et le catholicisme comme religions principales, la culture allemande, française et italienne, le centralisme progressiste face au conservatisme. La Suisse est essentiellement une nation politique. Au cours de son histoire, il s'est créé un climat de confiance mutuelle, fondée sur la collaboration, la recherche de compromis, souvent difficiles à atteindre, les succès obtenus et les épreuves surmontées en commun. La Suisse est l'exemple d'une intégration réussie d'éléments et de courants multiples qui n'ont pas perdu pour autant leur particularité: elle veut favoriser la diversité dans l'unité et l'unité dans la diversité. Mais le peuple suisse sait que cet équilibre ne lui est pas acquis et qu'il lui faut lutter sans cesse pour le maintenir. En tant que petit pays, la Suisse est, en outre, sensible aux événements extérieurs. Les idéologies nationalistes, l'impérialisme de régimes anti-libéraux et – aujourd'hui avant tout – l'évolution technique et les transformations de l'économie mondiale dont la Suisse est largement tributaire peuvent remettre en question sa stabilité, voire son existence.

Depuis la création de l'Etat fédératif, ces différences et ces oppositions se sont atténuées ou déplacées. Entre le citoyen de la ville et celui de la campagne, entre les diverses couches sociales, le mode de vie et les besoins se sont rapprochés. Les exigences posées à l'Etat sont plus nombreuses; les données techniques, économiques et sociales se sont transformées. Les processus démocratiques de décision ont été élargis, ou leur fonction s'est modifiée. De nouvelles forces sont apparues. Cette évolution n'a pas épargné notre fédéralisme et, notamment, la répartition des tâches entre l'Etat central et les Etats-membres. Notre Etat a su s'y adapter, tout en se tenant dans les limites des structures fédératives héritées de l'histoire et en recourant aux institutions politiques créées au XIX^e siècle.

Au moment de la création de l'Etat fédéral, la Confédération a été chargée des tâches qu'elle seule était à même de remplir: les affaires étrangères, la défense nationale, les douanes, la garantie du régime libéral et démocratique, celle de la libre circulation des personnes et des biens. Ces buts apparaissent à l'article 2 de la constitution fédérale. Pour accroître la prospérité commune, but que lui assigne également l'article 2, la Confédération disposait, au début, de très peu de moyens. Elle n'a fait d'abord que garantir les conditions nécessaires au libre épanouissement des particuliers.

L'idée d'égalité était alors concrétisée dans le domaine des droits politiques que tous les citoyens suisses, du sexe masculin, pouvaient exercer sans discrimina-

tion. Par la suite, la Confédération a introduit l'instruction primaire obligatoire et a créé les Ecoles polytechniques fédérales. Puis elle a entrepris, par une loi sur le travail dans les fabriques, de protéger les enfants et ceux qui, dans la vie économique, sont les plus défavorisés ou les plus vulnérables. Elle reçut aussi le mandat de protéger les particuliers contre les risques de la maladie et des accidents. Investie, en 1848 déjà, du monopole des postes et des télégraphes, elle devint plus tard responsable, avec la monopolisation des chemins de fer, d'une partie des transports publics. Le droit civil et le droit pénal, en vigueur dans les cantons, furent largement unifiés grâce à l'élaboration d'une loi fédérale. Quant à l'agriculture, la Confédération dut commencer à légiférer en la matière dès le XIX^e siècle. Mais elle s'abstint d'agir dans d'autres domaines de la vie économique. La crise mondiale la contraignit pourtant à intervenir en faveur des secteurs menacés de l'économie. Durant la deuxième guerre mondiale, les tâches de l'Etat s'accrurent encore considérablement. La Confédération s'en acquitta avec succès. Dans la période qui suivit, on tenta plutôt de limiter de nouveau l'activité et l'emprise de l'Etat. Cependant, les articles économiques de 1947 expriment déjà l'idée d'un Etat fondé sur la coopération, qui entretient des liens étroits avec les milieux économiques et les partenaires sociaux et partage avec eux les tâches de l'ensemble de la collectivité.

Dans les premières années d'après-guerre, le mandat constitutionnel pour une assurance-vieillesse et survivants a connu un début de réalisation. A cette époque, de nombreux milieux prévoyaient une récession; le contraire se produisit. L'essor conjoncturel apporta une amélioration très nette du niveau de vie de la population suisse. L'Etat, suivant difficilement cette évolution, dut faire face aux problèmes nouveaux que cette conjoncture suscitait; pour répondre aux exigences nouvelles du citoyen, il dut accroître ses prestations. S'appuyant sur une économie en pleine expansion, les pouvoirs publics entreprirent, dès le début des années soixante, un vaste programme de développement dans les domaines suivants: la sécurité sociale, les routes nationales, la protection de l'environnement, la formation. Mais, en même temps, ils s'exposaient à de graves difficultés politiques, notamment à celles qui devaient résulter de la présence en Suisse de nombreux travailleurs étrangers.

Ce développement du rôle de l'Etat s'est principalement fait à la charge de la Confédération, les cantons y ayant toutefois largement contribué; là où les cantons étaient compétents, elle a dû les aider à remplir leurs tâches; là où de nouvelles tâches étaient prévues, elle a dû s'en acquitter elle-même.

Or, le développement du fédéralisme ne suivait pas l'amélioration des prestations de l'Etat. On dut constater assez rapidement qu'il s'affaiblissait. Certes, il se renouvelait, mais il ne parvenait pas à prendre suffisamment d'influence sur la réalité politique. En considérant le développement des différents principes fondamentaux tels la démocratie, le fédéralisme, l'Etat de droit et l'Etat social, on remarque nettement que les deux derniers ont progressé bien davantage, dans la période récente, que le fédéralisme et la démocratie.

Vers la fin des années soixante, on vit naître un malaise devant l'enchevêtrement croissant des tâches incombant à la Confédération et aux cantons, le manque de transparence de cette répartition et la lente désagrégation du fédéralisme. La répartition semblait ne plus obéir à des principes donnés mais paraissait

développer sa propre dynamique centralisatrice sans qu'on puisse lui imprimer une direction choisie. On déclara alors que les cantons éprouvaient des difficultés dans l'exécution du droit fédéral. On pressentit bientôt que les capacités financières de l'Etat-providence s'affaiblissaient. On pensait surtout aux cantons, mais, dès le début des années septante, c'est dans les comptes de la Confédération qu'on constata d'importants déficits.

Les cantons, dont la responsabilité politique avait été endormie par l'aide que leur prêtait la Confédération, se réveillent alors et mesurent le danger que court leur autonomie. Ils prennent conscience de leurs devoirs dans l'Etat fédératif. En même temps, de nombreux milieux réclament un Etat plus proche du citoyen. Des tâches, qu'on a longtemps voulu régler uniformément au niveau fédéral, reprennent leur dimension locale et régionale. Cependant, les exigences du citoyen à l'égard de l'Etat demeurent toujours aussi élevées: l'Etat devrait résoudre ses problèmes et combler ses besoins. Mais le citoyen n'est pas toujours disposé à donner à la collectivité les moyens nécessaires. L'Etat doit donc évaluer ses tâches avec un regard critique, marquer leur importance respective et s'en acquitter rationnellement.

112 La répartition des tâches, point fort de la politique gouvernementale

La question des rapports entre la Confédération et les cantons a déjà été qualifiée de fondamentale dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1968-1971. Nous y exprimons l'intention d'examiner si des tâches déterminées incombant à la Confédération pouvaient être transférées aux cantons, sans nuire au but souhaité. En ce qui concerne les nouvelles tâches, il faudrait démontrer que des solutions prises au niveau fédéral sont indispensables et que les cantons ne seraient pas à même d'agir aussi bien, voire mieux (FF 1968 I 1234 s.).

Les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour les années 1971-1975 mettent l'accent sur la coopération avec les cantons. Il y est suggéré pour la première fois de créer un groupe de contact des cantons au niveau gouvernemental (FF 1972 I 1072).

D'après les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la période 1975-1979, il importe de trouver des formes de répartition des tâches qui empêchent que l'Etat social ne débouche sur un régime où le fédéralisme n'existe plus qu'au stade de la pure exécution (FF 1976 I 431).

La nouvelle répartition des tâches fait aussi partie des *points forts* de la législature en cours, aux termes des Grandes lignes de la politique gouvernementale pour les années 1979-1983 (FF 1980 I 689).

L'examen et la conception judicieuse de la répartition des tâches ne se limitent cependant pas au présent message. La loi fédérale sur *l'aménagement du territoire* est un exemple de législation de type fédératif. La loi fédérale sur *la protection de l'environnement* qui est actuellement soumise au Parlement donne aussi une large place à la collaboration des cantons. En outre, le message qui vous a été récemment présenté concernant les principes de la *politique énergé-*

tique (articles constitutionnels sur l'énergie) invite la Confédération à ne pas entraver l'activité des cantons et des communes par son intervention, mais au contraire à la renforcer. La répartition des tâches est, de plus, un thème central du futur message sur les fondements d'une *politique globale des transports* coordonnée.

Ces différents projets associés aux premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons contribuent à jeter les bases d'une structure fédérative claire dans notre constitution et ouvrent ainsi la voie au renouveau de notre Etat.

113 La motion Binder

Le 15 décembre 1971, M. Julius Binder, qui était alors conseiller national, déposait une motion qui chargeait le Conseil fédéral:

1. D'indiquer dans un rapport circonstancié comment il est possible à la Confédération, aux cantons et aux communes de s'acquitter de chacune des tâches publiques nombreuses et variées qui leur incombent;
2. De signaler les conséquences financières, à court, à moyen et à long terme, que la Confédération, les cantons et les communes auraient à supporter au cas où l'on s'en tiendrait à l'actuelle répartition des tâches, des ressources financières et de la matière fiscale;
3. D'élaborer des propositions en vue d'une nouvelle répartition des tâches publiques entre la Confédération, les cantons et les communes, puis d'indiquer comment les ressources financières seraient réparties;
4. De proposer aux Chambres fédérales les mesures constitutionnelles et législatives indispensables, en les complétant, le cas échéant, par la révision de l'article 3 de la constitution.

La motion était approuvée le 3 octobre 1972 par le Conseil national et par le Conseil des Etats, le 20 mars 1973. Le Conseil fédéral, qui s'était déclaré prêt à l'accepter, se montrait toutefois réservé quant à l'opportunité d'étendre l'examen à la répartition des tâches entre les cantons et les communes (BO N 1972 1679 et ss).

D'autres motions et postulats visent des buts analogues. Un postulat du groupe radical-démocratique, accepté par le Conseil national le 29 novembre 1976, met l'accent sur l'amélioration de la péréquation financière. Un postulat Knüsel, accepté par le Conseil des Etats le 6 octobre 1977, exige une accélération des travaux en vue d'une nouvelle répartition des tâches. Deux autres motions de teneur analogue, relatives à un second programme complétant les mesures d'économies 1980, motions récemment transmises aux deux Chambres, exigent que le Conseil fédéral présente, en temps opportun, des propositions qui concernent en particulier une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, assorties de mesures visant à rectifier la pratique suivie en matière de subventions fédérales.

12 Travaux préliminaires

121 Documentation de base

Le 19 mars 1973, le Département fédéral de justice et police instituait un groupe de travail chargé de présenter l'état actuel de la répartition des tâches et de faire des propositions sur son développement futur.

Ce groupe entreprit d'abord, en collaboration avec les départements fédéraux et douze cantons-témoins (ZH BE UR OW BS BL SG GR AG TI VD GE), une enquête sur la répartition actuelle. Les résultats en ont été consignés dans les «*Principes de l'état actuel*».

Ensuite, le groupe de travail analysa le système en vigueur, en particulier certains secteurs sensibles, et développa des principes directeurs pour une nouvelle répartition des tâches. Le résultat de cette étude fondamentale figure dans le «*Rapport du groupe de travail du 20 août 1975*».

Il existe encore un autre document, intitulé «*Eléments pour l'étude d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*». Il s'agit d'une tentative visant à présenter, sous une forme accessible, le problème difficile d'une réforme du système fédératif et permettre ainsi la discussion politique. Ce document contient notamment des indications concrètes sur la manière d'opérer une nouvelle répartition.

Enfin l'Administration fédérale des finances donna une vue d'ensemble des mouvements financiers qui existaient alors entre la Confédération et les cantons dans les «*Relations financières entre la Confédération et les cantons*».

122 Consultation des cantons de 1977 et de 1978

Ces quatre documents servirent de base à une première procédure de consultation auprès des cantons. Les réponses substantielles que les gouvernements cantonaux donnèrent alors ont été analysées et publiées dans la «*Récapitulation des résultats de la procédure de consultation 1977/1978 concernant la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*». Elles fournissaient, pour la suite des travaux, des indications précieuses aussi bien sur les questions de principe que sur les problèmes spécifiques liés à certaines tâches.

La Conférence des directeurs cantonaux des finances, en publiant en 1977 son «*Modèle pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*», a également apporté une contribution essentielle à l'étude de ce sujet.

123 La Commission d'étude

Le Département fédéral de justice et police instituait, le 17 avril 1978, une *Commission d'étude* chargée de poursuivre l'examen de la motion Binder. Cette commission est composée de représentants de la Confédération et des cantons et d'experts scientifiques:

- M. Joseph Voyame, professeur, directeur de l'Office fédéral de la justice (président)
- M. Jean-François Aubert, conseiller aux Etats, professeur à l'Université de Neuchâtel
- M. Stephan Bieri, délégué aux questions financières et économiques du canton d'Argovie
- M. Ernst Buschor, directeur de l'Administration des finances du canton de Zurich
- M. Emilio Catenazzi, avocat
- M. Max Galliker, chef de section à l'Administration fédérale des finances
- M. Dominique Haenni, chancelier d'Etat du canton de Genève
- M. Arnold Kaech, ancien directeur de l'Administration militaire fédérale
- M. François Landgraf, secrétaire général du Département fédéral des finances
- M. Werner Moser, adjoint scientifique à l'Office fédéral de la justice
- M. Sebastian Schnyder, conseiller scientifique auprès du secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur
- M. Hans Stadler, ancien chancelier d'Etat du canton de Saint-Gall
- M. Walter Wittmann, professeur à l'Université de Fribourg.

Son mandat est le suivant :

- proposer des réformes concrètes de répartition des tâches en vue du prochain régime fédéral des finances (1983) dans les domaines qui ont des incidences particulièrement importantes sur la politique financière et dans ceux où des besoins de réforme se font sentir;
- élaborer un modèle de structure fédérative qui convienne au rôle directeur de l'Etat social moderne;
- donner son avis sur les problèmes actuels de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

En raison du délai imposé, la commission a, dès le début de ses travaux, concentré ses efforts sur l'élaboration d'une première série de propositions concrètes (premier point du mandat), de sorte que la préparation d'un nouveau modèle (deuxième point) a dû être différée.

124 Le Groupe de contact des cantons

En juin 1978, nous avons invité les cantons à se réunir en un *Groupe de contact permanent*, composé de *membres des gouvernements cantonaux* et présidé par le chef du Département fédéral de justice et police. Les cantons ont eu ainsi l'occasion de discuter régulièrement, entre eux et avec la Confédération, les résultats des travaux de la commission et de rechercher, dans l'intérêt commun de chacun des partenaires, des solutions acceptables. Le Groupe s'est réuni douze fois. Sous l'angle de la politique générale, sa création peut être considérée comme une heureuse innovation. Les gouvernements des cantons ont marqué un grand intérêt pour cette sorte de dialogue, qui a contribué largement à jeter les bases d'une nouvelle répartition des tâches.

La Commission d'étude déposait, le 31 juillet 1979, un rapport contenant ses «*Premières propositions en vue d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*». Ces propositions avaient pour objet: l'exécution des peines, la protection civile, l'école obligatoire, l'enseignement ménager, les bourses d'études, la conservation des monuments historiques, la gymnastique et le sport, la santé publique (subventions mineures), l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI), les prestations complémentaires AVS/AI, l'assurance-maladie, les maisons de retraite et l'aide à la vieillesse, l'aide aux réfugiés, l'encouragement à la construction de logements, les transports, enfin la chasse et la protection des oiseaux.

Ces propositions sont brièvement résumées sous chiffre 133 du présent message (en regard des réponses à la procédure de consultation de 1980).

Avant qu'il ne fût procédé à cette consultation, le Groupe de contact avait approuvé, de manière générale, les propositions de la commission. Il a donc aussi admis le principe selon lequel les cantons devront supporter des dépenses supplémentaires dans le cas d'un renforcement de leur autonomie. Les principales réserves qu'il a faites ont porté sur un engagement accru des cantons à l'assurance-invalidité (variante II) et sur l'introduction d'une participation des cantons au transport régional assuré par les Chemins de fer fédéraux. Sur ce dernier point et sur celui de la péréquation financière, la commission a établi, en novembre 1979, un rapport complémentaire intitulé «*Transport et péréquation financière*». Elle cherchait ainsi à corriger les effets de ses premières propositions qui, en l'absence de mesures complémentaires en matière de péréquation financière, imposeraient des charges particulièrement lourdes aux cantons financièrement faibles.

13 **Consultation de 1980**

131 **Introduction**

Le 20 février 1980, nous autorisons le Département fédéral de justice et police à ouvrir une procédure de consultation auprès des gouvernements cantonaux, des partis politiques et des organisations intéressées au sujet des premières propositions concrètes. Cette consultation s'appuyait en premier lieu sur le rapport de la commission d'étude du 31 juillet 1979. Les milieux consultés reçurent également le document de 1977, «*Eléments pour l'étude d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*» et, s'ils le désiraient, le rapport complémentaire, «*Transport et péréquation financière*».

Les résultats de cette procédure de consultation sont brièvement résumés ci-dessous: sous chiffre 132, les réponses aux considérations générales, et, sous chiffre 133, celles qui concernent les propositions concrètes. Pour le détail, nous nous permettons de vous renvoyer à la «*Récapitulation des résultats de la procédure de consultation 1980 concernant la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*», publiée séparément.

Les cantons avaient déjà donné, en 1977 et 1978, des réponses détaillées sur ce point. La consultation de 1980 les confirme largement :

La nécessité d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons: tous s'accordent à reconnaître une telle nécessité et même, selon certains, la recherche d'une répartition judicieuse constitue une tâche permanente.

Le développement de la libre initiative et, en contrepartie, de la responsabilité financière: c'est un objectif prioritaire pour seize cantons (ZH BE LU SZ OW NW GL SO BS SH AR AG TG FR VD VS), six partis (PDC PRD UDC PEP AdI AN) et treize organisations.

Le maintien et le développement des moyens d'action de l'Etat: ce but revêt une importance particulière pour trois cantons (SO BS NE), deux partis (PS AdI) et quinze organisations (notamment l'Union des villes suisses, l'Association des communes suisses, l'Union suisse des paysans et la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse). Parallèlement, quelques milieux s'opposent, parfois avec véhémence, à une éventuelle diminution des prestations de l'Etat, surtout en matière de politique sociale (les cantons de FR GE JU, les partis: PDC PS PdT, et neuf organisations dont l'Union syndicale suisse et la Fédération des sociétés d'employés).

La nouvelle répartition des tâches selon les matières: la majorité des milieux consultés approuvent cette technique de répartition. De nombreux milieux sont aussi favorables à l'élaboration de *lois-cadre*. Cela ressortait d'ailleurs déjà de la première procédure de consultation de 1977/1978. En revanche, le partage selon les fonctions classiques de l'Etat (fédéralisme d'exécution) se heurte à des critiques répétées.

Le principe de la subsidiarité: huit cantons (OW GL SO SH AR GR VS JU), sept partis (PDC PRD PS UDC PL PEP AN) et de nombreuses organisations soutiennent expressément le recours à ce critère de répartition. En outre, on a insisté à plusieurs reprises sur le critère du «droit aux mêmes prestations de l'Etat», notamment le PS.

De façon générale, la répartition des tâches est perçue comme un *problème de politique générale*, dans lequel les considérations de politique financière doivent rester secondaires. Toutefois, la plupart des cantons admettent que la répartition des tâches ait pour conséquence un allègement modéré des charges financières de la Confédération. En outre, plusieurs estiment qu'une des conditions essentielles de la nouvelle répartition des tâches est de limiter dans le temps la réduction des subventions fédérales et des parts des cantons à certaines ressources de la Confédération (Programme d'économie 1980); ils s'opposent à un cumul de mesures qui tendraient toutes à alléger les charges financières de la Confédération.

Tous les cantons (à l'exception de ceux de GL ZG GE), cinq partis (PDC PRD PS AdI PL) et de nombreuses organisations (notamment l'Union des arts et métiers et l'Union des paysans) se déclarent prêts à accepter un renforcement de la *péréquation financière* ou souhaitent même cette mesure. Un parti (AdI) et

une organisation estiment que l'harmonisation fiscale constitue une condition préalable à tout renforcement de la péréquation financière. Ce même parti, trois associations de salariés et une autre organisation réclament l'harmonisation fiscale matérielle. Le PS considère que la répartition des tâches fait nécessairement partie d'un tout qui comprend aussi la péréquation financière et l'harmonisation fiscale.

Quant au calendrier, la plupart de ceux qui ont répondu souhaitent que les *mesures soient réalisées en bloc*. Sept cantons (BE NW BS BL SH SG VS) demandent une réalisation rapide.

Relevons encore que les milieux consultés souhaitent généralement qu'une *deuxième série de mesures* soit préparée.

133 Examen des propositions concrètes dans la procédure de consultation

Exécution des peines

Propositions:

- Maintien des subventions fédérales pour la construction et l'agrandissement des établissements.
- Suppression des subventions fédérales pour l'exploitation des maisons d'éducation pour enfants et adolescents, après une période transitoire convenable; engagement accru des cantons.
- Suppression des subventions pour la formation. Prise en charge complète par les cantons des frais de la Fondation du Centre de formation du personnel pénitentiaire.

Résultat:

- Sur les 60 milieux qui se sont prononcés, une large majorité a approuvé le maintien des subventions fédérales pour les établissements.
- La suppression des subventions fédérales pour les maisons d'éducation a été approuvée par 21 cantons, 7 partis et 9 organisations; elle a été rejetée par 5 cantons (LU OW SH FR JU), 1 parti (PS), 13 organisations (dont 11 organisations spécialisées), ainsi que par la commission pour les questions féminines.
- 19 cantons, 6 partis et 7 organisations approuvent la suppression des subventions pour la formation. 5 cantons (SO AR GR TG JU), 2 partis (PS PSASJ), 12 organisations (dont 7 organisations spécialisées) et la commission pour les questions féminines s'y opposent.

Protection civile

Propositions:

- On s'éloigne du principe général en vertu duquel la Confédération subventionne les mesures qu'elle impose; cela permet une diminution de la densité normative.
- Suppression des subventions fédérales pour les abris privés. Provisoirement, les cantons ont l'obligation de poursuivre leur subventionnement. Economie des doubles contrôles.
- Suppression des subventions fédérales pour les abris dans les bâtiments publics.
- Maintien des subventions fédérales pour les abris publics.
- Centralisation de la compétence pour les constructions et les installations nécessaires aux organismes de protection.

- Acquisition par la Confédération du matériel qui doit être nécessairement standardisé. Livraison gratuite aux cantons qui supportent les frais d'entreposage, d'entretien et de remplacement.
- Réduction des subventions fédérales pour la formation, ce qui permet des simplifications administratives dans le système d'enseignement.

Résultat :

- Parmi les 55 milieux qui se sont prononcés, 32 approuvent en principe toutes les propositions. Un seul (PSASJ) les rejette globalement.
- La suppression des subventions fédérales pour les abris privés et pour les abris dans les bâtiments publics est en général bien accueillie (s'y opposent: SO/Association des salariés évangéliques, Union pour la protection des civils).
- Les propositions concernant les abris publics et le matériel pour la protection civile sont acceptées par la majorité des milieux consultés (4 milieux consultés s'opposent à la première proposition et un seul rejette la seconde).
- La proposition concernant les bâtiments des organismes est acceptée par 45 milieux; quelques autres propositions ont été faites.
- La réduction des subventions fédérales pour la formation trouve l'appui de 47 milieux consultés; 8 d'entre eux (ZH BS SH TG PEP, communes, villes, Association suisse des propriétaires d'immeubles) prônent la suppression totale des subventions fédérales. 5 milieux consultés rejettent la proposition (SO NE JU PDC Union pour la protection des civils).

Ecole obligatoire (primaires et secondaires)

Propositions :

- L'école primaire doit être l'affaire des cantons. Les interventions de la Confédération dans certains domaines particuliers doivent être supprimées.
- Suppression des subventions fédérales pour les écoles primaires; compensation de la subvention linguistique au canton des Grisons et à celui du Tessin.
- Coordination scolaire par la coopération librement consentie des cantons.

Résultat :

- La majorité des milieux qui se sont prononcés (45 sur 55) partage les idées de la Commission d'étude.
- Quelques milieux désirent que ce soit la Confédération qui veille à la coordination scolaire (SH AG/PS et 5 autres milieux consultés). 7 cantons (LU SZ GL ZG BL SG GR), 1 parti (PEP), 2 organisations de salariés et 4 autres organisations estiment que cette solution est inévitable si la coordination assurée par les cantons échoue. Presque tous les milieux qui se sont prononcés ont accueilli favorablement la suppression des subventions fédérales. 2 cantons (GR TI) cependant expriment des craintes quant à la suppression des suppléments alloués aux cantons de montagne, ou regrettent qu'aucune compensation n'ait été prévue.

Enseignement ménager

Propositions :

- Compétence exclusive des cantons pour l'enseignement ménager pendant la scolarité obligatoire, ainsi que pour le perfectionnement et la formation continue en matière d'économie familiale. Suppression des subventions fédérales.
- Pour le reste, l'enseignement ménager devra être examiné plus tard, en même temps que la formation professionnelle.

Résultat :

- La grande majorité des milieux qui se sont exprimés (47 sur 52) approuvent les

propositions. Quelques milieux seulement émettent des réserves (SO/PRD/1 organisation spécialisée) ou s'opposent totalement à l'une des propositions (SG TG/AN/Commission pour les questions féminines).

Bourses d'études

Proposition:

- Cantonalisation progressive du système des bourses d'études, à l'exception des bourses accordées aux étudiants venant de l'étranger. Au besoin, compétence de la Confédération pour définir le domicile déterminant en matière de bourses d'études.

Résultat:

- Dans ce domaine, les réponses sont très nuancées. Les avis favorables à la proposition de cantonaliser les bourses d'études et ceux qui sont favorables à une loi-cadre sont souvent très proches, ou se recoupent. Parfois, seule l'une des deux solutions est approuvée, à des conditions particulières. Aucun milieu consulté ne s'est prononcé expressément pour le maintien du statu quo.
- 16 cantons (ZH BE SZ NW GL ZG BS BL SH AG TG VD VS NE GE JU), 5 partis (PRD UDC PL PEP AN) et 8 organisations approuvent la proposition de cantonaliser les bourses d'études; parfois, ils soulignent cependant la nécessité pour la Confédération de fixer des règles minimales.
9 cantons (LU UR OW AR AI SG GR FR TI), 2 partis (PDC PSASJ), 8 organisations et 2 commissions fédérales (questions féminines et jeunesse) s'y opposent expressément.
- 8 cantons (LU UR SO BL SH AG GR TI), 3 partis (PRD PS PSASJ), 17 organisations, dont le Vorort, l'Union centrale des associations patronales et 4 organisations de salariés, réclament l'élaboration d'une loi-cadre.
Parmi eux, 1 canton (AG) et 2 organisations proposent cependant une loi-cadre qui aurait un contenu différent de celui que la Commission d'étude a esquissé.
4 cantons (ZH SG VD VS) et 1 organisation (Recteurs des universités) s'opposent expressément à une loi-cadre.
3 cantons (BL SH AG) se prononcent tant en faveur de la proposition de cantonaliser ce domaine qu'en faveur de l'introduction d'une loi-cadre. En revanche, 1 canton (SG) et 1 organisation (Recteurs des universités) rejettent expressément les deux solutions.
Enfin, 1 parti (PDC) et 1 organisation (Syndicats chrétiens du personnel) demandent que ce domaine soit exclu du premier train de mesures.

Conservation des monuments historiques

Protection de la nature et du paysage

Propositions:

- Maintien provisoire de la situation actuelle: correction dans le domaine de la procédure, à laquelle les cantons devront être plus fortement associés.
- La matière devra être réexaminée plus tard, en même temps que l'ensemble du problème de la culture.

Résultat:

- Conservation des monuments historiques
La grande majorité des milieux qui se sont exprimés (46 sur 49) se prononce pour le maintien du statu quo.
En cas de nouvelle répartition, la limitation des subventions fédérales aux objets d'importance nationale serait la solution la mieux accueillie (8 cantons, 1 parti et 8 organisations).
- Protection de la nature et du paysage
A part 3 organisations, tous les milieux qui se sont prononcés sont d'accord avec les réflexions de la Commission d'étude.

Gymnastique et sport

Propositions:

- L'Ecole de gymnastique et de sport de Macolin (EGS), ainsi que l'encouragement à la recherche en matière de sport, relève de la Confédération.
- Le mouvement Jeunesse et Sport doit rester l'activité principale de la Confédération dans le domaine de la gymnastique et du sport. Cela vaut aussi pour le côté financier. Certaines subventions fédérales aux cantons pourront toutefois être supprimées.
- Maintien de l'état actuel en matière d'encouragement à la gymnastique et aux sports chez les adultes.
- L'obligation fédérale d'enseigner la gymnastique et les sports pendant trois heures par semaine dans les écoles primaires, secondaires et moyennes sera abrogée et les subventions fédérales pour le sport à l'école, supprimées.
- L'engagement de la Confédération en matière d'installations sportives doit être limité aux installations de caractère national.

Résultat:

- La proposition concernant l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport de Macolin est approuvée par tous.
- Une majorité des milieux qui se sont prononcés estiment que Jeunesse et Sport doit être l'activité principale de la Confédération. 16 cantons (BE LU UR SZ GL ZG BS SH AR AI SG TG TI VD VS NE), 5 partis (PDC PRD PS UDC AdI) et 9 organisations approuvent la suppression des subventions pour les cours de formation des moniteurs et les cours de perfectionnement, ainsi que pour l'encouragement des mouvements cantonaux. 10 cantons (ZH OW NW SO BL GR AG FR GE JU), 2 organisations (FSFP ASS) et 2 commissions fédérales (Jeunesse, Gymnastique et sport), en revanche, s'y opposent.
- Tous les milieux consultés, sauf 5 organisations, accueillent favorablement les propositions en matière de gymnastique et de sport pour les adultes.
- La majorité des milieux qui se sont prononcés approuvent les propositions faites à propos de l'éducation physique à l'école (ZH BE LU UR OW NW GL ZG BS SH AR AI SG TG FR VD VS GE JU/PDC UDC PL /14 organisations). SZ SO BL GR AG TI NE/PRD PS AdI AN PSASJ/3 organisations spécialisées, 3 autres organisations et 3 commissions fédérales (Questions féminines, Jeunesse, Gymnastique et sport) s'y opposent.
- La grande majorité des milieux consultés accepte la proposition concernant les installations sportives. 2 cantons (OW GR) s'y opposent.

Santé publique

Propositions:

- Suppression des subventions fédérales mineures pour la lutte contre la tuberculose, les épidémies et les maladies rhumatismales ainsi que pour le contrôle des denrées alimentaires.
- Suppression des subventions fédérales pour la formation du personnel soignant.
- Les mesures en faveur de la médecine préventive doivent rester, principalement, de la compétence des cantons.

Résultat:

- *Lutte contre les maladies / Contrôle des denrées alimentaires*
Tous les cantons, 6 partis et 21 organisations approuvent la proposition de lutte contre les maladies. 5 organisations spécialisées (Association suisse de lutte contre la tuberculose/Ligue suisse contre le rhumatisme, Conférence nationale suisse des ligues de la santé, Association professionnelle suisse des assistants sociaux et des

éducateurs diplômés, Commission de lutte contre le rhumatisme) s'y opposent. Tous les milieux qui se sont prononcés approuvent la suppression des subventions en matière de contrôle des denrées alimentaires.

– *Formation du personnel soignant*

24 cantons, 4 partis et 15 organisations approuvent la proposition; 1 canton (NE), 1 parti (PRD) et 6 organisations (USS CSC ASSE USSA Union fédérative Syndicats chrétiens du personnel) rejettent la proposition et souhaiteraient que cette matière soit traitée dans le cadre de la formation professionnelle.

– *Médecine préventive*

Parmi les milieux consultés, 24 cantons et 19 organisations se prononcent dans le sens de la Commission d'étude. 2 partis (PRD PS) et 2 organisations (Ligue suisse contre le rhumatisme, Conférence nationale suisse des ligues de la santé) souhaitent un engagement accru de la part de la Confédération.

Sécurité sociale

Résultat:

- 6 cantons, 1 parti et 9 organisations approuvent expressément le principe selon lequel la sécurité collective doit être confiée à la Confédération et l'assistance individuelle aux cantons (ZH LU SH AR NE JU/PDC/2 organisations patronales et 3 organisations salariales, 4 autres organisations).
- 4 organisations expriment une opinion contraire. Quelques-uns des milieux qui se sont exprimés soulignent que la nouvelle répartition des tâches ne doit pas porter atteinte à la sécurité sociale. Quelques milieux craignent surtout une réduction des prestations (en particulier des organisations spécialisées du domaine social).
- GE, le PS et le PdT rejettent les propositions concernant la sécurité sociale. Le PDC aimerait que le domaine des assurances (AVS, AI, assurance-maladie) soit traité dans le deuxième train de mesures.

Assurance-vieillesse et survivants (AVS)

Proposition:

- Suppression des contributions cantonales au financement de l'AVS.

Résultat:

- La grande majorité des milieux qui se sont prononcés approuvent la proposition. 1 seul parti (PDC) et 5 organisations (Union suisse des paysans et 4 organisations salariales) s'y opposent absolument. La Commission fédérale pour l'AVS/AI rejette en principe la proposition. Elle se déclare disposée à l'approuver le cas échéant si une contribution fédérale de 20 pour cent à l'AVS est garantie.

Assurance-invalidité (AI)

Propositions:

– *Variante I*

Transfert de nouvelles compétences à la Confédération; exécution au niveau régional (à l'instar de ce qui existe pour la CNA); suppression de la contribution financière des cantons.

– *Variante II*

Participation accrue des cantons à l'application et au financement de l'AI. La nomination, l'organisation et la surveillance des commissions AI incomberont aux cantons.

Résultat:

- Une grande majorité soutient la variante I (22 cantons, 6 partis: PRD UDC AdI PL PEP PSASJ, 16 organisations). 9 des milieux consultés approuvent la variante II

(dont l'AN et 4 organisations patronales). 16 milieux consultés rejettent les deux variantes (UR SO FR NE/PDC PS/3 associations salariales, 6 autres organisations et la Commission fédérale pour l'AVS/AI).

Prestations complémentaires à l'AVS/AI

Proposition:

- Les prestations complémentaires, qui ressortissent à l'assistance individuelle et que la loi règle comme des droits subjectifs, seront à nouveau prises entièrement en charge par les cantons. La Confédération imposera un minimum durant une période transitoire de quelques années.

Résultat:

- 20 cantons, 7 partis (PDC PRD UDC AdI PL AN PSASJ) et 16 organisations approuvent la proposition; 5 cantons (AR AI GR NE GE), 1 parti (PS) et 10 organisations (Union suisse des paysans, 3 organisations salariales et 6 organisations spécialisées) ainsi que la Commission fédérale de l'AVS/AI s'y opposent. Certains suggèrent d'introduire une loi fédérale prévoyant des prestations minimales (9 cantons: UR SZ SO BS SH GR AG TI JU, 1 parti: PRD et 7 organisations, dont 3 organisations patronales); d'autres préconisent cette solution pour une période transitoire seulement.

Assurance-maladie

Propositions:

- Variante I

Maintien de l'autonomie cantonale en matière de tarifs. Prise en charge par les cantons de la moitié des subventions fédérales.

La majorité de la Commission d'étude soutient cette variante qui, à long terme, préserve mieux le principe fédéraliste en matière de santé publique.

Le droit fédéral fixe, comme par le passé, les prestations obligatoires des caisses-maladie reconnues. Les cantons conservent leur autonomie tarifaire.

A l'autonomie des cantons correspond une participation accrue aux coûts de l'assurance-maladie (hypothèse de travail: prise en charge par les cantons de la moitié des subventions fédérales qui se chiffrent actuellement à 880 millions de francs).

- Variante II

Transfert, dans une large mesure, de la compétence tarifaire à la Confédération. Pas de prise en charge, par les cantons, des subventions fédérales.

Le droit fédéral fixe, comme par le passé, les prestations obligatoires des caisses-maladie reconnues. Il règle, en outre, pour l'essentiel, les taxes pour les prestations des hôpitaux. Les subventions fédérales à l'assurance-maladie gardent la même ampleur qu'à l'heure actuelle (soit 880 millions de francs).

Résultat:

- 23 cantons, 5 partis, 17 organisations et 1 commission fédérale approuvent la variante I. 1 canton (SO), 2 partis (PS PSASJ) et 13 organisations, dont 6 associations salariales et le Concordat des caisses-maladie, préfèrent la variante II. 2 cantons (GE JU), 1 parti (PDC) et 2 organisations rejettent les deux variantes.
- Les milieux consultés ont été nombreux à souhaiter une harmonisation des tarifs. Quelques milieux désirent que la Confédération développe l'assurance-maternité.

Maisons de retraite et aide à la vieillesse

Propositions:

- Les subventions de l'AVS pour la construction, l'agrandissement et la rénovation des établissements pour personnes âgées seront supprimées, car ce domaine relève des cantons.

- Les subventions de l'AVS à l'aide à la vieillesse seront limitées aux activités d'institutions privées reconnues d'utilité publique qui ne sont pas prises en charge par les cantons et les communes.

Résultat :

- *Maisons de retraite*

La grande majorité des milieux qui se sont prononcés accepte la proposition de la Commission d'étude. Sur 64 milieux, seuls 4 cantons (UR FR NE GE), 2 partis (PS PdT), 5 organisations et la Commission fédérale pour l'AVS/AI s'y opposent.

- *Aide à la vieillesse*

Une grande majorité des milieux qui se sont prononcés approuve aussi cette proposition. 1 canton (GE), 1 parti (PdT), 9 organisations et la Commission fédérale pour l'AVS/AI la rejettent.

Aide aux réfugiés

Proposition :

- L'aide aux réfugiés qui résident en Suisse depuis plus de cinq ans doit être fournie par les cantons, exception faite de cas particuliers.

Résultat :

- 19 cantons (ZH BE UR SZ OW NW GL BS BL SH AR SG GR AG TG VD VS GE JU), 5 partis (PDC PRD UDC PL PSASJ) et 10 organisations sont favorables à la proposition. Parmi eux, 6 cantons et 2 organisations expriment toutefois une certaine réserve. 4 cantons (LU ZG SO TI), 1 parti (PS) et 3 organisations (dont l'Aide suisse aux réfugiés) rejettent la proposition.

Encouragement à la construction de logements

Proposition :

- L'encouragement à la construction de logements selon la loi fédérale de 1974 doit être repris en charge par les cantons, de même que les obligations de la Confédération résultant de campagnes antérieures. L'encouragement à la recherche, la rationalisation de la construction, ainsi que la surveillance des loyers, continueront d'incomber à la Confédération.

Résultat :

- La proposition est acceptée par la majorité des milieux consultés. Plusieurs d'entre eux approuvent la proposition mais avec certaines réserves; ainsi, quelques milieux veulent maintenir l'engagement de la Confédération dans les régions de montagne. 1 canton (FR), 1 parti (PS) 8 organisations (dont 4 associations de salariés, ainsi que la Commission fédérale pour la construction de logements) rejettent la proposition.

Transports

Propositions :

Les mesures immédiates suivantes sont proposées :

- Prise en charge des coûts d'entretien des routes nationales, à raison de 90 pour cent, par la Confédération, dans certains cas précis avec des subventions complémentaires.
- Egalité de traitement des transports publics. Participation, par moitié, des cantons au déficit des chemins de fer fédéraux, dans la mesure où celui-ci résulte du transport régional.

Résultat:

- 18 cantons (ZH BE UR SZ GL ZG SO BS BL SH AR AG TG FR VD VS NE JU), 2 partis (UDC PL) et 4 organisations (Vorort, Union centrale des associations patronales VFP CFF) aimeraient en principe que ce domaine soit exclu du premier train de mesures, 10 organisations estiment qu'il faut attendre la CGT.
- 3 cantons (LU NW TI) et 2 organisations se prononcent pour l'exclusion du premier train de mesures ou expriment leur désir d'attendre la CGT, seulement en ce qui concerne le domaine des transports publics.
- Transports publics:
2 cantons (SH GR), 1 parti (AdI) et 8 organisations approuvent la proposition. 18 cantons (LU UR SZ OW NW GL ZG SO BS BL SG AG FR TI VD VS NE GE), 7 partis (PDC PRD PS PL PEP AN PSASJ) et 18 organisations s'y opposent.
- Routes nationales:
16 cantons (ZH BE LU UR SZ OW NW SO BS SH SG GR TI VS NE GE), 5 partis (PDC PRD PS PEP PSASJ) et 18 organisations (dont l'ACS et le TCS) approuvent la proposition, alors que 3 cantons (BL AG VD) et 4 organisations s'y opposent.

Chasse et protection des oiseaux

Proposition:

- Elaboration d'une loi-cadre proprement dite en lieu et place d'une loi détaillée.

Résultat:

- 21 cantons, 5 partis et 8 organisations se rallient à l'avis de la Commission d'étude. 2 organisations spécialisées et un autre milieu s'y opposent.
- Il convient de remarquer que les milieux consultés ont été peu nombreux à s'exprimer sur ce sujet, du fait qu'une procédure de consultation sur deux avant-projets de lois fédérales concernant la faune sauvage et la chasse se déroulait au même moment.

Péréquation financière

Proposition:

D'une façon tout à fait générale, la Commission d'étude proposait de compenser les charges moins lourdes qui résulteraient, pour les cantons financièrement forts, de la répartition des tâches par un renforcement de la péréquation financière dans le cadre des parts cantonales au produit de l'impôt de défense nationale. Différents modèles concrets ont été soumis au Groupe de contact dans un rapport complémentaire.

Résultat:

23 cantons ont exprimé le vœu que la péréquation financière soit renforcée ou se sont déclarés disposés à ce qu'une telle mesure soit prise.

2 Conception générale des premières mesures

21 Les différents aspects

211 Du point de vue de la politique générale

Le but premier d'une nouvelle répartition des tâches est de maintenir et de renforcer notre structure fédérative qui doit reposer sur un Etat central fort, des cantons forts et des communes fortes. A cela s'ajoute l'intention de préserver le niveau actuel des prestations de l'Etat et, s'il y a lieu, de l'améliorer. Par la suppression d'actes administratifs trop nombreux ou qui

font double emploi, on encouragera l'esprit d'initiative et le sens des responsabilités des autorités fédérales et cantonales. L'éparpillement actuel des compétences peut être à l'origine de carences, parfois masquées, dans l'accomplissement des tâches. Pour remédier à ce danger, il est nécessaire de redéfinir clairement les responsabilités des uns et des autres.

A l'égard des citoyens, ensuite, un nouveau partage des compétences a pour but de rendre plus facilement identifiables les attributions respectives de la Confédération et des cantons. Cette transparence est indispensable à un exercice judicieux des droits politiques aux trois niveaux fédéral, cantonal et communal. Elle permet au citoyen de participer plus activement à l'organisation des tâches de l'Etat, et, du même coup, de mieux mesurer les conséquences des décisions populaires. En présence d'un fédéralisme renforcé, les citoyens et leurs représentants adresseront leurs revendications à la collectivité publique qui est la mieux placée pour les satisfaire.

Les cantons ont, de tout temps, assumé une grande part des tâches de l'Etat – part dont l'importance est souvent sous-estimée dans l'opinion publique. C'est à tort que l'on tient leurs prestations pour secondaires par rapport à celles de la Confédération. Il est vrai que ces dernières, par l'intermédiaire des moyens d'information, bénéficient d'une plus grande publicité que l'activité quotidienne des pouvoirs publics des vingt-six cantons et des trois mille communes de la Suisse. Cependant, les prestations fournies par l'Etat diffèrent considérablement d'un canton à l'autre. C'est une des justifications principales de l'attribution de nouvelles tâches à la Confédération. En outre, dans les domaines qui relèvent traditionnellement des cantons, on constate également une aide et une intervention croissantes de l'Etat central. Bien que la nécessité d'une séparation claire des tâches fédérales et cantonales soit reconnue, comme le dit expressément l'article 3 de la constitution, un enchevêtrement prononcé des tâches étatiques s'est peu à peu produit entre les trois niveaux. Ce phénomène, qui est dû en partie à la nature même des choses, comporte des avantages et des inconvénients. C'est ainsi que l'étroite collaboration entre la Confédération et les cantons permet de maîtriser les tâches de l'Etat moderne en respectant le cadre traditionnel des petites collectivités malgré le changement des circonstances sociales, techniques et économiques. Et c'est ce qui explique qu'en particulier au cours des dernières années, il ait été demandé avec insistance que les structures décentralisées soient maintenues et développées ou qu'il en soit créé de nouvelles. L'enchevêtrement peut néanmoins entraîner un affaiblissement du fédéralisme. Comme les collectivités inférieures reçoivent, de plus en plus, leurs lois et leurs ressources de la Confédération, leur autonomie peut, à la longue, s'en trouver diminuée. Le fédéralisme, principe politique d'organisation, perd ainsi de sa force créatrice et les cantons notamment risquent, de ce fait, de se voir dépouillés de leur statut de collectivité territoriale investie de fonctions politiques. S'ils renoncent petit à petit à faire preuve d'esprit d'initiative, ils sont menacés de devenir de simples exécutants des tâches fédérales; il serait vain de continuer à les qualifier d'Etats, même si, en apparence, ils en conservent les traits caractéristiques: une constitution propre, une organisation démocratique et la souveraineté fiscale. Ce serait une vaine réminiscence de leur grandeur passée.

Il faut empêcher une telle évolution. Aussi importe-t-il de revaloriser le rôle des cantons en maintenant et en renforçant notre structure fédérative. A chacun des trois niveaux de notre Etat fédéral correspond une multiplicité de fonctions qui sont importantes pour l'existence et le développement de notre pays. Le fédéralisme est un élément d'équilibre et de séparation verticale des pouvoirs. Les cantons participent à la formation de la volonté fédérale, principalement par l'intermédiaire de leur gouvernement. Inversement, la juridiction constitutionnelle de la Confédération porte essentiellement sur des actes et des décisions des cantons.

Les constitutions cantonales, en plus des quelques règles sur la démocratie que leur impose le droit fédéral, accordent davantage de droits politiques à leurs citoyens que ne le fait la Confédération. La démocratie directe se développe mieux à l'intérieur des petites collectivités. Le citoyen y est plus proche des affaires et des autorités. L'esprit démocratique s'apprend dans les cantons et dans les communes. Cependant, il s'agit aussi d'aplanir les conflits, de résoudre les crises, d'édicter et d'appliquer le droit, en contact direct avec les citoyens.

L'Etat moderne est confronté à un grand nombre d'exigences; il a de plus en plus de peine à trouver la reconnaissance et l'appui unanimes nécessaires à leur réalisation. Toutefois, les problèmes d'un Etat unitaire sont plus graves à cet égard que ceux d'un Etat fédératif. Le rôle difficile de l'intégration revient, dans l'Etat fédératif, aux différentes collectivités qui ne sont pas tenues de recourir à des solutions absolument uniformes. De plus, le système fédératif suisse n'est pas hostile à l'évolution. De nos jours encore, les cantons ont la faculté d'expérimenter une série de solutions, notamment dans le domaine des institutions politiques, sans que le droit fédéral s'y oppose. La structure fédérative permet de faire des expériences sur une petite échelle; elle donne aux minorités la possibilité de s'organiser, de participer à la vie publique et de faire leurs preuves. C'est un ferment de progrès qui peut profiter à l'ensemble du pays, sans que la règle de la majorité démocratique soit violée. La nouvelle répartition des tâches ne doit pas négliger cette fonction vivante du fédéralisme. Celui-ci risquerait de s'atrophier si les cantons ne disposaient pas de domaines suffisamment étendus pour y pratiquer leur propre politique. Qu'advierait-il de leur autonomie si leur rôle se réduisait à appliquer le droit fédéral?

Actuellement, les circonstances sont favorables à une redéfinition du contenu du fédéralisme. Souvent, sur l'initiative de la Confédération et avec son concours, les cantons se sont occupés d'une série de tâches et de problèmes avec beaucoup d'efficacité. Le citoyen a dès lors, face à lui, aux trois niveaux, une collectivité publique dont la capacité d'action est plus grande aujourd'hui qu'il y a vingt ans encore. Rappelons, notamment, les efforts faits en faveur de la protection des eaux, de l'enseignement et de la santé. Les cantons sont sortis de cette phase plus forts que la Confédération. L'Etat central se meut aujourd'hui dans un cadre politique et financier qu'il faut voir surtout comme une limite à son extension, mais en partie aussi à l'accomplissement et à la nouvelle orientation de ses tâches. En revanche, les cantons disposent, de manière générale, d'une plus grande marge de manœuvre: la Confédération les a vigoureusement soutenus pendant de nombreuses années. Elle a aussi pris sur elle de

remplir de nouvelles tâches, par exemple dans le domaine de la protection de l'environnement et de la sécurité sociale, responsabilités qu'elle continuera d'assumer dans l'avenir, car il ne lui est plus guère possible de les confier aux soins d'autres collectivités publiques ou d'institutions sociales. Mais elle doit ménager ses forces pour pouvoir s'occuper des problèmes futurs qui, sans son concours, ne pourraient être résolus. Citons, notamment, le problème épineux de la politique énergétique. Il est donc d'autant plus nécessaire de conserver et de développer le domaine de compétence des cantons.

C'est pourquoi la répartition des tâches doit être suffisamment perméable et souple et ne doit reposer unilatéralement ni sur les cantons, ni sur la Confédération. Après des décennies durant lesquelles les tâches fédérales n'ont cessé de croître, il convient maintenant de déterminer clairement celles des cantons. L'une des solutions consiste à renforcer judicieusement les compétences cantonales existantes et à rétablir certaines de leurs compétences perdues.

Il convient en outre de protéger les cantons, dans l'accomplissement de leurs tâches, contre toute ingérence inutile de la Confédération. La tâche matérielle coïncidant avec la charge financière, la responsabilité de chaque collectivité publique apparaîtra plus nettement. Les points de friction seront moins nombreux, les procédures de décisions simplifiées. En attribuant aux cantons davantage de compétences, c'est leur substance politique qu'on enrichit et ils se trouveront renforcés dans leur qualité d'Etat: ils devront développer eux-mêmes les idées et les moyens propres à maîtriser les tâches nouvelles. Dans leur organisation interne, cette revalorisation des rôles profitera non seulement au gouvernement, mais aussi au parlement et au corps électoral.

Une nouvelle répartition des tâches doit aussi s'employer à libérer les cantons de la part qui leur échoit dans l'accomplissement de tâches que la Confédération peut dorénavant assumer intégralement. Les cantons conserveraient ainsi leur énergie pour s'acquitter de leurs propres responsabilités.

Il y a toutefois certaines tâches publiques qui nécessiteront, à l'avenir, une collaboration et une interdépendance plus étroites entre la Confédération et les cantons. Il s'agira d'empêcher les doubles emplois peu rationnels et d'éviter des dépenses administratives disproportionnées.

La nouvelle répartition doit accorder la priorité à la coopération politique plutôt qu'à l'enchevêtrement administratif. Preuve en est le travail du Groupe de contact des cantons qui tient lieu d'organe consultatif de type fédératif, ainsi que la tentative d'élaborer une législation fédérale limitée aux principes, une législation-cadre dont l'autonomie des cantons n'aurait pas à souffrir. C'est pourquoi il convient de réduire le grand nombre de procédures d'autorisations et de contrôles. Le système des subventions fédérales doit apparaître clairement. Certaines subventions mineures pourraient disparaître ou être englobées dans des subventions plus importantes.

Dans de nombreux domaines, la Confédération exerce des tâches de nature diverse qui vont plus ou moins loin: sécurité, ordre public, prestations, coordination. Ces tâches vont au-delà de la garantie des droits fondamentaux, du droit civil et du droit pénal, de la défense nationale et des affaires étrangères. A l'égard de ces tâches-là, le rôle de la Confédération devrait être de

légiférer et non pas d'exécuter ou de financer l'activité d'autres collectivités publiques ou d'organisations privées. Quant à sa législation, elle doit à la fois atteindre le degré d'unification qui est nécessaire et réalisable et ménager le plus de place possible à la diversité.

212 Du point de vue de la politique financière

212.1

Une nouvelle répartition des tâches concerne, au premier chef, la politique générale et non la politique financière. Pourtant, comme la majorité des tâches publiques entraînent des dépenses plus ou moins importantes, une modification du partage aura inévitablement des répercussions financières pour chacune des parties. Si les cantons sont renforcés dans leur autonomie, leurs relations financières avec la Confédération gagneront en clarté et en efficacité. Etant donné la situation des finances fédérales, la nouvelle répartition des tâches fait aussi partie, à côté d'autres mesures, du programme d'assainissement prévu dans le plan financier de la Confédération pour les années 1981 à 1983 (FF 1980 I 711).

Ce plan prévoyait que la nouvelle répartition allégerait le budget de la Confédération de 200 millions de francs à partir de 1983. Mais ce montant n'est plus que de 180 millions, puisque le programme d'économies 1980 supprime, dès 1981, les subventions de la Confédération aux constructions privées de protection civile (20 mio. fr.). Relevons que, du même coup, les cantons ont été libérés de leurs contributions en faveur de ces constructions, à raison de 40 millions de francs approximativement.

Le Parlement ayant décidé de prolonger jusqu'en 1983 la réduction linéaire des subventions fédérales, il reste un peu plus de temps pour réaliser la première étape de la nouvelle répartition; ses *répercussions financières* peuvent dès lors être différées jusqu'en 1984, sans que le plan financier s'en trouve menacé.

Pendant la préparation du présent message, il était aussi question de variantes qui auraient entraîné une diminution des charges de la Confédération d'environ 350 millions de francs. Mais nous n'avons retenu, pour nos propositions, que les prévisions du plan financier, qui limitent sensiblement le montant des charges fédérales transférées aux cantons:

- 198 millions de francs en 1984,
- 219 millions de francs en 1985,
- 183 millions de francs en 1986/87.

En fait, les effets de la nouvelle répartition sur les budgets cantonaux prolongent, en partie, la réduction linéaire des subventions fédérales contenue dans le programme d'économies 1980. Toutefois, l'allègement de 183 millions de francs, prévu pour 1986, ne se réalisera qu'à la condition que, dans la deuxième étape de la nouvelle répartition, les charges fédérales soient encore diminuées de 70 millions de francs (cf., pour les détails, les ch. 52 et 53 ci-après). Si l'on compare la situation financière de la Confédération avec celle des cantons, le montant global des charges transférées paraît très mesuré. Aussi a-t-il été accepté par les gouvernements cantonaux.

En règle générale, les subventions fédérales sont distribuées en proportion de la capacité financière de leurs destinataires. Leur suppression affecte donc davantage les cantons faibles que les forts. C'est pourquoi, pour préserver la solidarité confédérale et éviter les injustices, il est nécessaire de renforcer la péréquation financière intercantonale, par le truchement de la part des cantons au produit de l'impôt de défense nationale. Cette correction des effets financiers de la nouvelle répartition est demandée très clairement par les milieux consultés. Elle peut se faire, d'ailleurs, sans créer de charge supplémentaire pour la Confédération. La forme définitive qui sera donnée à la péréquation financière dépend d'ailleurs principalement des décisions que le Parlement prendra au sujet de la nouvelle répartition des tâches et de l'assurance-maladie. C'est pourquoi nous nous réservons la possibilité de vous soumettre les chiffres les plus récents vers la fin du débat parlementaire. Nous ne le ferons pas sans consulter auparavant les gouvernements des cantons et la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Toutefois, dans le présent message, nous vous proposons déjà un projet de loi relatif à un renforcement de la péréquation financière. Compte tenu de la situation actuelle, la part de l'impôt de défense nationale affectée à la péréquation passerait, selon ce projet, de 7,5 à 13 pour cent, 3 pour cent étant alors affectés à un fonds de réserve spécial (voir à ce sujet, le ch. 6 ci-après).

212.2

Le sort qui sera réservé à la mesure provisoire visant à supprimer jusqu'à fin 1985 la part des cantons aux recettes nettes de la Régie fédérale des alcools (à l'exception de la dîme), ainsi que leur part au produit net des droits de timbre, est une question de politique financière. Selon les articles 14 et 15 des dispositions transitoires de la constitution fédérale, ce problème doit être résolu dans le cadre de la première étape de la nouvelle répartition des tâches.

Depuis l'établissement du plan financier 1981-1983, les perspectives ne se sont pas suffisamment améliorées pour qu'on puisse envisager, sans mettre en danger le programme d'assainissement des finances fédérales, de restituer ces deux parts aux cantons, comme ceux-ci l'ont souhaité. Alors que les cantons auront tenu compte de ce manque à gagner dans leur budget dès 1981, la Confédération, en retournant au droit antérieur en 1986, verrait ses charges augmenter brusquement d'environ 290 millions de francs (cf., pour les parts cantonales, le ch. 7 ci-après).

212.3

Certains milieux ont demandé une augmentation de la *part des cantons au produit brut de l'impôt de défense nationale*. Or, cette opération serait difficilement réalisable dans la situation présente. L'impôt de défense nationale est, en effet, une des colonnes-maitresses des finances fédérales. Pour se permettre d'y toucher, il faudrait préalablement s'assurer que la Confédération dispose de nouvelles ressources ou qu'elle peut opérer à l'endroit des cantons, des transferts plus accentués que ceux qui sont proposés ici. Mais il n'existe, pour

l'instant, aucun projet propre à réaliser l'une de ces deux hypothèses. C'est pourquoi la péréquation financière qui se fait par le truchement de l'impôt de défense nationale ne peut être renforcée que dans les limites actuelles de la part des cantons (30%), de peur de charger davantage les finances fédérales.

212.4

Pour terminer ce chapitre financier, nous évoquerons encore l'*harmonisation fiscale* qui touche à la fois à la répartition des tâches et à la péréquation financière. Nous n'avons pas voulu intégrer au présent message le projet de loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Mais ce projet législatif très important vous sera soumis au cours de la présente législature.

213 **Résultat de la procédure de consultation**

Cette consultation a montré qu'on approuvait l'orientation générale des propositions ainsi que, pour une grande partie d'entre elles, leur contenu concret. Les gouvernements des cantons, notamment, ont exprimé des opinions claires sur le sens et la portée d'une réforme de notre structure fédérative. Les partis politiques, en revanche, n'ont pas tous la même conception du fédéralisme; mais leurs divergences de vues portent avant tout sur l'importance respective des buts que l'on veut fixer à une nouvelle répartition plutôt que sur leur bien-fondé. Parmi les critères d'une nouvelle répartition, relevons celui de la subsidiarité qui est très largement approuvé.

Eu égard aux résultats de la consultation, la plupart des mesures peuvent être réalisées *dans la forme* qu'elles avaient au moment où elles ont été présentées aux milieux consultés. En matière de bourses d'études et de prestations complémentaires à l'AVS/AI, il a été tenu compte particulièrement du souci de maintenir le niveau des prestations de l'Etat.

Quant aux propositions en matière de *transport*, les réponses ont été favorables à une prise en charge presque intégrale par la Confédération des coûts d'entretien du réseau des routes nationales; par contre, elles reflètent plus de scepticisme à l'égard d'une participation des cantons au déficit du trafic régional des Chemins de fer fédéraux. Deux facteurs principaux empêchent la réalisation rapide de cette dernière mesure: d'un côté, l'introduction, au milieu des années quatre-vingt seulement, d'une comptabilité séparée pour les lignes; de l'autre, l'absence d'une conception précise quant à la participation des cantons à la gestion. C'est pourquoi nous avons renoncé à proposer, dans la première étape, une nouvelle répartition des tâches dans le domaine des transports. Elle constitue un chapitre important du «*Message relatif aux bases constitutionnelles pour une politique globale et coordonnée des transports*». Le problème de l'indemnité pour les prestations en faveur de l'économie générale dans le transport régional sera discuté à l'occasion des débats relatifs au «*Message sur le contrat d'entreprise 1982 des Chemins de fer fédéraux suisses*» (FF 1981 II 453). En d'autres termes, la répartition des tâches jouera un rôle central dans la réalisation d'une politique globale des transports.

Enfin, nous avons renvoyé à une deuxième série de mesures les propositions qui concernent la répartition des tâches en matière d'*assurance-invalidité*. Nous nous réservons ainsi la possibilité de choisir la solution la mieux adaptée aux particularités de cette assurance et celle qui respecte le mieux la diversité de ses fonctions. En outre, la variante I, qui a eu la préférence des milieux consultés, suppose des adaptations qui sont moins rapides à réaliser que toutes les autres mesures de cette première série.

214 Le calendrier

Normalement, les mesures que nous vous proposons devraient entrer en vigueur simultanément, en 1984. Toutefois, pour ménager une transition harmonieuse et ne pas surcharger les cantons, nous prévoyons une période d'adaptation plus longue, soit jusqu'à la fin de l'année 1985, pour les subventions d'exploitation dans le domaine de l'*exécution des peines et des mesures* et pour les subventions en faveur des dépenses des cantons pour l'allocation de *bourses d'études*. Quant aux *maisons de retraite*, la réduction de l'aide fédérale sera également progressive. Enfin, en ce qui concerne la révision de l'assurance-invalidité, nous venons de voir qu'elle a dû être remise à une étape ultérieure pour une raison de délais (cf. ch. 213).

215 Groupe de contact des cantons

Dans ses séances des 17 octobre 1980, 25 mai et 3 septembre 1981, le Groupe de contact des cantons a discuté la conception générale de cette première étape. Il l'a approuvée aussi bien dans son ensemble que dans chacune de ses parties.

22 Contenu, forme et procédure

221 Contenu

221.1

Nous proposons, dans ce message, des mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches dans les domaines suivants:

- Exécution des peines et des mesures,
- Protection civile,
- Ecole obligatoire,
- Bourses d'études (nouveau terme: subsides de formation),
- Gymnastique et sport,
- Santé publique,
- Assurance-vieillesse et survivants/Maisons de retraite,
- Prestations complémentaires à l'AVS/AI,
- Aide aux réfugiés,
- Encouragement à la construction de logements,
- Péréquation financière.

Quant à l'*assurance-maladie*, une révision partielle, conforme aux objectifs de la nouvelle répartition des tâches, vous est proposée dans un message séparé (cf. ch. 231). Dans le même sens, les travaux préparatoires en vue d'une loi fédérale sur *la faune sauvage et la chasse* sont poursuivis (cf. ch. 232).

En outre, les propositions qui concernent l'*enseignement ménager* et la *conservation des monuments historiques* relèvent de la compétence réglementaire du Conseil fédéral (cf. ch. 233 et 234).

221.2

Nous traitons encore, comme nous le commande le programme d'économies 1980, la question essentiellement financière du sort qui sera réservé *aux parts des cantons aux recettes nettes de la Régie fédérale des alcools* (à l'exception de la dîme) ainsi qu'à leurs *parts au produit net des droits de timbre*.

222 **Forme et procédure**

222.1

Certaines mesures supposent des doubles révisions, celle de la constitution et celle des lois d'exécution, tandis que d'autres peuvent se faire par la voie de modifications de lois seulement.

En soumettant tout cet ensemble à une *procédure législative* en une seule phase («uniphase») tant pour la constitution que pour les lois, nous respectons le but politique de l'opération: réaliser, simultanément et dans une même inspiration, une répartition efficace des tâches dans une série de domaines.

Il est vrai que la procédure choisie, qui tend à réviser en même temps la constitution et la loi dans un domaine donné, s'écarte de la pratique suivie jusqu'à ce jour. Pourtant la procédure courante des deux étapes successives (révision de la constitution et ensuite révision de la loi) n'est pas une règle constitutionnelle impérative. Si des raisons objectives, comme il en existe en l'espèce, ou l'urgence le commandent, on peut exceptionnellement, *dans la phase préparatoire et jusqu'à la fin de la procédure parlementaire*, traiter ensemble la révision de la constitution et celle de la loi.

Cette procédure «uniphase» sera scindée dès que la votation finale aura eu lieu aux Chambres fédérales. A ce moment, les droits politiques du peuple et des cantons trouveront leur pleine expression à travers le référendum constitutionnel obligatoire sur les arrêtés fédéraux qui révisent la constitution. Si le peuple et les cantons les acceptent, les arrêtés qui modifient les lois seront alors publiés dans la Feuille fédérale et le délai référendaire commencera à courir à partir de ce moment-là seulement. Les lois contiennent une disposition transitoire prévoyant qu'elles deviendront caduques si les révisions constitutionnelles sont rejetées.

Sauf disposition contraire expresse, les révisions de la constitution entrent en vigueur dès que le peuple et les cantons les ont acceptées. Cependant, comme la cohérence de toute l'opération dépend de la réalisation simultanée des mesures

de rang constitutionnel et de celles de rang législatif, nous avons dû prévoir une disposition transitoire dans les arrêtés fédéraux revisant la constitution, au terme de laquelle c'est le Conseil fédéral qui fixe la date de leur entrée en vigueur.

222.2

En outre, la fonction législative est dominée par un certain nombre de principes juridiques qui doivent être respectés.

Rappelons d'abord celui de la *hiérarchie des règles*, en vertu duquel la constitution est supérieure à la loi: aussi avons-nous dissocié les projets constitutionnels des projets législatifs qui se rapportent au même domaine.

Il y a ensuite le principe de *l'unité de la matière*: dans notre message, la diversité de la matière est telle que le but politique qui nous inspire ne suffit qu'imparfaitement à établir l'existence d'un rapport intrinsèque entre les différentes propositions. C'est pourquoi la plupart des mesures de même rang vous sont néanmoins présentées dans des projets séparés. Seules celles qui constituent un ensemble compact sont réunies en un projet unique (c'est le cas de l'école obligatoire, de la santé publique et de l'assurance-vieillesse et survivants).

222.3

Au total, nous proposons donc six mesures qui nécessitent une double révision, celle de la constitution et celle des lois d'exécution, et sept mesures pour lesquelles la loi seule doit être modifiée.

Constitution et lois

- Ecoles primaires (art. 27^{bis} cst.),
- Bourses d'études (art. 27^{quater}, art. 16 disp. trans. cst.),
- Subventions mineures dans le domaine de la santé publique (art. 69^{bis}, 2^e al. cst.),
- Encouragement à la construction de logements (art. 34^{sexies}, art. 17 disp. trans. cst.),
- Part des cantons au produit des droits de timbre (art. 41^{bis}, 1^{er} al., let. a, art. 14 disp. trans. cst.),
- Part des cantons au produit de l'impôt sur les boissons distillées (art. 32^{bis}, 9^e al., art. 15 disp. trans. cst.).

Lois

- Exécution des peines et des mesures,
- Protection civile,
- Gymnastique et sport,
- AVS/Maisons de retraite,
- Prestations complémentaires à l'AVS/AI,
- Aide aux réfugiés,
- Péréquation financière.

Au total, dix-neuf projets distincts, soit de révisions de la constitution, soit de modifications de lois, vous sont soumis.

Le nombre relativement important de révisions constitutionnelles est dû essentiellement au manque d'uniformité de notre constitution actuelle. On constate, en outre, que c'est entre autres la densité normative élevée des dispositions constitutionnelles récentes qui crée le plus de difficultés pour une nouvelle répartition. Enfin, en établissant un lien entre la répartition des tâches et la participation des cantons à certaines ressources fédérales, on a contribué à augmenter encore le nombre des révisions constitutionnelles.

23 Mesures proposées dans d'autres procédures

231 Assurance-maladie

L'assurance-maladie est un chapitre essentiel d'une nouvelle répartition des tâches. C'est pourquoi nous avons décidé de coordonner la révision de la loi avec la présente procédure. Nous proposons que les cantons prennent une part plus grande à l'assurance-maladie. Ce projet correspond à la variante I proposée dans le rapport de la Commission d'étude. La révision partielle de l'assurance-maladie a toutefois été soumise au Parlement dans un message distinct, car elle touche d'autres questions qui ne concernent guère la répartition des tâches (cf. FF 1981 II 1069). Dans notre idée, cependant, une participation accrue des cantons au financement de l'assurance-maladie est, sur les plans juridique et financier, une contrepartie de la suppression des contributions cantonales au financement de l'AVS, mesure qui est proposée dans le présent message. Inversement, ils n'auront à participer à l'assurance-maladie que s'ils bénéficient, dans le cadre de la nouvelle répartition, d'un allègement approprié de leurs charges financières. C'est pourquoi le présent message tient compte des répercussions financières des propositions nouvelles en matière d'assurance-maladie. Relevons, en outre, que la participation des cantons au financement de cette assurance fournit un argument de poids en faveur du renforcement de la péréquation financière au profit des cantons plus faibles. Il y a donc un lien étroit, matériel et temporel, entre le présent message et celui sur l'assurance-maladie.

La future réglementation de l'assurance-maladie tient donc compte de la compétence des cantons en matière de santé publique et de politique hospitalière. Tandis que l'assurance-vieillesse et survivants est presque entièrement réglée et gérée par la Confédération, l'assurance-maladie a un caractère fédéraliste plus marqué, étant en rapport plus étroit avec des tâches cantonales. En outre, si les cantons acquièrent davantage de responsabilités en cette matière, il apparaît plus clairement qu'ils ont aussi des compétences importantes à exercer dans le domaine de la sécurité sociale. Une plus grande participation des cantons à l'assurance-maladie représente ainsi un contrepois au développement des prestations obligatoires dans cette assurance, ce qui a tendance à libérer les cantons de tâches et de frais dans d'autres domaines, particulièrement dans ceux de la santé et de l'assistance publiques. Une participation financière des cantons à l'assurance-maladie est aussi justifiée par le fait

suivant: en raison de leurs compétences dans le domaine de la santé publique et compte tenu de leur autonomie tarifaire visée par la révision partielle de l'assurance-maladie, les cantons exercent une influence considérable sur les dépenses de l'assurance-maladie et, partant, sur le montant de la contribution des pouvoirs publics en faveur des caisses-maladie.

L'augmentation des coûts hospitaliers est due à des causes objectives ainsi qu'à une transformation des conditions sociales, par exemple à l'amélioration des conditions de travail dans les hôpitaux. Il n'en demeure pas moins qu'on pourrait certainement, par divers moyens, contenir davantage les coûts et même les abaisser. Une participation financière accrue des cantons à l'assurance-maladie poursuit notamment deux buts: empêcher que l'élévation des coûts ne soit reportée de façon injustifiée sur les assurés et inciter tous les organes compétents à faire un effort pour endiguer les coûts de la santé publique, au premier chef ceux des hôpitaux, mais aussi ceux des traitements ambulatoires sur lesquels les cantons exercent une surveillance tarifaire.

232 Faune sauvage et chasse

Le Département fédéral de l'intérieur prépare actuellement un projet de loi qui doit remplacer la loi fédérale de 1925 sur la chasse et la protection des oiseaux (RS 922.0). La procédure de consultation a porté sur deux avant-projets. L'un d'eux concerne une loi-cadre succincte, comme l'avait proposé la Commission d'étude. Les travaux préparatoires se poursuivent. Nous veillerons à ce que la loi-cadre corresponde mieux aux avis exprimés par les cantons et associations lors de la procédure de consultation et à ce qu'elle tienne compte de la structure fédéraliste. Quant aux éventuelles conséquences financières qui, d'ailleurs, seraient minimes, le présent message ne les prend pas en considération.

233 Enseignement ménager

La proposition visant à rendre aux cantons la compétence exclusive pour l'enseignement ménager au degré de la scolarité obligatoire et pour la formation continue en matière d'économie familiale peut se réaliser par une révision de l'ordonnance y relative du 16 janvier 1974 (RS 915.2). Il en va de même pour la formation du personnel enseignant en matière d'économie familiale. En outre, toute la réglementation fédérale qui porte sur les cours pour adultes et les mesures d'encouragement correspondantes disparaîtront. Les répercussions financières, qui sont importantes, sont prises en considération dans le présent message.

La question des cours de perfectionnement sera examinée lors de la deuxième étape, dans le contexte de la formation professionnelle.

234 Conservation des monuments historiques

Comme cela a été proposé à titre de mesure d'urgence, les cantons doivent être plus fortement associés à la procédure d'octroi des subventions. Le Départe-

ment fédéral de l'intérieur en a tenu compte dans ses «Directives concernant les subventions dans le domaine de la protection de la nature et du patrimoine national, y compris la protection des monuments». D'autre part, l'engagement de la Confédération en matière de conservation des monuments historiques fera encore l'objet du deuxième train de mesures, en tant qu'il représente une forme d'encouragement de la culture.

24 Réalisation dans les cantons et les communes

241 Premières mesures

Pour répondre aux buts de cette réforme fédéraliste, la réalisation des premières mesures revient aux cantons et aux communes qui ont la responsabilité de recourir à la coopération intercantonale. A cet égard, le Groupe de contact, en donnant l'occasion aux gouvernements des cantons de collaborer dès le début à cette nouvelle répartition, a créé un climat favorable à une telle coopération et la réalisation des mesures pourra se faire dans des délais assez brefs, en principe pour l'année 1984.

Dans la plupart des cas, cette réalisation ne devrait guère poser de problèmes particuliers aux cantons et communes, même si elle a des répercussions sur leurs législations et leurs finances. Il y a toutefois un certain nombre de domaines où il faudra garantir très soigneusement le passage d'un droit à l'autre dans l'intérêt de l'exécution même de la tâche en cause.

C'est le cas, notamment, de *l'exécution des peines et des mesures*. Dans ce domaine, une coopération intercantonale est nécessaire pour la prise en charge des frais d'exploitation des maisons d'éducation pour enfants et adolescents. En effet, le placement se fait souvent par-dessus les frontières cantonales. Il appartient aux cantons de choisir la forme que prendra cette coopération. A cet effet, la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police a créé une commission qui est chargée de préparer les bases nécessaires pour cette coopération en Suisse alémanique. Entre les cantons romands, il existe déjà une convention administrative qui règle les questions financières. Pour faciliter ce transfert de responsabilité, la Confédération continuera à verser des subventions d'exploitation jusqu'à la fin de l'année 1985.

Un même délai transitoire doit être prévu en matière de *subsidés de formation*, dans l'intention, surtout, de ménager les cantons financièrement faibles. Ainsi, les subventions fédérales pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études seront allouées jusqu'à la fin de l'année 1985.

Quant aux subventions fédérales en faveur de la construction et de l'aménagement de *maisons de retraite*, elles continueront à être versées pendant une période transitoire, afin que chaque canton puisse bénéficier de cette aide initiale. La Confédération ne se dégagera donc que progressivement de ses charges dans ce domaine.

Une répartition claire des tâches dans le domaine de *l'encouragement à la construction de logements* incitera les cantons et les villes à prendre davantage de mesures de leur propre chef, surtout dans les agglomérations où sévit la

pénurie de logements. Quant à la Confédération, son rôle consistera à développer la protection des locataires par des aménagements du droit régissant le bail à loyer. Une procédure de consultation a été ouverte sur un projet d'arrêté fédéral relatif à la protection des locataires contre les loyers abusifs et autres prestations abusives (art. 34^{septies}, 2^e al., cst.) et sur des dispositions correspondantes dans le droit régissant le bail à loyer et le bail à ferme. Il faudra auparavant proroger de cinq ans l'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif dont la validité échoit à la fin de l'année 1982 (FF 1981 II 201 ss).

242 Nouvelle répartition des tâches entre les cantons et les communes

Dans quelques cantons, on a demandé, ces dernières années, que soit réexaminée la façon dont les tâches sont réparties entre le canton et ses communes. Ces interventions reflètent un certain malaise devant l'enchevêtrement toujours plus dense des compétences cantonales et des compétences communales. Elles témoignent aussi d'une certaine crainte de voir les communes perdre leur autonomie. C'est pourquoi on a entrepris, dans ces cantons, de clarifier les rapports avec les communes et de donner à l'une et à l'autre des deux collectivités un nouveau pouvoir d'action dans les domaines qui leur sont traditionnellement réservés. Ces réformes sont, bien entendu, l'affaire des cantons; du point de vue général, on peut s'en féliciter, puisqu'elles vont dans le même sens que la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Le nombre, la portée et l'objet de ces réformes varient d'un canton à l'autre.

Les cantons d'Argovie et du Jura se sont dotés de constitutions nouvelles. Dans ceux de Glaris, Soleure, Bâle-Campagne, Thurgovie et du Tessin, les efforts en vue d'une révision de la constitution ont déjà progressé. Le Grand Conseil du canton d'Uri vient en outre de décider d'entreprendre une révision totale. La répartition des tâches entre le canton et les communes représente une part importante de ces travaux. Par ailleurs, dans de nombreux cantons (ZH BE LU NW ZG FR SO BL SH SG AG VD), on a tenté par des interventions, des propositions et, quelquefois, par des projets concrets, d'opérer un partage plus clair des compétences politiques et financières dans différents domaines, notamment l'enseignement primaire, les soins médicaux dans les communes et les constructions publiques.

Enfin, certains cantons cherchent, dans une péréquation financière indirecte, le moyen de rendre plus efficace le système des subventions et d'assurer aux communes une force nouvelle. Le pouvoir de décision de la commune devrait s'en trouver renforcé et le canton déchargé d'autant.

3 Deuxième étape de la nouvelle répartition des tâches

La Commission d'étude prépare d'autres propositions en vue d'une deuxième étape de la nouvelle répartition des tâches. Le Groupe de contact continuera d'assurer un dialogue permanent avec les cantons.

La Commission devrait publier son rapport au début de 1982 et un deuxième train de mesures pourrait être réalisé, après une nouvelle procédure de consultation, pendant la prochaine législature.

Dans cette deuxième étape, on traitera surtout les domaines suivants: *enseignement secondaire, enseignement universitaire, formation professionnelle, culture, protection de la nature, défense nationale, assurance-invalidité, protection de la qualité des eaux, correction des cours d'eau, pêche, agriculture, économie forestière, politique structurelle sur les plans sectoriel et régional.*

Les enseignements théoriques et pratiques qui auront été recueillis dans les deux étapes de la nouvelle répartition permettront l'élaboration des directives destinées à façonner notre structure fédérative.

4 Les mesures particulières

4.01 Exécution des peines et des mesures

4.01.1 Généralités

Conformément à l'article 64^{bis} de la constitution fédérale, l'exécution des peines relève des cantons. Toutefois, ceux-ci sont limités, dans l'accomplissement de leur tâche, par certains principes supérieurs. Ce sont, notamment, les droits fondamentaux protégés par la constitution fédérale, les garanties de la Convention européenne des droits de l'homme et celles de la Résolution du Conseil de l'Europe prescrivant des règles minima pour le traitement des détenus. Mais il y a aussi des principes sur l'exécution des peines, que la Confédération a édictés en vertu de sa compétence. On les trouve dans le code pénal et dans l'ordonnance d'exécution I. Ces principes de droit fédéral sont indispensables à la mise en œuvre du droit pénal matériel. Il n'est donc pas nécessaire, nous semble-t-il, de reviser les principes du partage actuel. D'autre part, il faut veiller à laisser aux cantons une marge de manœuvre suffisante dans le domaine de l'application du droit pénal matériel. Cela vaut surtout pour l'exploitation des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation.

L'article 64^{bis}, 3^e alinéa de la constitution fédérale prévoit que la Confédération peut «accorder aux cantons des subventions pour la construction d'établissements pénitentiaires, de maisons de travail et de correction, ainsi que pour les réformes à réaliser dans l'exécution des peines». En outre, elle peut «prêter son concours à des institutions protectrices de l'enfance abandonnée». Usant de cette compétence elle a édicté la loi du 6 octobre 1966 sur les subventions de la Confédération aux établissements servant à l'exécution des peines et mesures et aux maisons d'éducation (RS 341), ainsi que l'ordonnance d'exécution du 14 février 1973 (RS 341.1). Sur cette base, elle alloue actuellement des subventions:

- a. Pour la *construction* et l'*agrandissement* d'établissements pénitentiaires et de maisons d'éducation.
Ces subventions s'élevaient, en règle générale, à 40 pour cent des coûts de construction reconnus des établissements pénitentiaires; elles sont égales

pour les établissements prévus aux articles 100^{bis} et 93^{ter} CPS, à 60 pour cent des coûts. Le taux peut être porté à 50 pour cent, respectivement 70 pour cent, quand la capacité d'accueil semble devoir demeurer encore longtemps insuffisante et que des raisons d'ordre linguistique ou géographique empêchent de faire appel à d'autres établissements ou foyers.

Il y a actuellement environ 300 établissements qui peuvent prétendre à des subventions de construction. Pendant les années 1977 à 1979, la Confédération a alloué, à ce titre, en moyenne 23 millions de francs par an.

- b. Pour l'*exploitation* des établissements d'éducation pour enfants et adolescents et des maisons d'éducation au travail pour jeunes adultes.

Ces subventions sont fonction des dépenses spéciales faites en faveur de mesures éducatives. Elles couvrent 30 ou 50 pour cent – selon la formation acquise par le personnel – des frais du personnel qui se consacre à la thérapie, à l'éducation et à la formation des enfants, ainsi que 30 pour cent des dépenses de formation du personnel et des dépenses pour les moyens auxiliaires de thérapie, d'éducation et de formation. En outre, une prime est versée pour les dépenses d'équipement et les dispositifs éducatifs d'une valeur particulière.

Il y a actuellement environ 170 établissements qui peuvent prétendre à des subventions d'exploitation. Pendant les années 1977 à 1979, la Confédération a alloué, à ce titre, en moyenne 30 millions de francs par an.

- c. Pour la *formation professionnelle* et le *perfectionnement* des connaissances des personnes qui s'occupent de l'exécution des peines et mesures.

Ces subventions couvrent jusqu'à 80 pour cent des frais du personnel enseignant chargé de cours dans les écoles de formation reconnues, jusqu'à 100 pour cent des frais du personnel enseignant chargé d'autres cours reconnus et jusqu'à 80 pour cent des frais du matériel d'enseignement.

Il y a actuellement 15 écoles de ce type (écoles pour éducateurs et écoles de service social), le Centre suisse de formation du personnel pénitentiaire et environ 10 organisateurs de cours spéciaux qui peuvent prétendre aux subventions de formation et de perfectionnement. Pendant les années 1977 à 1979, la Confédération a alloué, à ce titre, en moyenne 1,3 million de francs par an.

- d. *Total des subventions*

Pendant les années 1977 à 1979, la Confédération a alloué, en moyenne, 54 millions de francs de subventions par année.

4.01.2 Nouvelle répartition

4.01.21 Principes

S'il n'y a rien à changer aux principes de la répartition actuelle des compétences pour la réglementation et l'application de l'exécution des peines, il faudrait, en revanche, aménager les prestations financières de la Confédération d'une manière qui se concilie mieux avec les principes du partage actuel. La renonciation aux subventions d'exploitation et de formation, qui ont été

jusqu'ici assorties de charges et de conditions, a pour but de supprimer l'influence que la Confédération exerce sur l'exploitation courante des établissements pénitentiaires et renforcer du même coup la responsabilité des cantons en matière d'exécution des peines. Par ailleurs, la Confédération allouera aux cantons une subvention pour encourager les réformes et la recherche dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures. La nouvelle loi prévoit donc, dans ce but, des subventions pour des projets pilotes et confirme, dans le même esprit, les subventions de construction. Il a fallu, pour ces dernières, fixer une condition supplémentaire à leur octroi: les projets de construction doivent constituer des améliorations au sens de la nouvelle loi. De ce fait, si la Confédération conserve, pour des raisons de théorie et de politique juridiques, un certain pouvoir indispensable dans le domaine de l'exécution des peines, ce pouvoir se trouve néanmoins quelque peu déplacé: les subventions fédérales n'ont plus pour fonction principale de dédommager les cantons des frais qu'ils assument pour l'exécution du droit fédéral. Dorénavant, elles sont allouées avant tout à titre d'encouragement. La façon dont sont réglées les subventions ainsi que la procédure pour les allouer est conçue de telle manière que la Confédération ne participe plus aux dépenses courantes et que ses prestations d'encouragement ne sont plus accordées sans consulter les cantons.

D'autres considérations nous ont encore convaincus de renoncer aux subventions actuelles. Les voici:

- a. *Suppression des subventions d'exploitation destinées aux établissements d'éducation pour enfants et adolescents et aux maisons d'éducation au travail pour jeunes adultes*

L'exploitation de ces établissements doit de nouveau incomber entièrement aux cantons. En effet, les mesures éducatives sont considérées, de façon générale, comme un des éléments de l'assistance publique, domaine réservé des cantons. Cependant, étant donné le niveau de spécialisation des institutions, il arrive fréquemment que le placement se fasse dans un autre canton que celui qui l'a ordonné. Vue sous cet angle, la suppression de ces subventions peut donc paraître discutable. On prépare actuellement un concordat intercantonal qui réglera ces problèmes aussi pour la partie alémanique du pays et qui assurera le financement de ces établissements par les cantons.

- b. *Suppression des subventions de formation*

Une séparation claire des compétences fédérales et des compétences cantonales, but de notre entreprise, aurait aussi pu se réaliser, ici, en intégrant cette formation spécialisée à tout le reste du secteur de la formation professionnelle, qui est réglé principalement par le droit fédéral. Mais les dépenses faites pour la formation du personnel pénitentiaire font partie, en fait, des dépenses qui résultent de la mise en œuvre du droit pénal matériel. Ainsi, en ce qui concerne le Centre de formation du personnel pénitentiaire, il serait justifié de supprimer l'aide financière que la Confédération lui apporte. En ce qui concerne les autres établissements (écoles pour éducateurs et assistants sociaux), il paraît d'autant plus légitime de renoncer à les subventionner que leur activité, proche de l'enseignement, de la santé et de l'assistance individuelle, relève davantage

des cantons. Quant aux subventions accordées pour les cours de perfectionnement, il s'agit précisément de cette catégorie de prestations mineures qui pourraient être supprimées.

4.01.22 Nécessité d'une révision totale de la loi sur les subventions

En principe, il suffirait, pour réaliser nos propositions, de modifier la loi sur les subventions et l'ordonnance d'exécution, en abrogeant les dispositions relatives aux subventions d'exploitation et aux subventions de formation, et en introduisant les nouvelles règles sur les subventions à des projets pilotes. Pourtant nous avons préféré vous proposer une révision totale de la loi pour les raisons suivantes:

- a. Une révision partielle, surtout de l'ordonnance, serait peu satisfaisante du point de vue formel, ce d'autant plus qu'il faut aussi réviser les dispositions sur le domaine d'application et les conditions pour les subventions de construction.
- b. Certaines dispositions, qui relèvent normalement du domaine de la loi, ne sont prévues qu'au niveau de l'ordonnance ou des directives de l'Office fédéral de la justice. Il est souhaitable de corriger ce défaut.
- c. Dans son application concrète, la loi actuelle s'est révélée défectueuse sur plusieurs points; ce qui a contrecarré l'effet maximal que l'aide fédérale aurait pu avoir. Ces défauts devraient aussi être corrigés, ce qui ne va pas sans introduire quelques dispositions nouvelles dans la loi.
- d. La suppression des subventions d'exploitation et des subventions de formation et l'introduction des subventions de recherche constituent une modification considérable du but général de l'aide fédérale et donnent par conséquent un rôle différent à la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines. Cette conception nouvelle doit apparaître dans la loi.

4.01.3 Loi

L'article premier énonce le *but fondamental* de la nouvelle loi, ce qui manque à la loi actuelle. Dans la lettre a, on rappelle, au sujet des peines privatives de liberté, qu'il faut tout particulièrement veiller à combattre les effets secondaires indésirables qu'elles entraînent et à faciliter l'intégration des personnes qui les subissent. Là où les prestations fédérales sont destinées à l'exécution de mesures pénales ou civiles prononcées contre des personnes mineures, il faut chercher avant tout à prévenir la récidive. On s'inspirera aussi de ces principes pour promouvoir les réformes annoncées dans la lettre b.

Pour les subventions de construction, nous proposons les modifications suivantes:

- a. Le domaine d'application est limité (art. 2). Dorénavant, seuls les établissements spécialisés dans l'exécution des peines et des mesures seront subventionnés. Si des établissements pour enfants et adolescents n'accueil-

lent qu'un petit nombre de personnes renvoyées en vertu du code pénal suisse, ils n'ont plus un droit à une subvention de construction; la limite en-deçà de laquelle aucune subvention n'est allouée, est portée de 10 000 à 500 000 francs.

- b. Les conditions auxquelles une subvention de construction est allouée sont précisées afin de lui donner le maximum d'efficacité (art. 3).
- c. Un taux unique est prévu pour les subventions. Il est égal à 50 pour cent des frais de construction, ce qui correspond, en moyenne, au taux pratiqué jusqu'à maintenant (art. 4). Le calcul des subventions en sera simplifié.

Selon l'article 5, premier alinéa, la Confédération peut *subventionner le développement et l'expérimentation de nouvelles méthodes et conceptions* (projets pilotes). Ainsi encouragera-t-elle aussi bien la préparation, la conduite et l'estimation de projets pilotes que le développement théorique de nouvelles conceptions. En laissant aux cantons le financement intégral de l'exploitation des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation et la formation d'un personnel qualifié, la Confédération garantit les moyens financiers permettant une évolution dans l'exécution des peines et des mesures. Elle se fonde ici sur l'article 64^{bis}, 3^e alinéa de la constitution fédérale et favorise en particulier l'introduction, à titre d'essai, de méthodes non prévues par le code, comme l'y invite l'article 397^{bis}, 4^e alinéa du code pénal suisse. Voici les principales différences entre les subventions de recherche et les subventions d'exploitation, qui sont appelées à disparaître (art. 5 à 7):

- a. Le champ d'application des subventions s'étend à tous les établissements mentionnés à l'article premier.
- b. Ces subventions ne sont allouées que dans la limite des crédits disponibles et pour une période d'essai de cinq ans au plus.
- c. Afin d'assurer leur transmissibilité, les projets susceptibles de bénéficier d'une subvention doivent comprendre une estimation.

Les dispositions communes sur les subventions de construction et pour des projets pilotes (art. 8 et 9) correspondent aux prescriptions en vigueur et à la pratique actuelle.

En ce qui concerne *l'organisation et la procédure*, les modifications par rapport à la loi actuelle sont les suivantes (art. 10 à 13):

- a. La procédure est simplifiée: les demandes de subvention sont présentées par l'intermédiaire de l'autorité cantonale compétente dans le cas d'espèce et non plus par celui d'un office cantonal de liaison.
- b. Le rôle des cantons est renforcé: les autorités cantonales compétentes donnent un préavis sur chaque demande de subvention présentée par des particuliers (à l'exception du cas de l'art. 10, 2^e al., dernière phrase). Lorsque la demande porte sur une subvention de construction, elles disposent même d'un droit de veto (art. 3, 2^e al.).

L'évolution juridique en Suisse et à l'étranger, comme les nouvelles connaissances et expériences nécessitent que les informations relatives aux efforts

entrepris selon l'article premier soient recueillies systématiquement. Eu égard à leur dimension internationale, ils revêtent une signification particulière. Aux termes de l'article 14, la Confédération entreprend la tâche concernant *l'information et la documentation*. Elle a d'ailleurs déjà rempli cette tâche d'infrastructure en l'absence de fondement légal exprès.

L'article 15 donne au Conseil fédéral la compétence d'ordonner des *statistiques* concernant l'exécution des peines et l'application des mesures. La Confédération peut utiliser à cette fin son propre matériel et ordonner des enquêtes directes. Cela n'implique toutefois aucun devoir de renseigner de la part des personnes concernées; ces statistiques se basent sur des informations librement données. Comme les cantons et leurs établissements disposent souvent déjà des données recherchées, ils peuvent être appelés à collaborer aux statistiques de la Confédération. Les cantons et les établissements privés sont obligés, en vertu de la nouvelle réglementation, de mettre à disposition de la Confédération les informations qu'ils ont obtenues de leur propre initiative. Cette obligation doit, cependant, par analogie avec l'article 8 de la loi fédérale du 20 juin 1980 réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture (RO 1981 14), demeurer limitée aux indications statistiques seules; les données sur des personnes qui permettent des conclusions sur la situation personnelle ne sont pas comprises (art. 15, 1^{er} al.).

Conformément à un principe général de la protection des données, les données individuelles obtenues au moyen d'enquêtes directes ne doivent être utilisées qu'à des fins statistiques. Comme il peut s'agir, en matière d'exécution des peines et des mesures, de données particulièrement délicates, leur transmission est interdite, même lorsqu'elles poursuivent des buts statistiques (art. 15, 2^e al.).

Des délais d'adaptation convenables – pendant lesquels la Confédération continuera à verser les prestations prévues par le droit actuel – doivent être réservés, afin que les cantons aient le temps d'adopter les mesures nécessaires. En ce qui concerne l'exploitation des maisons d'éducation et des maisons d'éducation au travail, la coopération entre les cantons doit être réglée sur des bases nouvelles. En Suisse alémanique, cela suppose la conclusion d'un concordat intercantonal. C'est pourquoi la suppression des subventions d'exploitation demandera un délai un peu plus long. Les subventions d'exploitation doivent être allouées jusqu'à la fin de l'année 1985. Quant à la suppression des subventions destinées aux établissements de formation, il faut la faire coïncider avec l'échéance de l'arrêté fédéral du 5 octobre 1979 subventionnant des écoles de service social (RS 412.31). De ce fait, les subventions destinées aux établissements de formation seront versées jusqu'à la fin de l'année 1984. En revanche, les subventions mineures destinées à des cours de perfectionnement peuvent immédiatement être supprimées. Un court délai de transition doit aussi être prévu pour les subventions de construction puisqu'elles subissent certains changements. Elles seront allouées conformément à l'ancien droit, si la demande est déposée avant le 31 décembre 1982.

4.02 Protection civile

4.02.1 Généralités

La législation en matière de protection civile est du ressort de la Confédération (art. 22^{bis}, 1^{er} al., cst.), tandis que les cantons sont chargés d'exécuter la législation fédérale et de fournir certaines prestations, sous la haute surveillance de la Confédération.

Par la révision du 7 octobre 1977 (RO 1978 50), on a adapté la législation sur la protection civile aux conclusions de la conception 1971 de la protection civile. D'une manière générale, cette législation a fait ses preuves. Par contre, il s'est révélé souhaitable d'apporter certaines simplifications administratives dans des domaines particuliers en modifiant la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons, les communes et les particuliers.

4.02.2 Nouvelle répartition des tâches

4.02.21 Vue d'ensemble

Outre le transfert de certaines tâches et, partant, des charges financières, on peut simplifier les procédures administratives en introduisant par exemple la possibilité de verser des subventions forfaitaires

Le but est en même temps de renoncer au principe valable jusqu'ici selon lequel la Confédération accorde des subventions pour toutes les mesures qu'elle déclare obligatoires.

De plus, il est prévu de verser des subventions fédérales forfaitaires également pour les frais d'instruction et de les réduire de 55 à 65 pour cent actuellement à 30 à 40 pour cent. Cette mesure met mieux en évidence la corresponsabilité des cantons et des communes dans le domaine de l'instruction. Cependant, on renonce intentionnellement à supprimer complètement les subventions fédérales, compte tenu du retard pris par l'instruction comparativement à d'autres domaines de la protection civile.

Pour simplifier, il est en outre prévu que le matériel, pour autant qu'il doive nécessairement être standardisé, sera acquis par la Confédération et remis à titre gratuit; les cantons auront à payer tout le reste du matériel ainsi que les frais d'emmagasinage, d'entretien et de remplacement prématuré du matériel.

En relation avec la suppression anticipée des subventions fédérales pour les abris privés (modification de la loi sur les abris du 20 juin 1980, RO 1980 1786), qui a été décidée par le Parlement comme mesure immédiate, il est prévu de supprimer également les subventions pour les abris obligatoires dans les bâtiments publics. Il ne sera plus nécessaire à l'avenir de soumettre à la Confédération des décomptes pour ces abris dont le contrôle technique sera assuré par les cantons.

Cependant, rien ne change dans la répartition des frais pour les constructions et installations – telles que les postes de commandement, les postes d'attente et les constructions du service sanitaire, ainsi que les centres opératoires protégés, les hôpitaux de secours et les abris publics – qui doivent être réalisées dans les

communes. Un encouragement est nécessaire pour que soient également réalisées ces constructions qui sont importantes pour l'état de préparation de la protection civile et pour la protection de la population et qui, contrairement aux abris obligatoires construits dans des bâtiments privés ou publics, ne sont pas liées de par la loi à la réalisation d'autres projets. C'est la raison pour laquelle les subventions fédérales doivent être maintenues au niveau actuel.

4.02.22 Autres points de la revision

Lors de la présente revision de la législation sur la protection civile, on a en outre tenu compte des expériences faites lors des derniers exercices de défense générale. Il est par exemple apparu qu'il y avait des inconvénients à ce que la mise sur pied de la protection civile soit liée à la mobilisation générale de l'armée.

D'une part, il faut éviter aussi longtemps que possible de faire entrer en même temps en service, dans l'armée ou dans la protection civile, environ 1,2 million de citoyens suisses qui sont dans la vie active. D'autre part, la possibilité de compléter les mesures préventives destinées à la protection de la population déjà avant une mobilisation générale de guerre permet de diminuer considérablement le risque pour notre pays d'être soumis à un chantage, ainsi que sa vulnérabilité.

Afin de pouvoir remplir leurs tâches dans une situation de crise, les cantons et les communes doivent en outre pouvoir renforcer les états-majors civils de conduite par un nombre approprié de personnes astreintes à servir dans la protection civile.

Enfin il s'agit, après la suppression des subventions fédérales pour la construction d'abris privés, de garantir que les abris continuent à être réalisés conformément aux prescriptions en vigueur, et que la protection civile puisse disposer des places protégées en excédent dans ces abris.

4.02.3 Loi sur la protection civile (LPCi; RS 520.1)

Généralités: Pour des raisons politiques et économiques, il s'impose de dissocier la mobilisation générale de guerre et la mise sur pied de la protection civile (art. 4, 1^{er} et 2^e al.); nous vous renvoyons au chiffre 4.02.22.

L'article 7, 2^e alinéa permet au Conseil fédéral, dans le cas où la mise sur pied de la protection civile serait décrétée avant que la protection civile n'ait atteint son achèvement, de parer aux lacunes éventuelles au moyen de mesures provisoires.

Jusqu'à présent, les compétences de l'office fédéral n'étaient mentionnées qu'à l'article 68, 3^e alinéa, ce qui pouvait donner l'impression que la compétence d'édicter des prescriptions d'ordre technique, organique et administratif ne se rapportait qu'aux installations mentionnées dans cette disposition. Pour des

raisons tenant à la systématique, il y a donc lieu de régler ces compétences plus en avant dans la loi, là où sont mentionnées les tâches du Conseil fédéral (art. 7) et celles du Département fédéral de justice et police (art. 8). L'article 8 doit donc être complété par un 3^e alinéa.

Obligation de servir dans la protection civile: La disposition sur le début et la fin de l'obligation de servir dans la protection civile sera mise en accord, formellement, avec son pendant, l'article premier, 2^e alinéa de la loi sur l'organisation militaire (RS 510.10). En même temps, le terme «dispense» est complété par celui d'«exemption», qui devient actuel en rapport avec l'exercice de certaines charges ou fonctions; il est aussi précisé que les décisions prises par les services des dispenses mentionnés dans l'ordonnance sur la protection civile (RS 520.11) sont sans appel (art. 34).

Il ressort de la nouvelle teneur de l'article 35, alinéas 1^{bis} et 2 que les militaires exemptés du service militaire, du service complémentaire ou dispensés du service actif, pour remplir des tâches civiles, peuvent être tenus d'accomplir un service de protection civile uniquement dans l'organisme de protection d'établissement de l'établissement dans lequel ils travaillent, et que c'est l'établissement qui en décide. On évite en outre que les militaires dispensés pour remplir des tâches civiles soient astreints simultanément à faire du service militaire et du service dans la protection civile.

Pour des raisons tenant à la systématique, les 3^e et 4^e alinéas de l'article 36 ont été réunis dans un nouvel article 36a, car il ne s'agit pas exclusivement d'«anciens militaires», comme on pourrait le croire en lisant le titre. Afin de pouvoir remplir les tâches qui leur incombent dans une situation de crise, les cantons et les communes ont la possibilité de renforcer leurs états-majors civils de conduite par un nombre approprié de personnes astreintes à servir dans la protection civile. Cette innovation s'est révélée nécessaire à la suite des expériences faites lors des exercices de défense générale. L'article 43, 1^{er} alinéa, lettre b a dû être adapté au nouvel article 36a.

Formation: Dans la teneur qu'il avait jusqu'ici, l'article 54, 3^e alinéa, lettre a n'indiquait pas assez clairement quelles sont les personnes qui exercent une fonction dirigeante et qui, par conséquent, peuvent en plus être convoquées chaque année à un service de huit jours au maximum.

Matériel et constructions: Les termes d'«équipement» et d'«installations» étant déjà contenus dans ceux de «matériel» et de «constructions», ils sont biffés aussi bien dans le titre (chapitre V) que dans les articles suivants. En outre, ils pourraient provoquer des malentendus en rapport avec les modifications rendues nécessaires par la nouvelle répartition des tâches.

A l'avenir la Confédération devra acquérir elle-même uniquement le matériel qui, en raison de l'usage auquel il est destiné, doit nécessairement être standardisé (art. 62 à 65). L'obligation pour les propriétaires d'immeubles de construire et d'équiper des abris à leurs propres frais, prévue aux articles 2 et 8 de la loi sur les abris (RS 520.2), rend l'article 66 superflu.

Article 68, note marginale ainsi que 1^{er} et 2^e alinéas: La mention expresse de l'obligation d'équiper les constructions de protection a pour but de garantir le fonctionnement de ces dernières.

La compétence de l'office fédéral d'édicter des prescriptions d'ordre technique, organique et administratif étant désormais fixée à l'article 8, 3^e alinéa, l'article 68, 3^e alinéa doit être abrogé.

Frais: L'article 69 détermine en détail les frais qui sont entièrement à la charge de la Confédération. Pour ce qui est du matériel remis gratuitement, il s'agit exclusivement du matériel qui est nécessairement standardisé (voir art. 62). L'autre matériel qui est nécessaire au bon fonctionnement des organismes de la protection civile et qui est pour cette raison prescrit par la Confédération, est à la charge des cantons et des communes.

Aux termes de ce même article, le matériel nécessaire à l'équipement des constructions de protection civile, des centres opératoires et des salles de soins protégés, des hôpitaux de secours et des abris publics n'est pas entièrement à la charge de la Confédération, même lorsqu'il est nécessairement standardisé.

L'article 69a définit les dépenses pour lesquelles des subventions fédérales sont versées. On a notamment abandonné le principe selon lequel la Confédération doit accorder des subventions pour toutes les mesures prescrites. Par un raisonnement inverse, on peut déduire de la nouvelle réglementation qu'aucune subvention n'est versée pour toutes les dépenses faites par les cantons et les communes, qui ne sont pas expressément mentionnées. Pour pouvoir continuer à verser des subventions fédérales pour les frais de mise sur pied de la protection civile par la Confédération, une réglementation expresse est nécessaire (1^{er} al., let. c); jusqu'à présent, cette compétence découlait du principe général selon lequel toutes les mesures prescrites sont subventionnées.

Une autre disposition nouvelle prévoit que la Confédération peut verser des subventions forfaitaires pour les frais entraînés par l'instruction et pour les dépenses provoquées par une mise sur pied de la protection civile qu'elle ordonne. Il s'agit là d'une simplification administrative importante.

Une nouvelle formulation des articles 70, 2^e et 3^e alinéas, 71, 2^e et 3^e alinéas et de l'article 73, 2^e, 3^e et 4^e alinéas est rendue nécessaire par les nouveaux articles 69, 2^e alinéa et 69a. Le terme «prématurément» signifie qu'il s'agit de matériel qui, en raison d'un usage inadéquat ou parce qu'il a été endommagé, doit être remplacé avant d'avoir atteint une durée d'usage normale.

Les frais entraînés par l'acquisition d'une «nouvelle génération» de matériel nécessairement standardisé, sont pris en charge par la Confédération, conformément à l'article 69.

Les articles 2 et 8 de la loi sur les abris, qui imposent aux propriétaires d'immeubles l'obligation de construire et d'équiper les abris à leurs frais, rendent superflu l'article 74.

Mise à contribution de la propriété: La modification de l'article 76a permet à la protection civile de continuer à pouvoir disposer des places protégées en excédent dans des abris nouvellement construits, même après la suppression des subventions pour la construction d'abris privés.

Dispositions pénales: L'article 84, chiffre 1, 3^e alinéa, lettre c doit permettre aux autorités d'imposer plus aisément les dispositions prises pour l'alarme de la population, notamment en vue de l'occupation préventive des abris.

4.02.4 Loi sur les abris (LCPCi; RS 520.2)

Obligation de construire: Du fait que les détails techniques de l'abri sont réglés par des instructions particulières, la définition des obligations incombant aux propriétaires d'immeubles a pu être notablement simplifiée (art. 2, 1^{er} al.). L'article 2, 4^e alinéa prévoit que, lorsqu'une réunion d'abris a été ordonnée, il faut veiller à ce que ceux-ci soient construits dans un certain délai. Grâce à cette précision, des erreurs d'interprétation peuvent être évitées.

L'obligation pour les communes d'équiper les abris publics est nouvelle (art. 4). On veut ainsi améliorer sensiblement l'état de préparation de ces abris. La mention des régions dans lesquelles on ne peut pas, notamment pour des raisons géologiques, construire d'abris publics, est supprimée. La désignation de ces régions fait l'objet des planifications ad hoc.

Subventions: Etant donné que désormais les subventions fédérales sont également supprimées pour les abris construits dans des bâtiments publics, une restructuration des autres dispositions réglant le subventionnement s'impose (art. 5). En même temps; cet article prévoit que, dans les petites communes et dans les petites parties éloignées d'une commune, il sera aussi possible de construire comme abris publics et de les reconnaître comme tels, des abris comptant 25 places protégées. Il s'agit de combler le plus rapidement possible le déficit en places protégées qui, en raison de la faible activité dans le bâtiment, est particulièrement important dans de telles communes ou parties de communes, et de satisfaire ainsi aux objectifs fixés pour la conception 1971 de la protection civile (voir également les commentaires sur l'art. 69 LPCi *in fine*).

Pour plus de clarté, les subventions fédérales et les subventions cantonales sont régies par deux articles (art. 5 et 6).

Etant donné la suppression des subventions accordées aux propriétaires privés d'immeubles lors de la construction de nouveaux bâtiments ou lors de transformations importantes, les privilèges prévus par l'article 7, 2^e et 3^e alinéas ne se justifient plus.

Exigences minimums et équipement des abris privés: Jusqu'ici, l'obligation d'équiper les abris privés était réglée par la loi sur la protection civile (art. 66 et 74 LPCi). Cependant, pour des raisons de systématique, cette disposition a sa place dans la loi sur les abris, où elle doit être reprise sous une forme générale, comprenant tous les abris (art. 8 note marginale et 2^e al.). Etant donné la suppression des subventions pour les abris privés, le 3^e alinéa doit être abrogé.

Entretien: Vu que la loi énonce maintenant d'une manière positive et exhaustive (art. 5) ce qui donne droit à la subvention, les articles 9, 2^e alinéa et 11, 2^e alinéa peuvent être abrogés.

Autorisations de construire: Les modifications de l'article 13 doivent garantir, après la suppression des subventions fédérales, la qualité des nouveaux abris qui seront construits.

4.02.5 Dispositions transitoires

Nonobstant la réglementation en vigueur jusqu'à présent, la Confédération assume, en vertu de l'article 69, 2^e alinéa de la loi sur la protection civile, la totalité des frais du premier approvisionnement en nourriture de survie et du matériel nécessairement standardisé (sous réserve de l'art. 68 LPCi, ainsi que des art. 3, 4 et 8 LCPCi).

Pour des raisons d'égalité de traitement, il est nécessaire d'introduire une disposition transitoire afin de ne pas privilégier les communes qui n'ont pas encore commandé de matériel – bien qu'elles auraient pu le faire sur la base des tranches d'attribution fixées par l'Office fédéral de la protection civile – par rapport à celles qui se sont déjà acquittées de cette tâche.

L'attribution de la nourriture de survie commence encore avant l'entrée en vigueur de la présente révision de la loi et se poursuivra sous l'empire du nouveau droit. Afin de ne pas défavoriser les communes auxquelles cette nourriture a été livrée en premier, l'égalité de traitement commande, ici encore, que la part des frais assumée jusqu'à présent par les cantons et communes leur soit remboursée.

4.03 Ecole obligatoire

4.03.1 Généralités

L'école obligatoire est l'affaire des cantons. Ceux-ci disposent de législations très développées, qui règlent l'organisation, la direction et la surveillance des écoles ainsi que, dans les grandes lignes, la tâche qui leur incombe. La plupart des cantons se sont obligés à harmoniser leurs législations en adhérant au concordat du 29 octobre 1970 (RS 411.9) sur la coordination scolaire.

La Confédération n'a édicté, en cette matière, qu'un petit nombre de règles: selon l'article 27 de la constitution fédérale, elle prescrit aux cantons de pourvoir à une instruction suffisante; et, pour les aider à remplir cette obligation, elle leur alloue des subventions. La Confédération a aussi légiféré en matière d'enseignement ménager, ainsi que d'éducation physique et de sport à l'école (législation sur la formation professionnelle, sur l'agriculture, sur la gymnastique et le sport). L'enseignement ménager est examiné sous chiffre 233; la gymnastique et le sport sous chiffre 4.05.

La Confédération alloue les subventions suivantes aux cantons pour l'enseignement obligatoire et la défense de la culture et de la langue:

- Conformément à la loi fédérale du 19 juin 1953 subventionnant l'école primaire publique (RS 411.1), tous les cantons perçoivent, après une réduction dans le cadre des mesures propres à équilibrer les finances fédérales de 1977, une subvention de base qui s'élève, au total, à 0,85 million de francs par année.
- Egalement en vertu de la loi subventionnant l'école primaire publique, les cantons de montagne reçoivent, compte tenu des difficultés particulières inhérentes à leur situation, un supplément spécial d'un total d'environ 1 million de francs.

- Conformément à cette même loi, le canton des Grisons et celui du Tessin perçoivent, eu égard à leurs particularités linguistiques, un supplément linguistique qui est égal, en tout, à 0,66 million de francs par année. Cette subvention spéciale se justifie en raison des dépenses particulièrement élevées qui sont faites en faveur des minorités linguistiques pour mettre à leur disposition des manuels et autre matériel d'enseignement et pour assurer la formation du personnel enseignant et des maîtresses d'école enfantine. Le canton des Grisons perçoit, à ce titre, environ 220 000 francs, et celui du Tessin, environ 440 000 francs par an.
- Conformément à l'arrêté fédéral du 23 septembre 1974 allouant une aide financière à la Ligia Romontscha/Lia Rumantscha et à «Pro Grigioni Italiano» (RS 441.4), le canton des Grisons perçoit, pour le compte de ces deux associations, 640 000 francs. Enfin, conformément à la loi fédérale du 19 décembre 1980 allouant une aide financière au canton du Tessin pour la sauvegarde de sa culture et de sa langue (RO 1981 265), ce canton perçoit une subvention annuelle de 1,5 million de francs.

Les cantons dépensent, chaque année, plus de 4 milliards de francs pour les écoles publiques.

L'encouragement de la culture et de la langue dans les cantons des Grisons et du Tessin se basait jusqu'ici, entre autres, sur la loi fédérale subventionnant l'école primaire publique. Le soutien de ces minorités ayant acquis davantage d'importance ces derniers temps, nous traitons des questions qui s'y rapportent au chiffre suivant.

4.03.2 Encouragement de la langue et de la culture rhéto-romanes et italiennes dans le canton des Grisons

4.03.21

Le 20 juin 1981, le Gouvernement du canton des Grisons a transmis au Conseil fédéral une pétition des deux associations faitières Ligia Romontscha/Lia Rumantscha et «Pro Grigioni Italiano», accompagnée d'une prise de position et de la demande d'examiner leur requête avec bienveillance.

La Ligia Romontscha/Lia Rumantscha (LR), organisation faitière des différentes associations pour la sauvegarde et l'encouragement de la langue rhéto-romane, requiert différentes mesures de la Confédération dans le domaine du droit et de l'administration ainsi que l'augmentation de la subvention fédérale annuelle de 450 000 à 1 900 000 francs pour le financement des mesures de sauvegarde de la langue prévues dans son programme d'action et de l'infrastructure qui lui est nécessaire.

La «Pro Grigioni Italiano» (PGI), organisation faitière des associations linguistiques régionales des vallées grisonnes de langue italienne, requiert pour sa part et dans le même but que la LR, une augmentation de la contribution fédérale annuelle de 190 000 à 490 000 francs.

La LR et le PGI justifient leurs requêtes par la menace croissante qui pèse sur les deux minorités linguistiques des Grisons. Le Gouvernement cantonal des

Grisons estime dans sa prise de position que la volonté de ces deux organisations de défendre et de promouvoir l'autonomie culturelle et de sauvegarder l'identité linguistique ne peut se faire qu'à travers une aide fédérale plus efficace. Ce vœu s'inscrit dans leurs programmes d'action très étendus, dont l'un, celui de la LR, est nettement mieux défini que celui de la PGI.

La documentation culturelle, la promotion de la création théâtrale, la recherche linguistique, la pratique et la diffusion de la langue ainsi qu'un rapprochement et une meilleure cohésion entre toutes les langues romanes en sont les points forts. Le calcul des moyens nécessaires tient également compte de l'augmentation générale des coûts. Le programme d'action de la LR entraînerait des dépenses de l'ordre de 2 101 500 francs, celui de la PGI de 490 000 francs. Les moyens requis par les organisations culturelles compétentes visent à renforcer et à étendre les diverses activités favorisant la pratique de la langue et la culture. Le Conseil d'Etat des Grisons explique qu'il n'est plus à même de remplir cette tâche compte tenu de toutes ses autres charges. Il attache une grande importance à ce que les activités des deux associations soient en accord avec les efforts et les tâches des pouvoirs publics. Dans ce contexte, on envisage la création d'un institut de recherche (Institut für Rätische Forschung), projet qui reprendra certains éléments du programme de la LR, comme par exemple le centre de documentation culturelle déjà prévu.

4.03.22

Par un arrêté du 1^{er} juillet 1981, le Conseil fédéral instituait un groupe de travail spécial chargé d'examiner avec soin cette demande, sous la direction du Département fédéral de l'intérieur.

Le Conseil d'Etat des Grisons, regrettant l'ajournement de sa requête financière par le Conseil fédéral, déposait une demande en reconsidération à la fin du mois de juillet 1981 et proposait d'augmenter la subvention cantonale destinée à la LR et à la PGI de 50 pour cent, dans l'hypothèse où la contribution fédérale serait élevée d'autant. Le Conseil fédéral a déjà fait un premier pas dans le sens souhaité par la LR et la PGI, en excluant de la réduction linéaire les subventions ordinaires qui leur seront allouées en 1982 et 1983.

4.03.3 Nouvelle répartition

L'instruction obligatoire doit demeurer l'affaire des cantons. La Confédération ne devrait intervenir que là où cela est absolument nécessaire. Aussi avons-nous examiné si l'engagement de la Confédération dans certains secteurs de l'enseignement obligatoire est justifié:

- *Enseignement obligatoire*: les subventions de base avaient pour but d'aider les cantons à remplir l'obligation qui leur incombe en vertu de la constitution fédérale. Elles ont, au cours des années, beaucoup perdu de leur importance et, en regard des dépenses consenties par les cantons, elles ne représentent plus qu'une somme infime. Il est donc souhaitable, nous semble-t-il, de tirer la conséquence juridique de cette situation: la loi sur les subventions aux écoles primaires doit être abrogée.

Le supplément spécial accordé aux régions de montagne sera compensé à l'avenir par la péréquation financière générale (cf. ch. 6).

- *Encouragement de la culture et de la langue*: le contexte de politique générale de la nouvelle répartition des tâches constitue un terrain idéal pour un premier pas en faveur des minorités linguistiques et pour réaliser, dans ce secteur aussi, le renforcement souhaité du fédéralisme. Il faut remplacer la subvention mineure par un engagement systématique et accru en matière d'encouragement et de maintien des langues, comme en ce qui concerne les cultures menacées. Le canton du Tessin a déjà obtenu récemment une subvention plus élevée pour l'encouragement de sa culture et de sa langue. Et aujourd'hui, il convient avant tout de faire un premier pas en faveur des minorités linguistiques du canton des Grisons, afin de traiter de façon égale les deux cantons. Nous vous proposons, pour ces raisons, d'élever à 2 millions de francs la somme annuelle pour l'encouragement de la langue et de la culture dans le canton des Grisons. Outre la compensation du supplément linguistique, les subventions au canton des Grisons comme à la LR et à la PGI seront augmentées, à la condition que le canton des Grisons octroie également des prestations plus élevées à ces deux organisations. Grâce à cette augmentation des subventions fédérales on satisfait aux exigences de la LR et de la PGI tout en demeurant dans le cadre des possibilités financières. Du même coup l'on établit entre les cantons des Grisons et du Tessin une égalité dans le soutien financier des minorités linguistiques.

Le groupe de travail mentionné ci-dessus, chargé de l'examen de la requête des deux minorités grisonnes, va pouvoir concentrer son attention sur les problèmes immatériels, non moins importants, de la sauvegarde de ces minorités.

- *Coordination scolaire*: le 29 octobre 1970, un concordat sur la coordination scolaire (RS 411.9) a été conclu; la plupart des cantons y ont adhéré à l'exception de BE BS AG TG TI. Le concordat prévoit une harmonisation externe quant à l'âge d'entrée à l'école, la durée de la scolarité obligatoire et le commencement de l'année scolaire. Toutefois, certains cantons n'appliquent pas l'ensemble des dispositions. En Suisse romande, la coordination est déjà réalisée dans une large mesure. On vise aussi dans ce concordat – avec un certain succès – outre une coordination externe, une harmonisation interne au moyen de plans d'enseignement cadres, de matériel d'enseignement commun, de bases pour la formation du personnel enseignant, etc. Par ailleurs, les cantons de Zoug en 1978, de Schwyz en 1979 et de Lucerne en 1981 ont chacun déposé une initiative sur la coordination scolaire. Le conseiller national Merz a aussi déposé une initiative parlementaire sur le même objet en 1978. Enfin, on peut mentionner l'initiative populaire demandant «l'harmonisation du début de l'année scolaire dans tous les cantons» qui a abouti le 23 février 1981.

La décision du parlement zurichois de ne pas entrer en matière sur un projet de loi fixant le commencement de l'année scolaire à la fin de l'été a de nouveau porté un coup sérieux aux efforts déployés dans le cadre du concordat en vue d'une meilleure coordination scolaire. Dans une commune zurichoise, les autorités scolaires ont décidé, par contre, de lancer une initia-

tive visant à fixer, elle aussi, le début de l'année scolaire en automne. Dans le canton de Berne, le Grand Conseil avait adopté un projet de loi semblable; le Conseil d'Etat bernois a cependant renoncé à le soumettre dans l'immédiat à la votation populaire en raison des décisions prises par le canton de Zurich.

Nous ne manquerons de suivre l'évolution dans ces deux cantons avec beaucoup d'intérêt. Si les efforts entrepris en Suisse alémanique en vue d'une meilleure coordination scolaire devaient définitivement échouer – ce qui serait fort regrettable –, nous nous réservons la possibilité de trouver une solution au plan fédéral. Après avoir entendu les gouvernements cantonaux, nous proposerions, le cas échéant, l'adoption d'un nouvel article 27^{bis} de la constitution fédérale donnant à la Confédération une compétence minimale en matière de coordination. Ce projet pourrait encore être adopté dans le cadre de la première étape de la répartition des tâches. Cependant, il ne sera guère plus facile à la Confédération qu'aux cantons de combler le fossé qui sépare actuellement les parties.

- *Enseignement ménager*: il relève de la compétence législative du Conseil fédéral en ce qui concerne l'école (cf. ch. 233). Il sera d'ailleurs réexaminé dans son ensemble, en même temps que la formation professionnelle et l'agriculture, dans le cadre de la deuxième étape de la nouvelle répartition des tâches.
- *Gymnastique et sport*: cf. chiffre 4.05.

4.03.4 Constitution fédérale

L'article 27^{bis} doit être abrogé puisqu'il prescrit à la Confédération l'obligation, et non pas seulement la faculté de subventionner les écoles primaires publiques.

4.03.5 Loi

La nouvelle loi fédérale sur les subventions en faveur de la culture et de la langue dans les cantons des Grisons et du Tessin, basée sur l'article 116 de la constitution fédérale, remplace les trois textes législatifs qui prévoient des mesures pour défendre les minorités culturelles et linguistiques. Ces mesures sont actuellement réparties dans des textes de niveau différent. Dorénavant, elles seront toutes réglées sous la forme d'une loi fédérale.

Le canton des Grisons va bénéficier d'une subvention de 2 millions de francs (art. 1^{er}, 1^{er} al.). De ce montant seront versés 1 million au moins à la LR pour son activité d'encouragement de la culture et de la langue rhéto-romanes et 300 000 francs au moins à la PGI pour son activité analogue dans les vallées de langue italienne du canton des Grisons (art. 1^{er}, 2^e al.). Cette subvention présuppose que le canton des Grisons alloue pour sa part une subvention annuelle de 400 000 francs à la LR et de 100 000 francs à la PGI (art. 1^{er}, 3^e al.). Le canton des Grisons pourra disposer des 700 000 francs restants et les affecter à l'encouragement de la culture et de la langue. Ainsi sera compensé le précédent supplément linguistique.

Après déduction des subventions actuelles allouées chaque année à raison de 450 000 francs à la LR et de 190 000 francs à la PGI, il résulte une charge annuelle supplémentaire pour la Confédération de 1,36 million de francs. Grâce à la suppression du supplément linguistique, ce montant est réduit de 220 000 francs.

La subvention au canton du Tessin sera élevée de 1,5 million à 2 millions de francs, pour compenser le supplément linguistique qui était d'environ 440 000 francs (art. 2).

Selon les dispositions en vigueur, le canton des Grisons et celui du Tessin doivent établir chaque année un programme de mesures et un budget. A l'avenir, ils devront seulement présenter un rapport sur l'emploi qu'ils auront fait de leurs subventions (art. 3). La LR et la PGI devront en outre continuer à présenter annuellement un programme et un budget au Département fédéral de l'intérieur (art. 3).

4.04 Subsidés de formation

4.04.1 Généralités

Les bourses d'études relèvent à la fois des cantons et de la Confédération, mais la prépondérance revient, ici, aux cantons. La Confédération contribue aux dépenses que ceux-ci font en faveur des bourses.

Les premières prestations fédérales remontent aux bourses accordés en vue de la fréquentation de l'Ecole polytechnique fédérale. Ensuite, la première loi fédérale sur la formation professionnelle, du 26 juin 1930, prescrivit que la Confédération allouerait des subventions pour contribuer aux dépenses que les cantons feraient en faveur des bourses en cette matière. Enfin, l'introduction des articles économiques dans la constitution fédérale permit d'adopter des règles sur la formation supérieure dans les disciplines agricoles.

La Confédération n'intervint que plus tard, de façon générale, dans le domaine de l'enseignement secondaire et universitaire. Elle le fit pour mettre en valeur les réserves de capacité intellectuelle encore inexploitées et pour assurer une relève qualifiée dans les domaines de l'économie et de l'administration. C'est ainsi que fut introduit dans la constitution, en 1963, l'article 27^{quater} sur les bourses d'études. Se fondant sur la loi fédérale du 19 mars 1965 sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études (RS 416.0), la Confédération subventionne les bourses que les cantons accordent en vue de la fréquentation de hautes écoles, d'écoles préparant à la maturité, d'écoles normales, d'instituts préparant aux professions ecclésiastiques, d'écoles pour les professions artistiques, d'écoles de service social et d'écoles de personnel paramédical.

Actuellement, toutes les prestations fédérales pour les dépenses des cantons en faveur de bourses sont régies par la loi fédérale de 1965, à la suite d'une révision de la loi fédérale sur l'agriculture (RS 910.1) et de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle, le 1^{er} janvier 1980 (art. 74; RS 412.10).

De nos jours, les cantons disposent, en cette matière, d'une législation et d'une organisation développées. Ce sont eux qui fixent les conditions et le montant

des bourses et des prêts. En 1979, les cantons ont dépensé 169,78 millions de francs pour les bourses. Les subventions fédérales en ont couvert de 20 à 60 pour cent, selon la capacité financière du canton, atteignant ainsi en 1979, 59,2 millions de francs.

Comme chaque canton a sa propre législation, il n'est pas étonnant que les prestations varient de l'un à l'autre. Une harmonisation formelle et aussi matérielle de ces systèmes cantonaux est réclamée de plus en plus souvent depuis quelques années. La loi fédérale actuelle n'est pas conçue pour cela.

Le moyen de réaliser cette harmonisation est recherché principalement dans une coopération librement consentie des cantons, à laquelle la Confédération serait associée. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a institué, en 1973, une commission pour une politique des bourses d'études et l'a chargée de préparer les bases d'une réforme et d'une harmonisation de la politique des bourses. Cette commission, devenue depuis lors permanente, a déjà présenté diverses propositions intéressantes. Elle a proposé un modèle de loi cantonale sur les bourses qui, si elle était adoptée dans les cantons, contribuerait grandement à l'harmonisation.

La Conférence intercantonale des bourses d'études (CIBE) a également pour but de chercher des solutions afin d'harmoniser les différentes normes cantonales, entre autres les éléments servant au calcul des bourses, et de définir le domicile déterminant en matière de bourses.

Ces différents efforts créent un climat favorable pour opérer une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine des subsides de formation. La notion de subsides de formation, recouvrant les bourses et les prêts d'études, a été empruntée au modèle de loi cantonale sur les bourses de la CDIP.

4.04.2 Nouvelle répartition

La commission d'étude a proposé de laisser entièrement aux cantons le domaine des bourses d'ici à l'année 1985 et de donner à la Confédération la compétence d'édicter, au besoin, des règles sur la définition du domicile déterminant.

Cette proposition vise les bourses qui sont accordées en vue de la fréquentation de hautes écoles, d'écoles préparant à la maturité, d'écoles normales, d'instituts préparant à des professions ecclésiastiques, d'écoles pour les professions artistiques et sociales et d'écoles de personnel paramédical. Depuis la révision, en 1978, de la loi fédérale sur la formation professionnelle, les subventions fédérales pour les dépenses que les cantons font en faveur des bourses dans le domaine général de la formation professionnelle sont aussi régies par la loi fédérale de 1965. Les subventions destinées aux bourses dans les disciplines agricoles relèvent également de ce domaine.

Les milieux consultés ont, dans leur majorité, approuvé ces propositions; mais souvent – parmi les partisans aussi – on a souligné la nécessité d'une loi-cadre. En effet, il est incontestablement nécessaire qu'une loi fédérale règle une har-

monisation minimale des bourses, dès lors que les subventions de la Confédération n'ont pas eu du tout l'effet qu'on pouvait en attendre. Rappelons encore que la CDIP a adressé, le 3 novembre 1977, une demande au Département fédéral de l'intérieur pour qu'une loi fédérale définisse, entre autres points, le domicile déterminant.

L'octroi de subsides de formation doit demeurer l'affaire des cantons. Conformément au principe de la coïncidence entre les tâches matérielles et les charges financières, il faut supprimer les subventions que la Confédération a allouées jusqu'à maintenant aux cantons pour les bourses. L'octroi de prêts n'est d'ailleurs pas soutenu aujourd'hui par la Confédération. Les subventions fédérales devraient toutefois être allouées jusqu'en 1985 pour faciliter aux cantons la transition. La dépense supplémentaire qui en résultera pour eux sera prise en considération par la péréquation financière générale.

La Confédération doit conserver la possibilité d'allouer elle-même des subsides de formation. Ces prestations sont destinées actuellement à des étudiants étrangers fréquentant les hautes écoles suisses ou à des artistes étrangers.

4.04.3 Constitution fédérale

L'article 27^{quater}, 1^{er} alinéa, de la constitution prévoit que la Confédération peut accorder aux cantons des subventions pour leurs dépenses en faveur de bourses d'études et d'autres aides financières à l'instruction.

En vertu du 2^e alinéa, elle peut aussi prendre elle-même ou soutenir des mesures dans ce domaine.

Le nouvel article 27^{quater} de la constitution fédérale confirme d'abord la compétence cantonale en matière de subsides de formation (1^{er} al.). Cette disposition poursuit deux buts: d'une part, elle définit et garantit une répartition claire des compétences et, d'autre part, elle signifie que cette tâche est attribuée aux cantons avec le mandat de la remplir effectivement. Elle ne crée pas de droit subjectif à l'obtention de subsides de formation.

La Confédération, actuellement, n'intervient qu'au niveau du financement des bourses cantonales. Elle ne peut aller au-delà. Ses exigences à l'égard des législations cantonales doivent constituer des conditions à l'allocation d'une subvention. Il faut abandonner cette forme de partage, qui conduit à un enchevêtrement financier; elle est, en outre, impropre à résoudre les problèmes qui exigent une solution normative. C'est pourquoi la Confédération reçoit pour mandat de dire quel canton est compétent pour allouer des subsides de formation (art. 27^{quater}, 2^e al., 1^{er} membre de la phrase). Sur cette base constitutionnelle claire, elle définira donc le domicile déterminant. Depuis toujours, il appartient à la Confédération d'édicter les règles de conflits et d'empêcher les conflits de compétence négatifs. Cette responsabilité peut, de nos jours, également avoir de l'importance dans le domaine des tâches sociales et des services de l'Etat. Que l'on songe à l'article 48, 1^{er} alinéa, de la constitution, nouvelle version de 1975: «les personnes dans le besoin sont assistées par le canton dans lequel elles séjournent», ainsi qu'à la loi fédérale du 24 juin 1977 (RS 851.1) sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin.

Ce n'est qu'en seconde ligne qu'il conviendrait de charger la Confédération d'édicter des principes concernant l'aptitude à bénéficier de subsides (art. 27^{quater}, 2^e al., 2^e membre de la phrase). Cette compétence devra être utilisée avec retenue et ne devra donner lieu, dans la mesure du possible, qu'à des directives. Les directives s'adressant au législateur cantonal, c'est à lui qu'il incombera de les mettre en œuvre. On attend donc de lui qu'il édicte intégralement sa propre législation dans le domaine des bourses. D'un point de vue constitutionnel, il n'est cependant pas exclu que la Confédération élabore des dispositions directement applicables. Ces normes devraient toutefois posséder une structure spécifique (principes à concrétiser, exigences minimales).

Il existe, pour l'essentiel, deux voies permettant d'asseoir dans la constitution la compétence d'édicter une législation-cadre. Cette dernière peut viser soit l'ensemble d'un domaine cantonal (comme l'art. 22^{quater}, 1^{er} al., cst. concernant les plans d'aménagement du territoire à établir par les cantons), soit être limitée à une partie d'un domaine (comme l'art. 42^{quinquies} concernant l'harmonisation formelle des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes).

Dans le cadre des subsides de formation, la première voie permet à la Confédération d'édicter des *principes pour la législation des cantons sur les subsides de formation*. Ici, il y aurait à peine lieu à mandat constitutionnel. Cette méthode garantirait à l'article 27^{quater} une plus longue durée d'application. On éviterait aussi par là que des limitations et des clauses conduisent par la suite à des discussions d'ordre constitutionnel qui seraient ressenties davantage comme un poids que comme une aide pour la législation. La première voie correspond ainsi à un idéal, à savoir celui d'une base constitutionnelle limitée à l'essentiel et qui englobe dans une norme ce qui peut être réglé de manière claire pour une période relativement longue.

Avec la deuxième voie, la Confédération est doublement liée; premièrement par la structure de la législation-cadre, comme c'est le cas avec la première voie, puis par la limitation quant au fond de son champ d'application.

Dans une prise de position du 8 juillet 1981, la CDIP s'est déclarée satisfaite du contenu du projet de loi qui lui était soumis. Elle demande toutefois que la compétence législative de la Confédération soit rédigée plus restrictivement, excluant toute influence du droit fédéral sur le montant des prestations. Avec la deuxième méthode comprise dans ce sens, le législateur fédéral ne peut qu'édicter des *principes sur l'aptitude à bénéficier de subsides*.

Vu les buts de la répartition des tâches, nous vous proposons cette solution, sans pour autant rejeter la possibilité d'une compétence non limitée quant à l'objet en ce qui concerne la législation de principe. Pour le moment, même en choisissant ce modèle, nous ne vous proposerions pas non plus de loi plus détaillée.

L'expression «aptitude à bénéficier de subsides» rénd nécessaire une interprétation supplémentaire de l'article 27^{quater}, 2^e alinéa de la constitution fédérale. En tant que concept constitutionnel, sa signification a une portée plus large que s'il était utilisé dans une simple loi. Dans les travaux préparatoires, il faut éviter une interprétation trop restrictive et définitive afin que l'on puisse tenir

compte d'exigences futures qui – comme c'est le cas pour la réglementation du domicile déterminant en matière de bourses – peuvent provenir de progrès dans le domaine de la coordination intercantonale.

Comme le champ d'application quant au fond de la compétence pour une législation-cadre est limité, un mandat constitutionnel pour l'édiction de normes sur l'aptitude à bénéficier de subsides se justifie. Ainsi, on crée également une base pour des principes fédéraux ayant trait à la forme des subsides de formation, au cercle des bénéficiaires et à la notion de formation (art. 3, 4 et 5 du projet de loi).

On peut en outre édicter des dispositions structurelles qui concrétisent les principes de l'Etat de droit, les manifestations du principe de l'égalité – en tenant compte de sa relativité du fait du fédéralisme – ainsi que des buts de politique de la formation, tel celui de l'égalité des chances, et qui les déclarent obligatoires dans le domaine des subsides de formation (art. 6 et 7 du projet de loi). Enfin, on pourrait établir des exigences minimales en matière de procédure et des principes formels pour le calcul des subsides de formation. De telles normes ne sont toutefois pas prévues dans le projet de loi; elles sont laissées à l'autonomie d'organisation ou à l'auto-coordination des cantons.

A la signification positive de la notion d'aptitude à bénéficier de subsides s'ajoute une limitation de l'activité de l'Etat fédéral: toute influence de la Confédération sur le calcul concret des subsides de formation et avant tout sur le montant des prestations est exclue. En vertu des articles 3 et 27^{quater}, 1^{er} alinéa de la constitution fédérale, il appartient aux cantons de déterminer le taux des bourses d'études; ceux-ci doivent, il est vrai, respecter le principe d'égalité de l'article 4.

Le 3^e alinéa du nouvel article 27^{quater} consacre la compétence de la Confédération d'allouer elle-même des subsides de formation. Il n'est plus nécessaire de prévoir, comme le fait actuellement la constitution, que la Confédération peut soutenir les mesures que des tiers prennent en faveur des bourses, car cette disposition n'a aucune signification pratique. L'arrêté fédéral sur les bourses d'études destinées aux étudiants étrangers est exécuté par la Commission fédérale des bourses. Le 3^e alinéa ne prévoit ni n'exclut que l'exécution de nouvelles mesures fédérales soit confiée aux cantons. Cette possibilité ne doit pas figurer expressément dans la constitution. Les bourses qui proviennent du Fonds national dépendent, du point de vue constitutionnel, de l'article sur la recherche (art. 27^{sexies} cst.), non pas de l'article sur les bourses.

Comme l'article 27^{quater} n'offrira plus de base constitutionnelle qui autorise la Confédération à allouer des subventions aux cantons, il faudra, pour faciliter la nouvelle répartition des tâches, prévoir une disposition transitoire (art. 16): la Confédération alloue des subventions aux cantons pour les dépenses qu'ils auront contractées jusqu'au 31 décembre 1984. Cela a pour conséquence que les cantons recevront encore des subventions en 1985, sur la base de leurs dépenses de 1984. La Confédération sera déchargée en 1986. La péréquation financière tiendra compte des conséquences financières différentes pour chaque canton.

4.04.4 Loi

4.04.41

Le projet de loi contient les principes concernant l'aptitude à bénéficier de subsides de formation et des règles sur la désignation du canton compétent pour les allouer, c'est-à-dire le domicile déterminant (art. 1^{er}). Ce projet a pu prendre forme grâce aux longs travaux préparatoires de la commission pour une politique des bourses, instituée par la CDIP, et ceux de la CIBE. Il se base quant au contenu et à la terminologie sur le modèle de loi cantonale concernant les subsides de formation qui a été approuvé par la CDIP le 24 avril 1981.

En revanche, la présente loi ne s'occupe pas de l'octroi des bourses de la Confédération aux étudiants et aux artistes étrangers en Suisse. L'arrêté fédéral correspondant, du 19 décembre 1980 (RO 1981 262), restera en vigueur jusqu'en 1983, mais devra être remplacé ensuite par une loi fédérale. On pourra, à ce moment, ou bien ajouter un nouveau chapitre à cette loi, ou bien édicter une loi spéciale.

4.04.42

La densité normative de la loi est bien moindre sur les principes (chapitre 2) que sur la compétence (chapitre 3). De par sa nature, la réglementation du domicile déterminant doit être relativement détaillée et aussi complète que possible.

Les principes se limitent à garantir les bases indispensables pour une harmonisation. Les cantons conservent une grande marge d'autonomie, avant tout dans le domaine des prestations. Il serait faux, toutefois, de sous-estimer la portée de ces principes. Ils fixent des conditions importantes et résolvent des problèmes majeurs, tels que:

- le cercle des bénéficiaires,
- la notion de formation,
- le système de calcul,
- le libre choix de la voie de formation.

Ces principes sont surtout des exigences minimales adressées au législateur cantonal. Celui-ci peut, bien entendu, en faire davantage. De toute façon, les cantons allouent les subsides de formation sur la base de leur législation (art. 2), soit sous la forme de bourses, soit sous celle de prêts (art. 3). Les dispositions du deuxième chapitre sont partiellement en relation avec la règle sur le domicile en matière de bourses, notamment quant au champ d'application personnel (art. 4) et matériel (art. 5).

L'harmonisation des prestations cantonales (taux maximal et minimal) a fait des progrès, ces dernières années. Dans les cantons qui fournissent les prestations les plus élevées, on aspire à une stabilisation et, dans ceux où elles sont plus basses, à une augmentation. Ces tentatives d'autocoordination doivent être évaluées positivement. Elles doivent se poursuivre conformément à leur but et ne pas être remplacées par une réglementation fédérale qui, du reste, se trouverait confrontée aux mêmes difficultés pratiques que celles auxquelles les cantons essaient de parer.

4.04.43

Le cercle des bénéficiaires comprend en premier lieu tous les citoyens suisses. Leur sont assimilés les étrangers qui ont l'autorisation de s'établir en Suisse, ainsi que les réfugiés et les apatrides reconnus par la Suisse et domiciliés sur son territoire (art. 4). C'est une solution conforme à l'évolution générale en matière de droit des étrangers. Comme le partage des compétences, en règle générale, ne se fait pas en fonction de la nationalité ou de l'appartenance à un groupe déterminé de la population, il paraît juste que les cantons se chargent également des bourses allouées aux réfugiés. La Confédération assure l'assistance des réfugiés durant les cinq premières années de leur résidence en Suisse (cf. ch. 4.09).

Avec la notion de formation et de perfectionnement, la loi assure une garantie minimale (art. 5, 1^{er} al.). Elle n'inclut pas la scolarité obligatoire; cependant les cantons peuvent, s'ils le désirent, allouer des bourses pour la fréquentation des écoles primaires et secondaires. Selon la loi, le concept de formation s'entend de toute formation suivie après la fin de la scolarité obligatoire. C'est une définition large qui, pourtant, ne dépasse pas le cadre de la pratique actuelle. Elle inclut le perfectionnement. Ces diverses notions englobent du reste celle de formation préprofessionnelle. Mais le législateur cantonal décidera lui-même si des subsides seront alloués en faveur de la préparation à une formation ou à un perfectionnement, tels un examen d'admission ou un stage. Les cantons peuvent continuer à prendre en considération l'âge du candidat et le degré de formation qu'il a déjà atteint (par ex., une deuxième formation). De même peuvent-ils exiger que l'enseignement suivi débouche sur un titre reconnu.

Ce sont les cantons qui reconnaissent officiellement les établissements pour la fréquentation desquels des subsides de formation peuvent être alloués, car la diversité est telle en cette matière qu'il n'est pas possible au législateur fédéral de l'intégrer entièrement dans une norme de principe.

L'obligation d'appliquer, dans un canton, un système de calcul unique pour toutes les voies d'enseignement (art. 6) garantit que tous les boursiers d'un même canton seront traités également. Il s'agit, notamment, de l'égalité de traitement des apprentis et des étudiants des hautes écoles. En revanche, l'article 6 n'exclut pas des différences de système de calcul entre les cantons. L'harmonisation, dans ce domaine, est renvoyée à la coopération intercantonale.

L'article 7 garantit le libre choix de la voie de formation, comme le fait la loi actuelle en son article 5, 1^{er} alinéa. Cette disposition a pour but d'empêcher que les subsides de formation ne deviennent un instrument de politique de la formation, qui répartirait entre les étudiants les places d'études disponibles, ou bien un moyen de politique économique, qui régulariserait le marché du travail. Cette garantie vaut pour les voies de formation qui sont offertes en Suisse. Le requérant ne saurait s'en prévaloir pour des voies de formation à l'étranger. La pratique doit, dans ce domaine, avoir un plus grand champ d'action. Le libre choix de la voie de formation ne supprime pas la compétence des cantons à la reconnaissance des lieux de formation.

4.04.44

Le troisième chapitre, sur la compétence, représente un des points centraux de la loi: les subsides de formation sont alloués par le canton dans lequel le bénéficiaire a son domicile au sens de la présente loi (art. 8, 1^{er} al.).

La loi précise ensuite qu'un domicile est conservé aussi longtemps qu'il n'en est pas créé un nouveau (art. 8, 2^e al.). Cette disposition, qui garantit la sécurité du droit et doit éviter les conflits de compétence négatifs, est le pendant de l'article 24, 1^{er} alinéa, du code civil, qui traite du domicile civil. Chacun a un domicile déterminant en matière de bourse et ne peut donc se trouver «assis entre deux chaises». Cette règle protège donc le particulier, mais aussi le canton auquel on réclame indûment des subsides de formation. Un changement objectivement justifié du domicile déterminant, au sens des articles 10 à 12, n'est pas exclu pour autant: par exemple, les parents d'un boursier, en s'établissant dans un autre canton, y créent un nouveau domicile déterminant en matière de bourses.

La loi ne contient pas de disposition semblable à celle de l'article 26 du code civil qui dispose que le séjour dans une localité en vue d'y fréquenter les écoles ne constitue par le domicile civil. Cette règle demeure valable sans qu'il soit besoin de la mentionner expressément dans la loi sur les subsides de formation.

La définition du domicile déterminant doit saisir, autant que possible, les éléments de fait importants et prévenir les conflits de compétence négatifs. Mais on ne peut enfermer dans une définition tous les cas de domicile déterminant imaginables, car les éléments de fait sont très divers. Des lacunes au sens propre dans des cas d'espèce devront être comblées par la pratique. Ces dispositions sur le domicile déterminant constituent, partiellement, une exigence minimale. Les cantons peuvent par conséquent se déclarer compétents pour d'autres cas, notamment en ce qui concerne les requérants indépendants de leurs parents (art. 12).

Pour définir le domicile déterminant, on s'est fondé, au départ, sur l'obligation d'entretien des père et mère. C'est pourquoi, de façon générale, le domicile déterminant se trouve au domicile civil des parents, en leur qualité de détenteurs de l'autorité parentale.

Si seul le père ou la mère est détenteur de l'autorité parentale, le domicile déterminant coïncide avec le domicile de ce dernier (par ex. pour les enfants de parents divorcés, orphelins de père ou de mère ou encore dont les parents n'ont jamais été mariés l'un à l'autre. Dans l'hypothèse où les deux parents sont détenteurs de l'autorité parentale, mais qu'ils ont leur domicile dans des cantons différents, notamment lorsque l'épouse est autorisée à vivre séparée, conformément à l'article 170 du code civil, le domicile déterminant pour l'enfant correspond au domicile civil de celui des parents qui en a la garde. Cette interprétation de l'article 25 du code civil sera codifiée dans le projet relatif au droit matrimonial et s'applique également au domicile déterminant en matière de bourses, sans que cela doive être expressément mentionné dans la loi.

Il est également prévu, en accord avec le droit civil, que les mineurs sous tutelle

et les interdits auront leur domicile déterminant en matière de bourses au siège de l'autorité tutélaire compétente.

Le cas plutôt rare du mineur ayant un domicile séparé n'est pas réglé particulièrement dans la loi sur les subsides de formation. Cette situation peut se produire, par exemple, lorsqu'un jeune ayant terminé ses classes exerce une activité propre. La voie la plus normale à suivre est alors de le rattacher au domicile qu'il avait lorsqu'il dépendait encore de ses parents (art. 9 en relation avec l'art. 8, 2^e al.).

L'article 9 pose le principe fondamental. Toutefois, le domicile déterminant en matière de bourses fondé sur cette disposition ne dépend pas sans autre de la majorité du requérant. C'est pourquoi, il est prévu que les requérants majeurs conservent le domicile déterminant qu'ils ont au moment où ils atteignent leur majorité (art. 10, 1^{er} al.). Si le père ou la mère dont le domicile est déterminant en matière de bourses changeait de domicile, cela conduirait au transfert de la compétence au nouveau domicile (art. 10, 2^e al.).

Un cas particulier important se présente si les parents du requérant sont domiciliés à l'étranger (art. 11). Il faut distinguer ici entre les citoyens suisses et les étrangers. Pour les Suisses de l'étranger, aussi bien mineurs que majeurs, on considère déjà, selon la pratique actuelle, que le canton d'origine est compétent, si aucun des parents n'a son domicile en Suisse (art. 11, 1^{er} al.). Le Suisse de l'étranger a son domicile déterminant en matière de bourses dans son canton d'origine, même s'il séjourne dans un autre canton pour sa formation. Cette disposition s'applique également aux Suisses naturalisés, dont ni le père ni la mère n'a son domicile en Suisse.

Si les parents ou, soit le père, soit la mère, prennent domicile en Suisse, le domicile déterminant pour les enfants mineurs est à nouveau établi selon l'article 9 et pour les enfants majeurs selon l'article 10, 2^e alinéa.

En cas de pluralité de droits de cité, on considère comme canton d'origine, celui où le requérant ou ses ancêtres ont acquis le droit de cité en dernier (art. 11, 1^{er} al., deuxième phrase).

Pour les étrangers majeurs, dans la mesure où ils font partie du cercle des bénéficiaires prévu à l'article 4, un canton n'est compétent, selon le droit fédéral, qu'à la condition qu'ils aient leur domicile en Suisse. Le domicile déterminant en matière de bourses sera, si possible, fixé d'après la règle fondamentale de l'article 9, par exemple si les parents ont leur domicile en Suisse ou qu'ils y sont décédés. Cependant, s'il n'y a aucun point de rattachement, parce qu'aucun des parents n'a été domicilié ou n'est domicilié en Suisse, est compétent le canton où le requérant étranger a son domicile civil (art. 11, 2^e al.). Comme exemple, on peut citer le cas de l'époux étranger immigré d'une Suissesse, titulaire d'un permis d'établissement.

Un changement du domicile déterminant en matière de bourses est possible, aux termes de l'article 12, pour les requérants indépendants de leurs parents. Cette disposition remonte au «règlement CIBE». Il a été accepté dans la pratique par presque tous les cantons. En relation avec l'idée de base selon laquelle le financement d'une première formation est l'affaire des parents, subsidiairement du canton de domicile, le requérant doit être domicilié dans le

nouveau canton depuis deux ans au moins et y avoir exercé une activité lucrative le rendant financièrement indépendant. Ces conditions ont pour effet pratique que le canton de domicile du bénéficiaire n'est compétent en général que pour la deuxième formation. Ainsi, on évite surtout de charger trop les cantons universitaires. En effet, il serait injuste que les cantons qui fournissent déjà aux ressortissants d'autres cantons de larges services pour la formation, aient aussi à supporter de nombreux subsides de formation. Un canton peut, néanmoins, reconnaître sa compétence dans une plus large mesure.

4.04.45

Le Conseil fédéral n'est pas chargé, dans les dispositions transitoires, d'édicter des prescriptions d'exécution. Bien qu'il y soit habilité par l'article 102, chiffre 5 de la constitution fédérale, ce n'est pas dans son intention. Les dispositions de la loi doivent suffire. Le Conseil fédéral doit par contre, conformément à ce même article 102, chiffre 2, veiller à l'application de cette loi (art. 13, 1^{er} al.), partant, faire usage de la part de surveillance fédérale qui lui incombe. Ce pouvoir de surveillance n'implique, cependant, ni le devoir pour les cantons de faire approuver leurs actes, ni une procédure de recours formelle au Conseil fédéral. Ce dernier peut toutefois accepter des pétitions et au besoin prendre contact avec les gouvernements cantonaux.

La question du domicile déterminant en matière de bourses est réglée de façon si détaillée par le législateur fédéral, qu'il ne reste pas un champ d'action considérable aux cantons. Les décisions concernant le domicile déterminant, prises dans le cadre des garanties des articles 8 à 12, se fondent par conséquent sur le droit fédéral (art. 5 LPA; de la pratique en général ATF 99 Ia 118, 103 Ib 314 s., 105 Ib 275). Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est ici recevable contre les décisions de la dernière instance cantonale. Lors de questions de compétence aussi, un gouvernement cantonal peut saisir le Tribunal fédéral par la réclamation de droit public ou le cas échéant par l'action de droit administratif.

Là où le législateur cantonal dispose d'une certaine liberté d'action, le recours de droit administratif n'est pas recevable, mais bien le recours de droit public, qui est subsidiaire (ATF 105 Ib 35). En effet, il pourrait se produire que le droit cantonal sur les subsides de formation soit en contradiction avec les principes de la présente loi fédérale. Le recours pour arbitraire est, en outre, recevable, comme dans d'autres domaines.

Il n'incombe toutefois pas à ce message de fixer de façon définitive la délimitation des voies de recours.

Ces moyens de droit ne sont pas nouveaux. Cependant, la protection juridique s'améliore indirectement pour le bénéficiaire, grâce à la nouvelle loi sur les subsides de formation, sans que les cantons n'en soient par trop limités. L'article 13, 2^e alinéa se réfère aux moyens de droit.

Une nouvelle répartition des tâches pleinement réussie dans le domaine des subsides de formation exige la réunion de données quantitatives comparables, afin de faciliter notamment la tâche de décision et de surveillance des autorités.

Les efforts des cantons en vue d'une harmonisation des subsides de formation ont conduit, depuis une dizaine d'années, à l'élaboration d'une statistique intercantonale des bourses. Cette dernière a été effectuée par la CIBE et l'Office fédéral de la statistique, en étroite collaboration avec les services cantonaux. L'article 14 garantit que cette activité sera poursuivie en se fondant sur une base légale claire. L'énoncé de la disposition légale correspond à celui de l'article 15 du projet de loi fédérale sur les prestations de la Confédération pour l'exécution des peines et des mesures (cf. ch. 4.01.3).

4.05 Gymnastique et sport

4.05.1 Généralités

Les premières prescriptions fédérales en cette matière, étaient inspirées par le souci de préparer les jeunes gens au service militaire: la loi fédérale du 13 novembre 1874 sur l'organisation militaire de la Confédération suisse déclarait obligatoires l'enseignement de la gymnastique pour les adolescents de 10 à 15 ans et les cours préparatoires d'éducation physique et de sport pour les jeunes gens de 16 à 20 ans.

En un siècle, le sport a pris l'allure d'un mouvement social et ceux qui l'ont pratiqué volontairement sont devenus toujours plus nombreux; il s'est créé des associations de gymnastique et de sport. Dans les années trente et quarante, le sport a suscité un engouement tout particulier. C'est de ce moment que datent les premières subventions fédérales aux associations sportives. Le développement du sport reflète la transformation de la société: depuis les années cinquante, la jeunesse féminine participe toujours davantage à toutes les activités sportives. Aux buts de politique de défense nationale sont venues s'ajouter des considérations de politique de la santé et des loisirs. On estime aujourd'hui que le sport doit être pratiqué par toutes les couches de la population.

Entraînés par ce mouvement, le peuple et les cantons suisses ont inscrit dans la constitution, en 1970, un nouvel article 27^{quintales}: La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions sur la pratique de la gymnastique et des sports par la jeunesse. Elle peut rendre obligatoire l'enseignement de la gymnastique et des sports dans les écoles. Elle encourage la pratique de la gymnastique et des sports chez les adultes. Elle entretient une école de gymnastique et des sports.

Usant de cette compétence, la Confédération a édicté la loi du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports (RS 415.0). A cette occasion, on a défini une politique fédérale du sport qui se manifeste par des prescriptions, des prestations et des subventions de la Confédération. Ainsi, la Confédération

- coordonne;
- édicte des prescriptions sur l'éducation physique à l'école et pour les apprentis, ainsi que sur la formation du personnel enseignant et fournit le matériel d'enseignement;
- dirige, avec le concours des cantons et des organisations sportives, le mouvement «Jeunesse et sport», entretient l'Ecole fédérale de gymnastique et des sports et assure la formation des maîtres de sport;

- à titre secondaire, soutient financièrement l'Association nationale pour le sport, la formation des moniteurs de fédérations sportives, le sport scolaire facultatif, les cours de perfectionnement du personnel qui enseigne l'éducation physique à l'école, la recherche scientifique dans le domaine du sport et la construction de places de gymnastique et de sport;
- institue, en qualité d'organe technique, la Commission fédérale de gymnastique et de sport.

Les cantons et les communes sont responsables, à titre principal, de l'enseignement de l'éducation physique à l'école. Les organisations sportives civiles sont responsables, avec le concours de la Confédération, des cantons et des communes, de l'ensemble de l'activité sportive volontaire. La charge financière incombe avant tout aux cantons (200 mio. fr. par année) et aux communes (500 mio. fr. par année), qui financent principalement la construction et l'exploitation des équipements sportifs ainsi que la rémunération du personnel enseignant.

4.05.2 Nouvelle répartition

Les prescriptions fédérales sur l'éducation physique à l'école et le sport scolaire volontaire touchent aux compétences cantonales. L'article 27^{quinquies} de la constitution fédérale a contribué à enchevêtrer les compétences en cette matière, en autorisant notamment la Confédération à allouer des subventions plus élevées. Et le droit fédéral se distingue souvent, ici, par une densité normative élevée. Des problèmes s'ensuivent, particulièrement au niveau de l'ordonnance.

Le but des nouvelles propositions est de mettre en valeur le principe fédératif latent dans le partage actuel. Cette démarche doit prévaloir surtout pour l'éducation physique et le sport scolaires ainsi que pour le mouvement «Jeunesse et sport». Mais ces ajustements ne doivent pas modifier fondamentalement la conception actuelle. Les progrès réalisés grâce à l'aide de la Confédération ne doivent pas être compromis.

L'éducation physique et le sport dans les écoles primaires, secondaires et moyennes sont l'affaire des cantons:

L'obligation d'enseigner cette discipline trois heures par semaine (art. 1^{er}, 1^{er} al., de l'ordonnance du 26 juin 1972 concernant la loi fédérale sur l'encouragement de la gymnastique et des sports; RS 415.01) subsistera à titre de prescription-cadre. Cette ingérence dans la souveraineté cantonale en matière d'école se justifie, nous semble-t-il, pour des motifs de politique de la santé. Cette règle a permis de coordonner l'offre en matière d'éducation physique et de sport; dans ce domaine, les jeunes gens et les jeunes filles doivent être traités de manière égale. La revision législative entraînera toutefois le réexamen du droit réglementaire fédéral.

Au titre de prestations de service, la Confédération doit pouvoir continuer à fournir du matériel d'enseignement, qui sera établi en collaboration avec des experts de tout le pays. Le sport scolaire facultatif relèvera des seuls cantons, qui s'occuperont de l'organiser et de le promouvoir.

Rappelons que dans la mesure où elle concerne les écoles normales, la formation du personnel enseignant relève principalement du vaste domaine des écoles publiques et moyennes et, partant, échoit aux cantons. Par contre, des mesures de coordination ainsi que des exigences minimales de la Confédération se justifient dans le cadre de la formation dans les universités, afin de garantir la libre circulation.

En outre, la compétence des cantons pour le perfectionnement du personnel enseignant doit être plus fortement accentuée. La Confédération, en revanche, devrait continuer à reconnaître et à soutenir l'activité de la Fédération suisse pour le sport à l'école, qui s'est constamment développée depuis le XIX^e siècle. La question du sport pour les apprentis sera examinée en même temps que la formation professionnelle, dans le cadre de la deuxième étape de la répartition des tâches.

Le mouvement «Jeunesse et sport»: les compétences en cette matière doivent être définies plus clairement. Ce mouvement est reconnu, de nos jours comme une institution reconnue au service de la politique de la jeunesse en général. Il s'est de plus en plus détaché de son origine militaire première. C'est pourquoi la co-responsabilité des cantons doit y être renforcée. Pour y parvenir, nous proposons de répartir verticalement la formation des moniteurs, sous la direction de la Confédération. En outre, les prestations financières de la Confédération doivent être allégées. D'autres mesures de répartition seront examinées en rapport avec la révision de la loi sur la gymnastique et les sports, au niveau de l'ordonnance.

La recherche scientifique dans le domaine du sport: la Confédération doit continuer à la coordonner et à l'encourager.

Les installations sportives: la Confédération doit réserver dorénavant ses subventions à la construction d'installations sportives de caractère national.

L'Ecole fédérale de gymnastique et de sport: c'est l'instrument principal de la Confédération pour assumer ses tâches en matière de sport. Il faut donc la maintenir. Aucun changement ne s'impose ici du point de vue de la répartition des tâches. En revanche, le champ d'activité de la Commission fédérale de gymnastique et de sport doit être adapté aux nouvelles mesures.

Gymnastique et sport chez les adultes: cette tâche est remplie principalement par des organisations sportives nationales; c'est pourquoi la Confédération doit pouvoir continuer à subventionner la formation des moniteurs.

4.05.3 Loi

But: L'article premier est modifié en fonction de la nouvelle conception. Lettre a (éducation physique à l'école): On substitue aux «prescriptions» les «prescriptions-cadre». On signifie par là que la législation fédérale doit être réduite à un minimum. Lettre b (Jeunesse et sport): Le problème de son financement n'est plus évoqué ici, car il est traité à l'article 9, 1^{er} alinéa. Lettre e (subventions pour la construction de places de sport): L'objet des subventions est défini plus étroitement puisque dorénavant la Confédération ne subventionnera que les places de sport de caractère national.

Gymnastique et sport à l'école: La Confédération fournit déjà du matériel d'enseignement aux cantons. Il convient donc d'inscrire dans la loi cette prestation fédérale fort appréciée (art. 2, 3^e al.).

La promotion du sport scolaire facultatif (écoles primaires, secondaires et moyennes), un des éléments de la politique scolaire et de la politique de la jeunesse, doit relever des cantons au même titre que le sport scolaire obligatoire. Ces deux activités font partie intégrante de l'enseignement, domaine réservé des cantons. Nous vous proposons donc de supprimer les subventions fédérales pour le sport scolaire facultatif (art. 4).

Les compétences de la Confédération et des cantons dans le domaine de la formation du personnel enseignant se règlent d'après le genre de cette formation. Les cantons sont compétents pour la formation des maîtres chargés de l'éducation physique dans les écoles normales. La Confédération peut veiller, dans ce secteur, à la coordination nécessaire (matériel d'enseignement, perfectionnement de niveau national etc.; art. 5, 1^{er} al.). Des compétences plus étendues doivent revenir à la Confédération pour la formation des maîtres d'éducation physique dans les universités et pour les cours complémentaires à l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport: la Confédération fixe ici des exigences minimales afin de ne pas laisser se perdre le fruit de longs et précieux efforts de coordination (art. 5, 2^e al.). Les cantons sont en principe chargés du perfectionnement du personnel enseignant. La Confédération fait organiser, à ses frais, par les associations nationales (particulièrement la Fédération Suisse pour le sport à l'école) des cours et des réunions, servant avant tout au perfectionnement des moniteurs fédéraux chargés de dispenser leur savoir dans les régions. A l'avenir, on renonce à la subvention mineure de la Confédération pour le financement des cours de perfectionnement régionaux et locaux et pour les cours cantonaux (art. 5, 3^e al.).

La haute surveillance de la Confédération sur la gymnastique et le sport à l'école se limitera, à l'avenir, à la formation des maîtres d'éducation physique dans les universités. Il lui incombera aussi d'exercer sa haute surveillance sur la gymnastique et le sport dans les écoles professionnelles. La surveillance du perfectionnement du personnel enseignant, dans la mesure où il s'agit de cours donnés par des associations nationales, est également du ressort fédéral (art. 6, 2^e al.).

Jeunesse et sport: La formation de base (moniteurs 1 et 2) incombe aux cantons et aux organisations sportives, sous la direction de la Confédération, tandis que la formation des moniteurs de degré supérieur (moniteurs 3, experts, formateurs et conseillers) incombera à la Confédération (art. 8).

A titre exceptionnel, la Confédération doit avoir la faculté de déléguer des tâches aux cantons ou, au contraire, de leur en reprendre (art. 8, 3^e al.). Ce dernier cas peut notamment se produire là où un canton n'est pas en mesure d'assurer la formation de base de moniteurs dans des disciplines peu répandues. Quant au financement du mouvement, la responsabilité de la Confédération sera mieux délimitée: les frais seront principalement à sa charge mais les cantons participeront aux dépenses (art. 9, 1^{er} al.). En outre, ils ne recevront plus les subventions destinées à promouvoir le mouvement «Jeunesse et sport»,

qui servaient à couvrir les dépenses courantes d'exécution, ainsi que les subventions mineures en faveur de l'engagement de maîtres de sport spéciaux.

La révision de la loi de 1972 permettra de réexaminer, au niveau des ordonnances, d'autres mesures en vue de répartir les compétences.

Enfin, nous vous proposons de supprimer certains détails, qui n'ont pas leur place dans une loi, au sujet des examens médicaux et des avantages tarifaires en matière de transport (art. 9, 4^e et 5^e al.).

Fédérations civiles de gymnastique et de sport et autres organisations sportives: L'«Association nationale d'éducation physique» se dénomme maintenant «Association nationale pour le sport». L'article 10, 1^{er} alinéa, doit être adapté à cette nouvelle dénomination.

Installations et places de sport: A l'origine, la politique fédérale du sport prévoyait que la Confédération devait subventionner, dans les limites des crédits ouverts, la construction d'installations sportives de caractère national ou régional, voire, sous certaines conditions, de caractère local. La loi fédérale de 1977 instituant des mesures propres à équilibrer les finances fédérales a transformé cette obligation en une simple faculté. Depuis lors, aucune subvention n'a été accordée pour des installations de caractère régional. Seule la construction d'une annexe de l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport, à Tenero, a été subventionnée. A l'avenir, la Confédération, mis à part la construction de ses propres installations, ne subventionnera que celles de caractère national. La construction d'installations de caractère régional et local est l'affaire des cantons et des communes (art. 12, 2^e al.).

Commission fédérale de gymnastique et de sport: L'activité de cette commission doit être redéfinie en fonction de la nouvelle répartition des tâches. Suivant l'article 6, 2^e alinéa, la Confédération n'exercera sa haute surveillance que sur la formation du personnel enseignant dans les universités et sur l'enseignement de l'éducation physique dans les écoles professionnelles. Elle surveillera directement la formation du personnel enseignant, quand celle-ci est assurée par les organisations nationales. Le Conseil fédéral ne peut donc déléguer à la commission que des compétences restreintes (art. 14, 3^e al.).

4.06 Santé publique

4.06.1 Généralités

La santé publique est essentiellement l'affaire des cantons. Ils disposent de vastes compétences, notamment dans le domaine hospitalier. Toutefois il est nécessaire d'avoir certaines règles uniformes pour l'ensemble du pays, si l'on veut combattre avec succès des maladies déterminées et contrôler efficacement la qualité des denrées alimentaires. Les articles 69 et 69^{bis} de la constitution donnent à la Confédération une compétence législative relativement étendue en ces matières. Les maladies, leur propagation et, par conséquent, les priorités de la santé publique peuvent varier avec le temps. Il est donc nécessaire d'avoir une définition souple de cette tâche fédérale et des mesures y relatives.

La Confédération peut combattre certaines maladies et surveiller le contrôle des denrées alimentaires en application des lois suivantes:

- loi fédérale du 18 décembre 1970 sur les épidémies (RS 818.101);
- loi fédérale du 13 juin 1928 sur la lutte contre la tuberculose (RS 818.102);
- loi fédérale du 22 juin 1962 concernant l'allocation de subventions pour la lutte contre les maladies rhumatismales (RS 818.21);
- loi fédérale du 8 décembre 1905 sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels (RS 817.0).

Les cantons sont associés de différentes manières à l'exécution de ces lois. Souvent ce sont aussi des organisations privées qui en sont chargées. Les tâches de police sanitaire, en particulier, incombent aux cantons en raison de la fréquence des contrôles et de la connaissance des circonstances locales qu'elles supposent. La Confédération alloue, à ce titre, plus de 10 millions de francs de subventions par année.

Elle subventionne aussi les écoles de personnel soignant sur la base de l'arrêté fédéral du 24 avril 1972 allouant des subventions aux écoles de personnel soignant reconnues (FF 1972 I 1155). Cet arrêté arrive à échéance à la fin de l'année 1981.

4.06.2 Nouvelle répartition

Le partage actuel des compétences entre la Confédération et les cantons ne pose pas de problèmes fondamentaux. Les dispositions fédérales sur le commerce des denrées alimentaires, sur la lutte contre les épidémies, la tuberculose et les maladies rhumatismales, quand elles ne s'adressent pas à des organisations privées, doivent être exécutées par les cantons comme jusqu'ici. En revanche, nous vous proposons de supprimer certaines subventions fédérales relatives à ces matières. Leur montant est souvent modeste, tandis que la dépense administrative qu'elles occasionnent est, reconnaissons-le, disproportionnée par rapport aux sommes versées. En outre le subventionnement n'est plus nécessaire pour garantir l'exécution de ces tâches par les cantons, et il ne suffit d'ailleurs pas à couvrir leurs dépenses.

Qu'en est-il des soins aux malades? La Confédération ne devrait plus subventionner, à l'avenir, la formation du personnel soignant, car cette tâche fait partie de la politique de la santé publique, laquelle est une affaire cantonale. Cette formation est d'ailleurs régie principalement par des directives de la Croix-Rouge suisse, qui sont fondées sur une convention qu'elle a passée avec les cantons.

Pour les écoles de personnel soignant, il n'est pas nécessaire de légiférer, puisque l'arrêté fédéral du 24 avril 1972 allouant des subventions aux écoles de personnel soignant reconnues arrive à échéance à la fin de l'année 1981. Les répercussions financières seront prises en considération dans le présent message. La suppression des subventions fédérales aux écoles de personnel soignant reconnues nous paraît se justifier pleinement puisque la relève professionnelle est assurée, même en l'absence de ces subventions, et que cette aide fédérale ne couvre qu'une faible partie des dépenses faites en faveur de la formation professionnelle. La pénurie de personnel dont souffrent actuellement les hôpitaux n'est pas due au problème du financement des écoles de formation.

Afin de poursuivre le subventionnement en cours jusqu'à l'entrée en vigueur de la répartition des tâches, il est nécessaire de prolonger de manière limitée l'arrêté fédéral du 24 avril 1972 allouant des subventions aux écoles de personnel soignant. Nous vous soumettrons un message spécial dont le contenu et les délais seront en accord avec la répartition des tâches.

4.06.3 Constitution fédérale

Conformément à l'article 69^{bis}, 2^e alinéa de la constitution fédérale, la Confédération est tenue de verser des subventions pour assurer l'exécution de la loi fédérale sur le commerce des denrées alimentaires et divers objets usuels. C'est donc une obligation et non une simple faculté, et il est nécessaire, par conséquent, de reviser la constitution. En se fondant sur les attributions de compétence de l'article 69^{bis}, 1^{er} alinéa, la Confédération pourra toutefois, au besoin, continuer à verser des subventions.

Il n'est pas nécessaire de mentionner expressément la surveillance fédérale parce qu'elle peut également être exercée sur la base de l'article 69^{bis}, 1^{er} alinéa. Conformément à notre projet, l'article 69^{bis}, 2^e alinéa se bornera désormais à prévoir que les cantons exécutent les dispositions fédérales.

4.06.4 Loi

Par un seul acte modificateur, sept articles de quatre lois doivent être révisés ou abrogés. La connexion existant entre elles permet ce regroupement :

- L'article 10 de la *loi fédérale du 8 décembre 1905 sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels* (RS 817.0), qui prévoit l'octroi d'une subvention fédérale aux cantons jusqu'à 30 pour cent, est abrogé.
- L'article 32, 1^{er} alinéa, de la *loi fédérale du 18 décembre 1970 sur les épidémies* (RS 818.101), qui prévoit l'octroi d'une subvention fédérale aux cantons de 20 à 25 pour cent selon la capacité financière, est abrogé.
- L'article 14 de la *loi fédérale du 13 juin 1928 sur la lutte contre la tuberculose* (RS 818.102) est modifié de façon que la Confédération puisse allouer une subvention de 25 pour cent au maximum, au besoin, aux organisations d'entraide d'utilité publique (Ligues contre la tuberculose). Elle n'est plus tenue d'en allouer une aux cantons et aux communes.
- L'article 4 de la *loi fédérale du 22 juin 1962 concernant l'allocation de subventions pour la lutte contre les maladies rhumatismales* (RS 818.21) est modifié de façon que la Confédération n'alloue une subvention de 25 pour cent au maximum qu'aux organisations d'entraide d'utilité publique (Ligues contre les maladies rhumatismales). Elle n'est plus tenue d'en allouer une aux cantons et aux communes. Elle continuera, par contre, d'allouer des subventions de 25 à 50 pour cent pour les travaux scientifiques et la diffusion des connaissances ainsi acquises dans les sciences rhumatismales. L'article 5, qui fixait le taux des subventions, peut dès lors être abrogé. L'article 6, 2^e

alinéa, est adapté au nouvel article 4 et prévoit la restitution partielle de la subvention lorsque l'établissement qui l'avait perçue pour faire des travaux de construction ou de transformation est soustrait à sa destination. Enfin, la disposition transitoire de l'article 10, 2^e alinéa est désuète et peut être abrogée.

Dans cet ensemble de mesures, il n'y a que celles qui concernent les denrées alimentaires et les objets usuels qui nécessitent une révision constitutionnelle. C'est pourquoi seule la modification de la loi sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels doit être subordonnée à la révision constitutionnelle (ch. II, 2^e al.).

4.07 Assurance-vieillesse et survivants/Maisons de retraite

4.07.1 Assurance-vieillesse et survivants (contribution des cantons)

4.07.11 Généralités

L'assurance-vieillesse et survivants (AVS), la branche d'assurance la plus importante de la sécurité sociale suisse, est une tâche de la Confédération qui la règle et la gère de façon presque exhaustive. Son application, décentralisée pour l'essentiel, fait appel au concours de l'économie, des cantons et même des communes. Mais cette tâche exécutive est elle aussi largement réglementée par la Confédération (c'est le cas, par ex., des caisses de compensation cantonales).

Les prestations de l'AVS, qui consistent principalement en l'octroi de rentes, sont financées par les cotisations des assurés et des employeurs, par des contributions des pouvoirs publics et par les intérêts du Fonds de compensation. Les contributions des pouvoirs publics sont aujourd'hui réparties entre la Confédération et les cantons.

En 1975, la contribution de la Confédération a été ramenée à 9 pour cent des dépenses annuelles de l'AVS. A la suite de la neuvième révision de l'AVS, elle a été portée à 11 pour cent pour l'année 1979, à 13 pour cent pour les années 1980 et 1981 et à 15 pour cent dès 1982 (art. 103, 1^{er} al. de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, ci-après LAVS; RS 831.10).

La contribution des cantons s'élève au total à 5 pour cent des dépenses annuelles de l'assurance (art. 103, 2^e al. LAVS). La contribution de chaque canton est calculée d'après la somme des rentes versées sur son territoire et compte tenu de sa capacité financière (art. 1^{er} de l'ordonnance du 21 décembre 1973 fixant les contributions des cantons à l'AVS et à l'AI; RS 831.191.2), l'accent principal étant mis sur la capacité financière.

En 1980, les recettes de l'AVS se sont élevées à 10,895 milliards de francs et les dépenses à 10,725 milliards de francs. Ainsi, cette assurance sociale a de nouveau présenté un excédent de recettes de 170 millions de francs. Les dépenses ont été couvertes à raison de 1,394 milliard de francs par la Confédération et de 536 millions de francs au total par les cantons. Aux termes de la constitution, la Confédération est tenue de contribuer au financement de l'AVS – et de l'AI –, mais cette contribution ne doit pas excéder la moitié des dépenses (art. 34^{quater}, 2^e al., let. b, cst.). Par contre, les cantons ne partici-

pent au financement de ces assurances que si la loi d'application le prévoit (art. 34^{quater}, 3^e al., let. c, cst.). Le législateur peut ainsi libérer les cantons, complètement ou en partie, de l'obligation qui leur est faite aujourd'hui de contribuer au financement de l'AVS à raison de 5 pour cent des dépenses annuelles de cette assurance.

4.07.12 Nouvelle répartition

Historiquement, la participation des cantons trouve son fondement dans le fait que l'AVS a relayé certaines tâches cantonales d'assistance. Mais, depuis sa création en tant qu'assurance nationale, l'AVS a acquis une telle autonomie que les contributions des cantons contredisent aujourd'hui le principe de la coïncidence entre la tâche matérielle et la charge financière. En effet, les cantons n'ont aucune influence sur le développement de l'AVS et les prestations de cette assurance ne sont pas non plus allouées en fonction de particularités régionales. La contribution des cantons sert, pour 99 pour cent, à financer les rentes sur l'évolution desquelles ils n'ont pratiquement rien à dire. Cette forme d'enchevêtrement n'est donc guère judicieuse. Si les cantons étaient libérés de leur financement conjoint à l'AVS, ils disposeraient de moyens appréciables pour développer leurs propres mesures de politique sociale. Un désenchevêtrement financier de l'AVS est donc matériellement justifié. La réalisation de ce postulat formulé depuis des années en vue d'une nouvelle répartition des tâches constitue l'un des points centraux du présent message. Cette mesure n'affaiblira aucunement l'AVS, puisqu'il est prévu que la Confédération reprenne intégralement à sa charge la contribution des cantons. Comme corollaire à cette centralisation de l'assurance en main de la Confédération, on envisage de procéder à une cantonalisation au moins partielle des mesures d'aide à la vieillesse. C'est dans cette optique que nous vous proposons, dans un premier temps, de supprimer les subventions de l'AVS à la construction de maisons de retraite (v. ch. 4.07.2). Quant à l'aide à la vieillesse en «milieu ouvert», elle sera traitée dans le cadre de la deuxième étape de la répartition des tâches. Par aide à la vieillesse en «milieu ouvert», on entend l'ensemble des mesures destinées aux personnes âgées qui ne sont pas placées dans des homes ou des établissements pour malades chroniques.

En 1980, la contribution totale des cantons à l'AVS s'est élevée à 536 millions de francs; elle devrait atteindre quelque 790 millions de francs jusqu'en 1986. Etant donné que les propositions visant à alléger les charges de la Confédération dans le domaine des subsides de formation et de l'exécution des peines et des mesures ne déploieront leurs effets qu'en 1986 seulement, la contribution des cantons à l'AVS sera réduite progressivement, afin de garantir l'équilibre financier de la première étape. La contribution de la Confédération s'élèvera ainsi à 18,5 pour cent en 1984 et 1985 (contribution des cantons: 1,5%) et à 20 pour cent à partir de 1986 (art. 103 LAVS). En outre, une compensation équivalant à 0,5 pour cent des dépenses annuelles de l'AVS (70 mio. fr.), à la charge des cantons, devra être trouvée dans le cadre de la deuxième étape, afin de satisfaire aux objectifs du plan financier (cf. ch.521).

Aux termes de l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, lettre b de la constitution, la contribution de la Confédération doit être couverte «en premier lieu par les recettes nettes de l'impôt et des droits de douane sur le tabac, ainsi que de l'imposition fiscale des boissons distillées». Aujourd'hui déjà, ces recettes affectées ne suffisent plus, et de loin, à couvrir la contribution de la Confédération, de sorte que le reste doit être financé au moyen de ressources générales (art. 104 LAVS).

Enfin, un des points accessoires de cette revision partielle porte sur l'affectation au financement de l'AVS et de l'AI des ressources provenant des recours contre le tiers responsable (art. 102, 1^{er} al., let. d [nouvelle] LAVS et art. 77, 1^{er} al., let. d [nouvelle] LAI). Il s'agit ici de préciser clairement dans la loi que ces recettes (1,6 mio. fr. pour l'AVS et 0,4 mio. fr. pour l'AI en 1980) doivent être comptabilisées au titre des recettes, à l'instar de ce qui se passe dans l'assurance militaire et dans la CNA, et non sous la forme d'une diminution des dépenses.

4.07.13 Régime transitoire

L'allègement prévu de la charge des cantons dans le domaine de l'AVS est en relation matérielle étroite avec le renforcement de leur responsabilité dans le secteur des prestations complémentaires à l'AVS/AI, d'une part, et de l'assurance-maladie, d'autre part. Comme il s'agit de trois projets de loi distincts – deux d'entre-eux étant proposés ici et le troisième faisant l'objet d'un message séparé –, l'existence de cette relation doit être sanctionnée juridiquement. Nous envisageons par conséquent d'introduire dans les dispositions finales de la loi modifiant celle sur l'assurance-vieillesse et survivants un article précisant que le Conseil fédéral peut fixer par voie d'ordonnance la contribution des cantons à l'AVS à 5 pour cent au maximum, à titre durable ou temporaire, et qu'il peut diminuer d'autant la contribution de la Confédération, dans le cas où la participation attendue des cantons à la première étape de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, y compris leur contribution à l'assurance-maladie, n'est pas ou seulement partiellement réalisée.

Dans l'assurance-maladie par contre, les cantons reçoivent l'assurance que leur participation à cette tâche sera compensée par des allègements correspondants dans d'autres secteurs (let. f des dispositions transitoires de la revision partielle de l'assurance-maladie: entrée en vigueur de la participation des cantons dès que ceux-ci seront déchargés de manière appropriée dans d'autres domaines par la réalisation de la première étape de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons).

4.07.2 Maisons de retraite

4.07.21 Généralités

A l'heure actuelle, 7 à 10 pour cent des personnes en âge de prétendre à une rente de l'AVS doivent être placées dans un home à titre durable ou tem-

poraire. Jusque vers le milieu des années septante, la construction de maisons de retraite pour personnes âgées relevait exclusivement des cantons, des communes et d'institutions privées.

L'encouragement à la construction de maisons de retraite par la Confédération repose sur l'article 34^{quater}, 7^e alinéa de la constitution fédérale, adopté en 1972. Il a été introduit dans le cadre de la seconde phase de la huitième révision de l'AVS, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1975. C'est ainsi que depuis cette date, la Confédération peut, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1973, allouer des subventions pour la construction, l'agrandissement et la rénovation d'établissements et d'autres installations pour personnes âgées en utilisant à cette fin les ressources de l'AVS (art. 101 LAVS). Le retard constaté dans l'infrastructure avait, à cette époque, incité la Confédération à s'engager aussi dans d'autres domaines, tels que la construction de logements (v. ch. 4.10), et à participer à la construction de tous les homes et ateliers pour invalides.

D'après le système de subventionnement en vigueur, la participation de l'AVS à la construction de homes pour personnes âgées atteint en règle générale 25 pour cent des frais considérés. Les cantons, qui disposent presque tous de leur propre réglementation dans ce domaine, allouent des subsides d'environ 20 pour cent en moyenne. Jusqu'à la fin de 1980, l'aide fédérale à la construction d'établissements et d'autres installations pour personnes âgées a ainsi atteint 471 millions de francs répartis sur quelque 500 projets.

L'Office fédéral des assurances sociales a réglé de manière exhaustive la procédure de demande et les conditions à satisfaire pour obtenir une subvention de l'AVS en vertu de l'article 101 LAVS. Les cantons canalisent les demandes de subsides et les transmettent à l'autorité fédérale compétente, accompagnées d'un préavis. Les questions relatives au besoin, à la destination, à l'emplacement et à la conception de l'établissement projeté font ainsi l'objet d'un examen conjoint des cantons et de la Confédération. Au plan fédéral, l'octroi d'une subvention suppose encore l'approbation d'autres offices, en particulier celle de l'Office des constructions fédérales. On compte en général avec une période de cinq ans entre la première annonce du projet et l'ouverture du home.

Grâce aux efforts conjugués de la Confédération – par le biais de l'AVS –, des cantons et communes et d'institutions privées d'utilité publique, une grande part des besoins existant en matière d'établissements et d'autres installations pour personnes âgées ont pu être couverts ou sont en voie de l'être. Néanmoins, certains retards persistent, surtout dans des cantons à faible capacité financière qui n'avaient pas entrepris une réelle planification de l'hébergement des personnes âgées avant l'entrée en vigueur de l'article 101 LAVS.

A l'avenir, il faudra compter avec une demande croissante de places dans des homes prodiguant des soins continus, étant donné que la part de la population âgée de plus de 80 ans a tendance à augmenter fortement. Par contre, le développement réjouissant des mesures d'aide à la vieillesse en « milieu ouvert » devrait conduire à une diminution ou, en tout cas, à une stabilisation de la demande de places dans les homes réservés aux personnes âgées relativement autonomes.

4.07.22 Nouvelle répartition

Les subventions de l'AVS à la construction de maisons de retraite ont eu leur raison d'être en tant qu'«aide de démarrage» pour le développement de ce type d'institutions. Comme nous l'avons relevé ci-dessus, l'intervention de la Confédération dans ce domaine de l'aide à la vieillesse a permis de combler des lacunes considérables dans des cantons encore sous-équipés et d'atténuer ainsi les disparités les plus flagrantes entre les diverses régions du pays. Dans certains cas, cette aide a donné l'impulsion initiale indispensable à la mise sur pied d'une politique concertée d'hébergement des personnes âgées. Si des retards subsistent indéniablement dans certains cantons, il faut néanmoins reconnaître que les besoins les plus importants sont désormais couverts et qu'un engagement soutenu de l'AVS dans ce secteur n'est plus justifié par les circonstances. Par définition, toute «aide de démarrage» est d'ailleurs destinée à être limitée dans le temps.

La construction et l'exploitation d'établissements pour personnes âgées fait partie intégrante des mesures d'assistance et d'encadrement individuel incombant traditionnellement aux cantons et communes. Il s'agit d'un domaine voué par nature à la décentralisation. Le système actuel de subventionnement par l'AVS donne à la Confédération une influence certaine sur l'emplacement et la conception de ce type d'établissements, ce qui n'est pas nécessairement justifié par les circonstances. Il faut rappeler à cet égard le rôle prédominant que jouent les cantons en matière de politique hospitalière et de santé publique. Si l'on songe aux multiples difficultés engendrées par la délimitation entre les établissements hospitaliers et les homes médicalisés pour personnes âgées – et surtout aux discriminations financières qui en découlent dans certains cas – il paraît souhaitable que ces deux sortes d'établissements soient en main d'une seule et même collectivité publique. Un partage logique des compétences entre la Confédération et les cantons postule donc une recantonalisation de l'encouragement à la construction des maisons de retraite, une fois la période de «démarrage» achevée. Un tel transfert va aussi dans le sens des solutions proposées dans le domaine voisin de l'encouragement à la construction de logements (v. ch. 4.10).

Cette nouvelle répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de maisons de retraite s'inscrit, en outre, dans le contexte plus général de la politique de l'AVS. En effet, si l'on tient compte du fait que les cantons, à une écrasante majorité, ont exprimé le voeu d'être libérés de leur contribution au financement de cette assurance (v. ch. 4.07.1), il semble judicieux que l'AVS se concentre désormais sur sa fonction principale, à savoir l'octroi de prestations individuelles, et qu'elle observe une plus grande retenue à l'égard de tâches accessoires susceptibles d'être assumées par les cantons, les communes et les institutions privées en vertu du principe de subsidiarité.

Il est peu probable, enfin, que la suppression des mesures fédérales d'encouragement dans ce domaine suscite des problèmes de coordination entre les cantons, vu le caractère décentralisé des maisons de retraite. Au sein des cantons eux-mêmes, une répartition adéquate de ces établissements et des charges qu'ils occasionnent pourra être assurée par les services cantonaux de coordination déjà existants.

4.07.23 Dispositions transitoires de la LAVS

Pour répondre au vœu de certains cantons dont l'équipement n'a pas encore atteint un niveau satisfaisant et permettre la réalisation de projets planifiés en tenant compte des subventions fédérales, il est judicieux de ménager une période transitoire appropriée pour la suppression des subventions de l'AVS à la construction de maisons de retraite. A cet effet, nous vous proposons d'introduire dans la LAVS une disposition transitoire fixant le dernier délai pour l'annonce du projet à l'entrée en vigueur de la présente loi, c'est-à-dire au 31 décembre 1983, et, pour le début de la construction, au 31 décembre 1985 (v. art. 155 [nouveau] LAVS). Cette réglementation transitoire ne devrait cependant pas conduire à un «boom» de ce genre de constructions. Il faudra donc veiller à ce que seuls des projets soigneusement préparés et répondant à des besoins évidents et impossibles à couvrir sans l'aide de l'AVS soient encore subventionnés. Le compte de l'AVS se verra ainsi progressivement libéré de la charge relative aux maisons de retraite dès la seconde moitié des années quatre-vingt.

4.08 Prestations complémentaires à l'AVS/AI

4.08.1 Généralités

Les prestations complémentaires sont destinées à compléter les rentes et autres revenus des personnes âgées, des survivants et des invalides dans la mesure où ces ressources ne suffisent pas à garantir la couverture des besoins vitaux. L'instauration par la Confédération d'un système de prestations sociales complémentaires, au début des années soixante, reposait sur la constatation que les mesures cantonales d'assistance aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides ne suffisaient pas à leur assurer un minimum vital (FF 1964 II 705 ss).

A l'origine, la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC; RS 831.30) était fondée sur la compétence générale de la Confédération de légiférer dans le domaine de l'AVS et de l'AI (art. 34^{quater}, 1^{er} al., cst. dans la version du 6 déc. 1925; RS I 16). C'est sur cette même base constitutionnelle que reposaient les nouvelles dispositions relatives aux subventions en faveur de Pro Infirmis, Pro Senectute et Pro Juventute, introduites à cette occasion. Lors de la neuvième révision de l'AVS, la référence à l'article 34^{quater}, 1^{er} alinéa, a été supprimée et la LPC ancrée sur d'autres dispositions constitutionnelles, à savoir l'article 11, 1^{er} alinéa, des dispositions transitoires de la constitution fédérale et l'article 34^{quater}, 7^e alinéa de ladite constitution, tous deux introduits au moment de la révision constitutionnelle partielle de 1972.

La LPC a été conçue sous la forme d'une loi de subventionnement. Les prescriptions de la loi fédérale n'ont pas de pouvoir contraignant en tant que telles sur les réglementations cantonales, mais elles représentent des conditions mises à l'octroi des subventions (art. 1^{er}, 1^{er} al.). L'aménagement d'un droit aux prestations complémentaires constitue l'une des principales assurances que

l'objectif de la couverture des besoins vitaux soit atteint (art. 2). Ce droit est garanti par un système de dispositions sur les limites de revenu (art. 2) et sur le revenu déterminant (art. 3) qui se complètent réciproquement. En outre, les prestations complémentaires sont soumises à la juridiction administrative de la Confédération (art. 8).

La LPC de 1965 a représenté sans aucun doute un progrès en matière de politique sociale et elle a conduit à une harmonisation des prestations complémentaires cantonales. Tous les cantons ont ainsi adopté la limite de revenu maximale prévue dans la loi. A quelques exceptions près, ils appliquent les déductions autorisées les plus élevées lors du calcul du revenu provenant d'une activité lucrative ou de rentes. Tous les cantons ont introduit la déduction pour frais de loyer. Cependant, le maintien d'allocations complémentaires autonomes cantonales et même communales, qui ne sont ni réglées ni subventionnées par la Confédération, montre que la LPC ne suffit pas à couvrir tous les besoins.

A l'origine, la Confédération avait conçu le système des prestations complémentaires comme une aide de financement; pourtant, au cours des années, on a assisté à un transfert important de compétences des cantons à la Confédération. La révision législative du 9 octobre 1970, en particulier, a donné au Conseil fédéral la compétence de régler tous les détails des conditions donnant droit aux prestations complémentaires. Ainsi, les cantons ne disposent aujourd'hui que de peu de liberté au niveau matériel. La LPC a un effet de plafonnement tant vers le haut que vers le bas. Le législateur cantonal se contente de plus en plus souvent de renvoyer au droit fédéral. Le fait que l'on considère les dispositions de la LPC comme du droit directement applicable – bien que, formellement, il s'agisse de prescriptions destinées au législateur cantonal – a aussi contribué à déprécier la fonction exécutive et la législation des cantons.

La Confédération verse aux cantons des subventions de 30 à 70 pour cent, selon leur capacité financière, pour les dépenses qu'ils affectent aux prestations complémentaires. En 1980, les cantons ont consacré 414,6 millions de francs aux prestations complémentaires. La Confédération y a contribué pour 215 millions de francs. 342,7 millions de francs ont été versés à des bénéficiaires de l'AVS et 71,9 à des bénéficiaires de l'AI.

Pour des raisons de droit constitutionnel, on a décidé, lors de l'élaboration de la LPC, que les prestations complémentaires constitueraient une partie de l'assurance fédérale et que les dépenses qu'elles occasionneraient seraient considérées comme des dépenses de l'AVS et de l'AI (FF 1964 II 711 ss).

On n'a cependant pas mis l'assurance fédérale et les assurés à contribution pour le financement des prestations complémentaires; seuls la Confédération et les cantons devaient et doivent en supporter les frais. Les subventions de la Confédération proviennent exclusivement de ressources générales; en effet, les recettes affectées provenant de l'imposition du tabac et de l'alcool, mentionnées à l'article 11, 1^{er} alinéa des dispositions transitoires de la constitution fédérale, sont déjà entièrement utilisées pour le financement de l'AVS et de l'AI.

4.08.2 Nouvelle répartition

4.08.21

Les prestations complémentaires sont en relation étroite avec les prestations de l'AVS et de l'AI; à la différence de ces dernières, elles sont conçues néanmoins comme des prestations d'aide destinées à couvrir des besoins. De par leur nature, les prestations complémentaires font donc partie tant de la sécurité sociale collective que de l'assistance individuelle. On peut de ce fait envisager différentes possibilités de répartition des tâches et des charges. Les modèles suivants de nouvelle répartition ont été examinés:

- L'octroi de prestations complémentaires est une tâche cantonale. Ce principe est ancré dans la constitution fédérale. La loi et les subventions fédérales sont abolies après une période transitoire.
- L'octroi de prestations complémentaires est une tâche cantonale. Ce principe est ancré dans la constitution fédérale. La Confédération élabore une loi-cadre et renonce à verser des subventions aux cantons.
- La Confédération élabore une loi-cadre et réduit ses subventions aux cantons.
- La Confédération réduit ses subventions aux cantons. Celles-ci continuent d'être financées au moyen de ressources générales.

4.08.22

Pour réaliser les *deux premiers modèles*, une *révision de la constitution* serait en tout cas nécessaire. L'article 11, 1^{er} alinéa des dispositions transitoires de la constitution fédérale oblige la Confédération à allouer des subventions aux cantons pour le financement des prestations complémentaires tant que les prestations de l'assurance fédérale ne couvriront pas les besoins vitaux, au sens de l'article 34^{quater}, 2^e alinéa de la constitution fédérale. Cette condition résolutoire n'est pas encore remplie.

Le troisième modèle peut être réalisé *au niveau de la loi*. Comme nous l'avons déjà mentionné, la LPC de 1965 a été élaborée sur la base de l'article 34^{quater}, 1^{er} alinéa de la constitution fédérale. Les prestations complémentaires étaient considérées comme une partie de l'assurance fédérale. La base constitutionnelle actuelle (art. 34^{quater}, 1^{er} et 2^e al. en relation avec l'art. 11, 1^{er} al., disp. trans. cst.) permet aussi de considérer les prestations complémentaires comme un élément de l'assurance fédérale et de les régler par une loi-cadre assortie de subventions fédérales.

Le quatrième modèle qui prévoit une diminution des subventions fédérales peut aussi être réalisé *au niveau de la loi*.

4.08.23

Les prestations complémentaires font partie intégrante de notre système AVS/AI qui s'applique à l'ensemble du pays. L'engagement de la Confédération dans ce domaine s'est révélé judicieux et nécessaire.

Il est souhaitable que la Confédération conserve un rôle directeur en matière de prestations complémentaires. Le droit à ces prestations doit aussi continuer d'être garanti à l'avenir. Par conséquent, nous envisageons de nous en tenir en principe au système actuel, c'est-à-dire au quatrième modèle qui prévoit cependant des prestations plus élevées de la part des cantons, dans le cadre de la première étape de la répartition des tâches. Comme jusqu'à présent, les subventions fédérales réduites seront financées au moyen de ressources générales.

4.08.3 Loi

L'article 9, 1^{er} alinéa, LPC donne l'impression – aujourd'hui inexacte – que les subventions de la Confédération pour les prestations complémentaires sont exclusivement prélevées sur la réserve prévue à l'article 111 LAVS. Tel n'étant pas le cas, il faut compléter cette disposition par une référence au financement puisé sur les ressources générales.

Avec le nouveau modèle, les subventions de la Confédération sont réduites à des taux de 10 à 35 pour cent (art. 9, 2^e al., LPC). Il en résulte un léger renforcement de la péréquation financière verticale en comparaison de l'écart actuel qui va de 30 à 70 pour cent (1 : 3,5 au lieu de 1 : 2,3). La charge de la Confédération sera ainsi allégée de quelque 190 millions de francs en 1986, ce qui représente une certaine compensation pour les charges supplémentaires résultant de l'AVS. Cette solution tient compte aussi du fait que les cantons disposent de plus d'autonomie dans le domaine des prestations complémentaires que dans celui de l'AVS.

La disposition qui prévoit que les cantons peuvent faire participer les communes à leurs dépenses (art. 9, 4^e al.) contient une évidence du point de vue du droit constitutionnel; il y a donc lieu de l'abroger.

4.09 Aide aux réfugiés

4.09.1 Généralités

Le droit actuel (loi sur l'asile du 5 oct. 1979 [RS 142.31]; ordonnance sur l'asile du 12 novembre 1980 [RS 142.311]) prévoit que la Confédération assure l'assistance des réfugiés auxquels la Suisse a accordé l'asile. Cette responsabilité s'éteint quand l'étranger perd la qualité de réfugié. Il s'agit, le plus souvent, du cas où il obtient la naturalisation. Jusqu'à ce moment-là, l'assistance est assumée par des œuvres d'entraide privées auxquelles la Confédération rembourse 90 pour cent des secours qu'elles ont versés.

L'aide aux réfugiés, conçue comme une tâche permanente de la Confédération, s'explique par l'histoire, mais elle constitue, dans le système suisse, une exception: en effet, on a toujours admis que l'assistance publique était une tâche des cantons. Il nous paraît donc juste de leur confier une partie de l'assistance aux réfugiés. Nous proposons, à cette fin, une modification de la loi sur l'asile.

4.09.2 Nouvelle répartition

En raison de leur destin dramatique, de leur appartenance à une culture différente et d'autres circonstances encore, la plupart des réfugiés ont besoin d'une assistance spécifique pendant le temps nécessaire à leur intégration. Ce sont les œuvres d'entraide spécialisées qui sont les mieux placées pour apporter cette assistance. Cependant, quand le réfugié obtient l'autorisation d'établissement, à laquelle il a d'ailleurs droit s'il a séjourné cinq ans en Suisse, son intégration est en général réalisée. Il est juste que ce soit à ce moment-là que les cantons se substituent à la Confédération dans ses charges d'assistance (art. 31, 1^{er} al. et 40a, 1^{er} al.). Les cantons règlent de manière autonome la façon dont ils s'acquittent de leur obligation (Art. 40a, 2^e al.). La dépense supplémentaire qui en résultera pour eux ne devrait pas être très élevée, car les réfugiés jouissent aujourd'hui d'un statut juridique avantageux, notamment sur le marché du travail.

La Suisse n'accorde pas seulement l'asile à des réfugiés dont on peut prévoir qu'ils s'intégreront plus ou moins rapidement à notre société. Depuis toujours, elle accueille aussi des personnes qui, dès leur arrivée, donnent à penser qu'elles auront besoin de soins et de secours permanents. La Suisse le fait dans le cadre des programmes spéciaux connus sous le nom de «Hardcore and Handicap Programs». L'assistance requise dans ces cas est si intensive que le personnel de l'assistance publique traditionnelle n'y suffirait pas. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit être habilité à prescrire que la Confédération poursuivra son assistance à l'égard de ces réfugiés, même s'ils ont obtenu une autorisation d'établissement. Ces personnes pourront ainsi bénéficier de manière continue des services réguliers d'une œuvre d'entraide privée (art. 31, 3^e al.).

La solution qui vous est proposée a l'avantage de conférer aux cantons davantage de responsabilité sans menacer la politique traditionnellement généreuse de la Confédération en matière d'asile.

4.09.3 Droit transitoire

Une période d'adaptation de six mois nous paraît nécessaire pour que les autorités compétentes puissent reprendre, dans les meilleures conditions possibles, une assistance dispensée jusqu'alors par une œuvre d'entraide. Les détails de ce transfert seront précisés dans une circulaire.

4.10 Encouragement à la construction de logements

4.10.1 Généralités

L'encouragement à la construction de logements est une tâche qui a des effets essentiellement sur les cantons et les communes. C'est pourquoi les cantons et les communes se sont engagés, il y a de nombreuses années déjà, dans ce domaine. Par la suite, la Confédération est, elle aussi, intervenue en matière de logement, soit en soutenant les mesures que les cantons avaient prises, soit en

prenant elle-même des mesures pour la protection des locataires. C'est lors de la première guerre mondiale déjà, ainsi que dans les années trente et quarante, qu'elle a édictée des dispositions sur les termes de déménagement et, les conditions de résiliation ainsi que le montant des loyers. Toutefois, cette réglementation, pour avoir eu ultérieurement des effets indésirables, a été considérablement réduite au cours des années cinquante et soixante. Le droit actuel en matière de protection des locataires n'est applicable que dans les communes où sévit une pénurie de logements. Le Conseil fédéral consulte les cantons avant de désigner les communes soumises au droit fédéral.

Dans le même temps, la Confédération s'est vue chargée de tâches toujours plus nombreuses en matière d'encouragement à la construction de logements. Il est vrai qu'à partir de 1919 déjà la Confédération a soutenu, par des efforts divers et limités dans le temps, les mesures que les cantons ont prises à cet égard. Au total, la Confédération a subventionné depuis cette époque deux tiers des 200 000 logements qui ont bénéficié de mesures cantonales d'encouragement. Mais, dans toutes ces campagnes, les cantons conservaient une responsabilité partielle pour le financement et totale pour la procédure. C'est ainsi que par exemple, la loi fédérale du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne présuppose la participation des cantons. L'encouragement à la construction de logements n'est devenue une tâche permanente de la Confédération qu'en 1972, lorsque l'article 34^{sexies} a été inséré dans la constitution fédérale. La loi de 1974 qui en est résultée (loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements) a ouvert une nouvelle voie en prévoyant que la Confédération pourrait désormais subventionner directement les propriétaires. Les instruments de l'aide fédérale sont nombreux. Les plus importants sont le cautionnement de la construction de logements ainsi que l'abaissement de base et l'abaissement supplémentaire du coût de la construction de logements et de maisons familiales.

Ces instruments ont été conçus dans une période de haute conjoncture et de raréfaction des capitaux. En raison de l'évolution des circonstances, certains d'entre eux n'ont pas produit l'effet escompté et l'aide fédérale est actuellement peu sollicitée, même dans les régions où sévit une pénurie de logements, comme c'est le cas dans le canton de Zurich. D'ailleurs, elle ne tient pas suffisamment compte des différences entre les cantons dans le marché du logement. Enfin, l'aide fédérale peut avoir un effet paralysant sur les mesures complémentaires et supplémentaires des cantons, dans la mesure où ceux-ci se croient dégagés de leur responsabilité en cette matière.

4.10.2 Nouvelle répartition

L'encouragement à la construction de logements doit être rendu, en principe, aux cantons et aux communes. Diverses tâches, en relation avec la politique de la construction des logements, sont aujourd'hui exécutées à ce niveau: aménagement du territoire, prescriptions sur les constructions, imposition de la propriété foncière, équipement, mise à disposition de l'infrastructure. C'est dans les cantons et les communes que l'on connaît le mieux les conditions du

marché du logement ainsi que le degré d'urgence des mesures à prendre. Presque tous les cantons disposent d'une infrastructure administrative en matière d'encouragement à la construction de logements. De ce fait, ils sont bien placés pour choisir l'aide qui convient aux circonstances locales ainsi qu'aux besoins des propriétaires, des locataires ou de certaines catégories d'entre eux.

La cantonalisation proposée de l'encouragement général à la construction de logements ne suscitera l'approbation et n'aura du succès à long terme que si les cantons – qui ont accepté presque sans exception une nouvelle répartition des tâches – empoignent rapidement et fermement les problèmes en suspens. Un encouragement accru à la construction de logements devrait être apporté par les cantons et les communes, avant tout dans les agglomérations de notre pays où sévit une pénurie de logements. Divers cantons ont déjà fait des démarches; certains ont déjà pris des mesures en matière d'encouragement à la construction de logements ou en préparent. Nous estimons qu'à long terme un déplacement plus étendu encore des compétences vers la Confédération ne pourra être évité que si les cantons et les communes jouent un rôle actif.

Toutefois la Confédération doit maintenir une activité dans les secteurs de la politique de la construction des logements que les cantons ne peuvent maîtriser à eux seuls. Il faudra donc qu'elle continue, en coordination avec ses autres mesures de politique régionale, à soutenir les efforts que les cantons font en faveur de l'amélioration des conditions de logement dans les régions de montagne. Il faudra aussi qu'elle poursuive son aide à la recherche en matière de marché et de construction de logements, en l'intégrant toutefois à la recherche scientifique générale. Enfin, les dispositions fédérales en faveur de la protection des locataires, fondées sur l'article 34^{septies} de la constitution, ne seront pas affectées par la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Actuellement, il existe plusieurs tendances en vue de renforcer la protection des locataires; celles-ci cherchent notamment à modifier l'article 34^{septies} de la constitution ainsi que les dispositions du droit des obligations sur le bail à loyer.

Dans le but de continuer à assurer l'activité de la Confédération visant à encourager la construction et l'accession à la propriété de logements jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle répartition des tâches, un nouveau crédit de programmes devra être ouvert en vue de garantir les cautionnements et les engagements. Nous vous soumettrons un message spécial dont le contenu et les délais correspondent à ceux de la nouvelle répartition des tâches.

4.10.3 Transfert des obligations

La cantonalisation de l'encouragement général à la construction de logements entraîne nécessairement des modifications de la réglementation actuelle.

L'aide fédérale ne sera octroyée et les mandats de recherche au sens de la loi de 1974 ne seront donnés que jusqu'à la fin de l'année 1983. Les obligations prises jusqu'à cette date continueront d'être assumées par la Confédération. A partir de 1984, les prestations prévues à titre de mesures spéciales destinées à abaisser

les loyers devront encore être versées. La fixation des loyers, que la Confédération assumera encore pendant vingt-cinq ans, de même que celle des prestations correspondantes d'abaissement et d'adaptation aux circonstances nouvelles (par ex. à la modification du taux hypothécaire) nécessitent un vaste travail administratif et requièrent l'emploi d'un ordinateur. Le transfert de ces charges aux cantons créerait des problèmes considérables et des frais élevés.

Les obligations de la Confédération et les nouvelles créances en remboursement qui pourraient lui échoir, résultant de sa politique en faveur de la construction de logements des années 1958 (arrêté fédéral du 31 janvier 1958 concernant l'encouragement à la construction de logements à caractère social; RS 841) et 1965 (loi fédérale du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements; RS 842), pourront être transférées aux cantons sans qu'il en résulte de graves difficultés administratives. En effet, en vertu de ces deux textes, la Confédération soutenait les mesures que les cantons prenaient pour encourager et accélérer la construction de logements par l'abaissement des loyers. La subvention fédérale n'était accordée, en règle générale, que si le canton fournissait une prestation égale, au moins, au double de celle de la Confédération. Les autorités cantonales disposent donc aujourd'hui déjà de tous les documents relatifs à ces campagnes d'encouragement. Elles pourraient, par conséquent, reprendre les obligations et en assumer la charge administrative sans grande difficulté. Le transfert aux cantons, à partir de 1984, des obligations de la Confédération et des nouvelles créances en remboursement qui pourraient lui échoir, entraînera, pour eux, une charge financière supplémentaire d'environ 15 millions de francs. Ces frais, correspondant à l'allègement des charges de la Confédération, diminueront d'année en année et toutes ces obligations seront éteintes entre 1990 et 2000.

La Confédération transférera aussi aux cantons les nouvelles créances en remboursement qui pourraient lui échoir en vertu des arrêtés du Conseil fédéral de 1942 et de 1947. La restitution peut être demandée quand une construction subventionnée a été détournée de son but ou qu'elle a été vendue avec un bénéfice. En renonçant à de nouvelles obligations, la Confédération verra ses charges diminuer à partir de 1984, dans une mesure tout d'abord modeste, mais qui devrait gagner en importance avec les années. Avec le transfert d'obligations existantes, la charge de la Confédération diminuera d'environ 20 millions de francs par année. Comme il est vraisemblable que les cantons auront la possibilité de s'engager davantage à l'avenir que la Confédération ne l'a fait jusqu'à présent, le montant des dépenses qu'ils affecteront à ce domaine aura tendance à augmenter à long terme.

4.10.4 Constitution fédérale

4.10.41 Article 34^{sexies}

Conformément à l'actuel article 34^{sexies}, la Confédération «prend des mesures visant à encourager la construction de logements, notamment par l'abaissement de son coût, et l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison». Cet article donne à la Confédération un mandat étendu. Une révision de la constitution est nécessaire si on veut renforcer la compétence des cantons.

La Confédération, comme nous l'avons déjà dit, doit pouvoir continuer à soutenir les mesures que les cantons prennent pour améliorer les conditions de logement dans les régions de montagne. A cet effet, elle a besoin d'une base constitutionnelle claire. On peut se demander si les articles économiques ne lui en fournissent pas une. Selon l'article 31^{bis}, la Confédération a le droit, lorsque l'intérêt général le justifie et en dérogeant s'il le faut au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions pour protéger des régions dont l'économie est menacée (3^e al., let. c). Mais cette disposition sur la politique régionale n'a jamais été invoquée pour légitimer une tâche telle que celle dont il est question ici, qui recouvre essentiellement des aspects de politique sociale (politique en faveur de la famille, des personnes âgées et des handicapés.) C'est pourquoi il est nécessaire d'introduire dans la constitution une disposition spéciale concernant les tâches de la Confédération dans ce domaine. D'après le projet du nouvel article 34^{sexies}, la Confédération peut soutenir les mesures que les cantons prennent pour améliorer les conditions de logement dans les régions de montagne. L'aide fédérale est, partant, limitée aux régions de montagne. L'allocation d'une subvention sera subordonnée à l'existence de prestations cantonales. Cette disposition constitutionnelle légitime tout un éventail de mesures; le législateur fédéral pourra, par exemple, tenir compte particulièrement de certaines catégories de locataires ou de certains types de logements.

En plus des mesures fondées sur le nouvel article 34^{sexies}, la Confédération peut encourager la construction de logements et l'accession à la propriété d'appartements et de maisons familiales en se fondant sur d'autres attributions de compétence. Par exemple, quand les conditions de l'article 31^{quinquies}, 1^{er} alinéa de la constitution fédérale (art. conjoncturel) sont remplies, elle peut encourager la construction de logements par le biais de sa politique de lutte contre le chômage et le renchérissement. L'article 27^{sexies}, qui lui donne la compétence d'encourager la recherche scientifique, lui fournit la base constitutionnelle pour les études de marché et la recherche en matière de construction.

4.10.42 Dispositions transitoires

En vertu de l'article 34^{sexies} révisé, l'aide fédérale en matière de construction de logements sera limitée aux régions de montagne. Il est donc nécessaire d'introduire dans la constitution fédérale une nouvelle disposition transitoire permettant à la Confédération de remplir le reste des obligations qui lui incombent en vertu de la loi du 4 octobre 1974, et de transférer aux cantons les droits et les obligations qui dérivent de sa réglementation antérieure. Le nouvel article 17 se compose de quatre alinéas.

Conformément au 1^{er} alinéa, la Confédération remplira les obligations qui lui incombent en vertu de la loi de 1974. Un transfert de ces obligations aux cantons, nous l'avons expliqué plus haut, serait fort difficile et onéreux.

Le 2^e alinéa règlera le sort des obligations existant au moment de l'entrée en vigueur et celui des nouvelles créances en remboursement qui pourraient échoir

à partir de cette date, quand elles se fondent sur des campagnes antérieures. Les obligations qui incombent à la Confédération en vertu des campagnes de 1958 et 1965 (contributions à l'intérêt du capital engagé et cautionnements) sont transférées aux cantons. Les destinataires de l'aide fédérale ont un droit subjectif à la poursuite de cette aide aux conditions prévues par la loi et par les conventions. Parallèlement, la Confédération renonce, au profit des cantons, aux nouvelles créances en remboursement qui pourraient lui échoir en vertu des textes législatifs de 1942, 1947, 1958 et 1965.

Le 3^e alinéa prévoit que les droits et obligations de la Confédération, des cantons et des destinataires des subventions sont réglés par le droit fédéral et par les décisions et conventions adoptées de cas en cas. La cantonalisation de l'encouragement à la construction de logements ne doit, conformément au principe de la bonne foi, pas porter préjudice aux destinataires de l'aide fédérale, ni les favoriser indûment.

Le 4^e alinéa habilite les autorités fédérales compétentes à adapter les normes de base aux circonstances nouvelles. Cette disposition est nécessaire pour des mesures à long terme, tel l'encouragement à la construction de logements. Elle permet notamment d'adapter au renchérissement la limite de revenu ainsi que le montant du loyer. Il est évident que les cantons seront entendus auparavant.

4.10.5 Loi

La nouvelle répartition des tâches en matière d'encouragement à la construction de logements entraîne une révision de la loi de 1974. La Confédération continue à remplir toutes les obligations dont elle s'est chargée et les dispositions qui s'y appliquent sont donc maintenues dans la loi. Cependant, comme la Confédération ne doit plus prendre de nouveaux engagements, un nouvel article 67a complète la loi dans ce sens: l'aide fédérale ne sera plus allouée et les mandats de recherche ne seront plus donnés que jusqu'au 31 décembre 1983. Cette technique législative – introduction d'un nouvel article et maintien des dispositions qui règlent les obligations prises – a été employée dans les autres campagnes de la Confédération en faveur de l'encouragement à la construction de logements et elle a fait ses preuves.

Toutefois, la loi de 1974 contient encore diverses règles qui contredisent la nouvelle répartition ou qui perdent toute signification pratique. Il s'agit surtout des normes qui définissent le cadre des interventions de la Confédération ou le fondement de ses obligations.

Les voici:

Les dispositions sur l'équipement et la mise à disposition de terrains pour la construction de logements (art. 3 à 11) sont abrogées. Cela correspond à la répartition des tâches telle que la prévoit la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700).

Le titre deuxième, «Etude du marché, recherche et rationalisation dans le secteur de la construction de logements» (art. 25 à 32) est abrogé. L'étude du marché et la recherche en matière de construction sont intégrées à la politique

fédérale en faveur de la recherche scientifique. Seuls les mandats de recherche déjà confiés seront poursuivis. La Confédération renonce dorénavant à édicter des directives et des prescriptions sur la rationalisation en matière de construction.

Certaines dispositions, qui n'ont jamais eu d'effets pratiques, ou qui les ont perdus, doivent être revues. Diverses références à l'aménagement du territoire (art. 3, 14 et 65, 3^e al.) disparaissent au profit des règles mêmes de la loi sur l'aménagement du territoire. L'aide fédérale pour la mise à disposition de capitaux (art. 33 et 34) n'a jamais été sollicitée ces dernières années, en raison de la situation sur le marché des capitaux. Par conséquent, ces dispositions peuvent aussi être supprimées. Si cela s'avérait nécessaire, il faudrait examiner si ce type d'encouragement à la construction de logements – pour autant que les conditions soient remplies – peut être englobé dans des mesures destinées à lutter contre le chômage et le renchérissement conformément à l'article conjoncturel (art. 31^{quinquies} cst.).

Les articles qui déterminent le nombre de logements subventionnés et ceux qui fixent les moyens de financement (art. 35, 3^e al. et 53) n'ont plus d'objet. Il en va de même des dispositions de réglementation antérieures en faveur de l'encouragement à la construction de logements (art. 64, 65, 1^{er}, 2^e et 4^e al.).

Enfin, les dispositions relatives à la compétence en matière d'exécution sont également supprimées, conformément à la nouvelle répartition des tâches (art. 54, 3^e al., et 66, 2^e al.). L'article premier, 3^e alinéa, est évidemment superflu.

5 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

51 Généralités

511 Les relations financières entre la Confédération et les cantons

Comme nous l'avons dit sous chiffre 212, presque chaque activité de l'Etat a un aspect financier. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons entraîne donc celle des charges. L'imbrication des compétences que l'on connaît correspond au réseau complexe de relations financières. En 1980, la Confédération a versé aux cantons 2 milliards de francs à titre de subventions fédérales, ainsi que 1,2 milliard en remboursements et 1,4 milliard pour les quotes-parts cantonales aux recettes fédérales, soit 4,6 milliards de francs environ. Il est vrai que les prestations de la Confédération destinées à couvrir les frais des routes nationales et ses subventions aux cantons en faveur de tiers sont comprises dans ces chiffres. A l'opposé, les cantons ont contribué avec environ 800 millions de francs au financement des œuvres sociales propres à la Confédération. Si l'on y ajoute les impôts fédéraux perçus par les cantons (impôt pour la défense nationale, taxe d'exemption du service militaire), la somme d'argent qui a passé en 1980 des cantons à la Confédération s'élève à 4,4 milliards de francs environ.

L'actuel réseau financier présente plusieurs inconvénients. Les sources qui assurent le financement des tâches étant multiples, les responsabilités sont nécessairement diluées. La pléthore de règlements est due pour une large part

au système de subventionnement lui-même qui exige de nombreux contrôles et décomptes à plusieurs stades. La participation financière de la Confédération à de nombreuses tâches cantonales a réduit l'autonomie des cantons et a paralysé leur volonté de s'acquitter de nouvelles tâches de manière indépendante. La confusion des attributions de la Confédération et des cantons en matière de finances n'est également pas satisfaisante du point de vue de la politique financière. Les transferts financiers considérables créent des dépendances réciproques; celles-ci réduisent la liberté d'action de la Confédération, des cantons et souvent aussi des communes dans la gestion du budget et la rendent plus difficile. Enfin, la nouvelle répartition des tâches devrait aussi contribuer à rendre l'exécution des tâches plus économique. Le cofinancement de celle-ci par la Confédération qui est usuel dans de nombreux domaines, a pour effet de provoquer des doubles emplois coûteux et de fausser le calcul coûts-utilité, car ceux qui demandent une prestation publique n'en supportent que partiellement les frais.

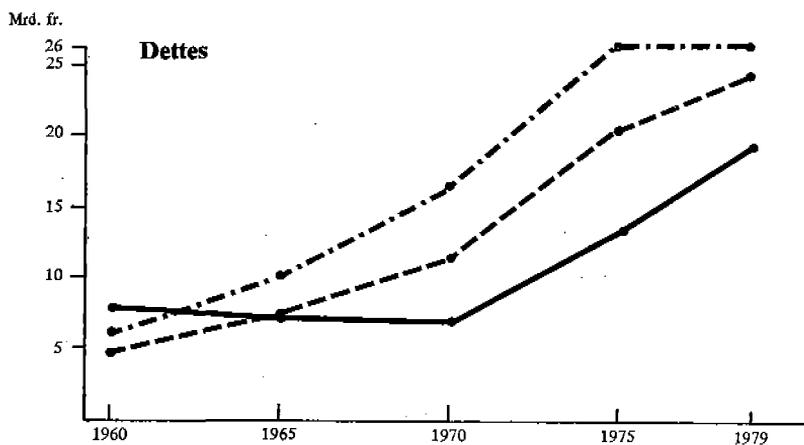
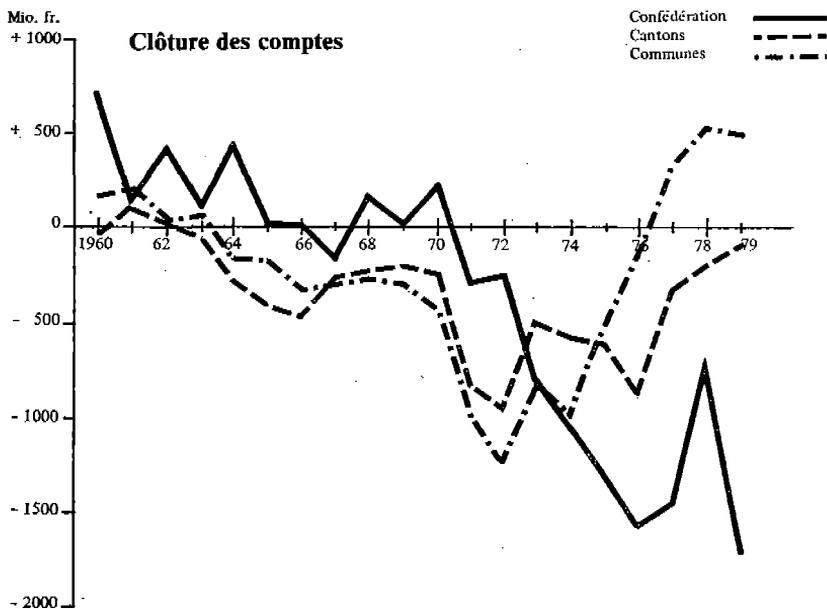
Aussi le présent projet vise-t-il notamment à clarifier et à simplifier les relations financières entre la Confédération et les cantons. Il y a donc lieu d'apprécier les conséquences financières des propositions en prenant notamment en considération ce but de notre politique nationale. Il ne faut cependant pas méconnaître l'importance des subventions fédérales comme instruments de direction, de coordination, de stimulation ou de péréquation. Ces prestations ne peuvent donc être supprimées que dans les domaines où l'accomplissement des tâches permet de prendre une pareille mesure.

512 Le développement des finances fédérales et cantonales

Il ne suffit pas de séparer les flux financiers; il faut encore se demander, ce qui est très important pour la politique financière, quelles seront les conséquences financières des propositions faites pour la Confédération et pour les cantons, quel en sera le solde. Pour répondre à cette question, il faut tenir compte avant tout de la situation financière de la Confédération et des cantons.

Alors que de la fin de la deuxième guerre mondiale jusqu'en 1970, le budget de la Confédération a accusé un excédent de recettes pratiquement constant, les budgets cantonaux et communaux sont en déficit croissant depuis respectivement 1963 et 1964. Cette évolution explique – du moins en partie – que les transferts financiers de la Confédération aux cantons se soient fortement développés dans les années soixante. Dans la première moitié des années septante, l'évolution a pris un cours entièrement différent. Depuis 1971, les finances fédérales accusent régulièrement un solde déficitaire. Un peu plus tard, les finances cantonales et communales se sont améliorées. En 1979, le déficit des cantons était inférieur à 100 millions de francs et les communes avaient même un excédent de recettes de presque 500 millions de francs (v. *graphique*). Actuellement, les budgets cantonaux et communaux sont dans l'ensemble équilibrés, bien que les résultats des comptes varient selon les collectivités. Ces dix dernières années, la Confédération a dû supporter un excédent de dépenses de 10 milliards de francs au total et un accroissement des dettes de presque 12 milliards de francs. Parallèlement, les dépenses annuelles pour le service des intérêts, inférieures à 260 millions de francs en 1970, se sont élevées à plus de 880 millions

Clôture des comptes et dettes de la Confédération, des cantons et des communes depuis 1960



en 1980. Ainsi la situation financière de la Confédération s'est considérablement aggravée ces dix dernières années alors que les finances cantonales et communales ont connu une évolution générale plus favorable. Toutefois, les dettes des cantons et des communes sont encore élevées, si on les compare à celles de la Confédération; mais il existe de grandes différences entre les cantons.

Les cantons et les communes disposent d'un substrat fiscal qui augmente dans une mesure plus large que celui de la Confédération. De plus, leurs institutions de formation, ainsi que leurs services de santé et leurs moyens de transport sont très bien aménagés, même s'il en découle des frais d'exploitation accrus. Vu l'évolution relativement favorable des recettes et le faible accroissement des besoins financiers, plusieurs cantons et un assez grand nombre de communes ont pu accorder des allègements fiscaux ces dernières années. Il est difficile de savoir combien de temps cette tendance favorable se maintiendra et si elle s'étendra aux budgets encore déficitaires.

Les perspectives pour le budget de la Confédération sont plus préoccupantes. Si l'on ne prend pas de mesures, l'équilibre ne pourra être rétabli. Des charges supplémentaires, et surtout le fait que les dépenses qu'implique l'exécution des tâches dans d'importants domaines, augmentent plus fortement que le produit national brut, en sont la cause. Les recettes fiscales proviennent pour un cinquième de droits de douane spécifiques, indépendants de l'évolution des prix, et pour plus d'un tiers d'impôts de consommation proportionnels à cette dernière; dans ces conditions, l'évolution des recettes fédérales ne peut que difficilement suivre la croissance économique générale et la dépréciation de la monnaie sans une augmentation d'impôts. Cette évolution des finances rend l'exécution régulière des tâches de la Confédération de plus en plus difficile. Cette situation n'est certainement pas dans l'intérêt des cantons, et nuit aux pouvoirs publics en général.

513 La nouvelle répartition des tâches et l'assainissement des finances fédérales

Afin de réduire substantiellement les déficits du budget fédéral jusqu'en 1983, le Conseil fédéral a présenté, dans son rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature de 1979 à 1983, un programme d'assainissement à moyen terme prévoyant d'importantes réductions de dépenses dans le domaine des transferts et des mesures procurant des recettes. Une part importante de dépenses de transfert est constituée par ceux au bénéfice de collectivités publiques; on ne peut donc pas éviter que les cantons ne soient également touchés par les mesures d'assainissement des finances fédérales. Le projet de nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons doit aussi contribuer à atteindre ce but. Selon le plan financier établi pour la législature en cours, le premier train de mesures visant à réaliser une nouvelle répartition des tâches doit alléger les charges de la Confédération de 200 millions de francs en 1983.

Ce montant s'élève en réalité à 180 millions de francs; en effet, à la suite des mesures d'économie prises en 1980, on a déjà supprimé les subventions qui étaient versées pour la construction des abris privés de la protection civile, soit

20 millions de francs. Cette mesure n'a pas accru la charge des cantons. Dans le domaine de la protection civile, ils pourront même la réduire de 40 millions de francs, pour autant qu'ils fassent usage de la faculté qui leur est concédée de supprimer leurs subventions.

La nouvelle répartition des tâches sera appliquée un an plus tard que prévu, de sorte que les conséquences financières de ces mesures ne seront généralement effectives qu'à partir de 1984. Comme le Parlement a étendu à 1983 la réduction linéaire à terme des subventions fédérales, cette modification de calendrier ne compromet pas le but du plan financier. Il n'y aura pas non plus de cumul des charges cantonales. Pour les cantons, le solde financier de la nouvelle répartition des tâches correspond plutôt à une relève partielle des réductions linéaires des subventions; la charge pour les finances cantonales sera à peine supérieure à celle de 1981.

514 Rapport avec un programme de relèvement

Le remplacement définitif ou le maintien des mesures d'économie de 1980 par les propositions de ce message a la priorité. Un programme de relèvement n'affectera d'ailleurs nullement les principales propositions du deuxième train de mesures. Les allègements supplémentaires indispensables à apporter au budget fédéral ne sont pas réalisés sur le compte des cantons mais dans d'autres domaines de transferts. Nous ne manquerons d'ailleurs pas d'assurer encore à l'avenir la coordination entre l'assainissement des finances fédérales et la nouvelle répartition des tâches.

52 Conséquences financières générales

521 Remarques préliminaires

La majorité des propositions devraient produire effet en 1984. Pour certaines, cependant, des dispositions transitoires sont prévues, tandis que d'autres entreront en vigueur plus tard. Les conséquences financières définitives ne se produiront qu'après l'échéance de ces délais. Cela devrait être le cas en 1986. La nouvelle répartition des charges entre la Confédération et les cantons sera fortement influencée par le rythme des modifications des rentes ou des subventions relevant de la sécurité sociale. C'est pourquoi l'état définitif est établi sur la base des valeurs moyennes calculées pour les années 1986 et 1987. Nous vous exposons ci-dessous les conséquences financières des propositions pour la Confédération et les cantons tant pour les années 1984 et 1985 que pour 1986 et 1987.

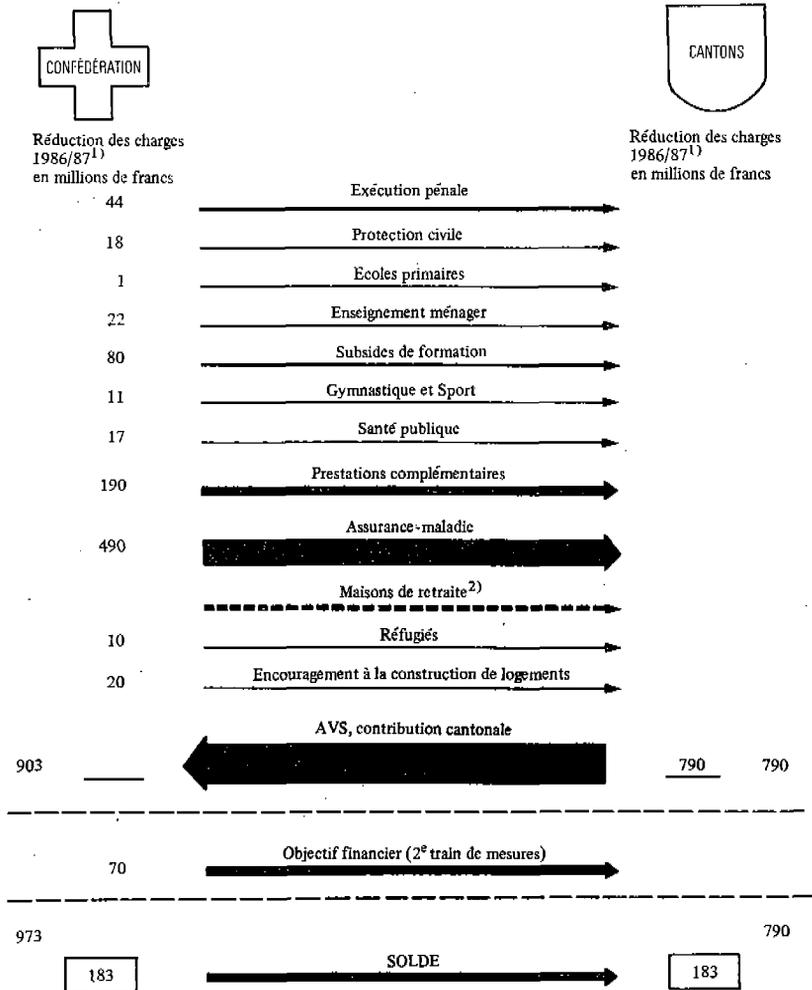
Ces chiffres étant calculés pour les années à venir, ils sont basés sur des estimations tenant compte des conditions actuelles et grevées d'incertitudes. Dans la mesure où cela est nécessaire, ces chiffres seront remaniés et adaptés au cours des débats parlementaires. Les calculs ci-dessous ont été établis dans l'hypothèse que la nouvelle répartition des tâches n'en modifiera pas l'exécution. Par conséquent, les chiffres montrent les transferts de charges entre la Confédération et les cantons provenant des propositions par rapport au système actuel, en supposant que l'offre de prestations publiques ne soit pas modifiée et sans tenir compte de l'effet de rationalisation que l'on en attend.

On ne peut atteindre le but du plan financier, qui prévoit de réduire les charges

de la Confédération d'environ 180 à 200 millions de francs dès 1986 qu'en prévoyant un objectif financier de 70 millions de francs à la charge des cantons pour cette date. Cet objectif devra être atteint selon toute vraisemblance par le deuxième train de mesures. Le second rapport de la Commission d'étude pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sera terminé durant le premier semestre de 1982.

522 Chiffres globaux

Répartition des tâches entre Confédération et cantons – Premières mesures – Répercussions pour 1986/87



¹⁾ Après l'entrée en vigueur de toutes les mesures, moyenne annuelle.

²⁾ Réduction des charges de l'AVS/augmentation des charges des cantons. Les conséquences sont difficilement calculables et ne seront ressenties pour l'essentiel qu'après 1986.

Aperçu général des conséquences financières pour 1984, 1985 et 1986/87

- + = Augmentation des charges de la Confédération et réduction des charges des cantons
 — = Réduction des charges de la Confédération et augmentation des charges des cantons

(en millions de francs)

Domaines	1984	1985	1986/87
Exécution pénale	—	— 2	— 44
Protection civile	— 9	— 11	— 18
Enseignement			
— Ecoles primaires	— 1	— 1	— 1
— Enseignement ménager	— 21	— 21	— 22
— Subsidés de formation	—	—	— 80
Gymnastique et sport	— 11	— 11	— 11
Santé publique	— 11	— 16	— 17
Sécurité sociale			
— AVS, contributions cantonales ¹⁾	+490	+490	+790
— Assurance-maladie	—440	—450	—490
— Prestations complémentaires à l'AVS/AI	—170	—170	—190
— Maisons de retraite ²⁾			
Réfugiés	— 5	— 7	— 10
Encouragement à la construction de logements	— 20	— 20	— 20
Objectif financier (2 ^e train de mesures)			— 70
Total	—198	—219	—183

¹⁾ Reprise partielle par la Confédération en 1984 et 1985, complète dès 1986.

²⁾ Allègement des charges de l'AVS/Augmentation des charges des cantons. Les conséquences sont difficilement calculables et ne seront ressenties pour l'essentiel qu'après 1986.

En prenant en considération la moyenne des années 1986 et 1987, c'est-à-dire après réalisation de toutes les propositions, ce projet aura les conséquences suivantes (sans l'objectif de 70 mio. de fr.):

- la suppression des subventions fédérales aux cantons, d'un montant total de 413 millions de francs pour des tâches relevant de 10 domaines,
- la suppression des contributions cantonales à l'AVS, de 790 millions de francs,
- de nouvelles contributions cantonales à l'assurance-maladie, de 490 millions de francs.

La réalisation des propositions a pour résultat une diminution des transferts de la Confédération aux cantons de 413 millions de francs et des paiements des cantons à la Confédération d'environ 300 millions de francs. Ainsi, les propositions contribuent de manière substantielle à désenchevêtrer les relations financières entre la Confédération et les cantons.

L'allègement des charges financières de la Confédération, qui porte sur un montant total de 903 millions de francs (413 mio. de subventions fédérales et 490 mio. de subventions cantonales à l'assurance-maladie) est contrebalancé par un allègement en faveur des cantons de 790 millions de francs dans le cadre de l'AVS. Sans l'objectif de 70 millions de francs pour le deuxième train de mesures de la répartition des tâches, il en résulte en fin de compte un transfert de charges de la Confédération aux cantons de 113 millions de francs.

Comparé à l'ensemble des transferts financiers de la Confédération aux cantons qui s'élèvent à 4,6 milliards de francs, le solde des conséquences financières (183 mio. fr.) représente 4 pour cent. Par rapport à la totalité des dépenses des cantons et des communes, qui s'élevaient à 33 milliards de francs en 1979, le transfert de charges ne représente même pas 0,6 pour cent. Comme les finances cantonales évoluent favorablement dans l'ensemble et que les propositions tendent à renforcer l'autonomie des cantons, cette charge supplémentaire est modérée et se justifie.

En 1984 et 1985, le solde financier en faveur de la Confédération, découlant des propositions, se montera respectivement à 198 et à 219 millions de francs. Ainsi, il cadre également avec les prévisions du plan financier. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'à ce moment-là, certaines propositions n'auront pas encore déployé leurs effets financiers, ou ne l'auront fait que partiellement. Des exceptions à la règle selon laquelle les conséquences financières seront perceptibles à partir de 1984 sont prévues dans les domaines suivants:

- subsides de formation: les subventions fédérales ne seront supprimées qu'en 1986;
- exécution des peines: les subventions fédérales à l'exploitation sont maintenues jusqu'à fin 1985;
- maisons de retraite: la suppression des subventions de l'AVS pour la construction de maisons de retraite n'aura de conséquences qu'après 1986, car les projets annoncés jusqu'à fin 1982 bénéficieront encore de subventions s'ils sont mis en chantier avant la fin de 1985;
- santé publique: la suppression des subventions fédérales aux écoles de personnel soignant et à celles des cadres de la Croix rouge suisse n'aura d'effet sur le plan financier qu'à partir de 1985 et de 1987 respectivement;
- contributions cantonales à l'AVS: en 1984 et 1985, elles seront ramenées de 5 pour cent à 1,5 pour cent. Elles seront entièrement supprimées en 1986. La diminution par étapes est nécessaire afin de garantir l'allègement financier de la Confédération prévu pour 1984 et 1985.

Avec le temps, le solde financier de la nouvelle répartition des tâches peut se modifier. Il dépend pour l'essentiel de l'évolution dans les différents domaines. Les domaines les plus coûteux, tels que l'AVS, l'assurance-maladie et les prestations complémentaires à l'AVS/AI ont une importance particulière. Au cours des prochaines années, les subventions à l'AVS seront également adaptées

au renchérissement et à l'évolution des salaires et – partiellement à cause de l'évolution démographique – augmenteront encore considérablement. L'évolution des subventions à l'assurance-maladie sera principalement influencée par l'évolution des coûts dans le domaine de la santé. Sur ce plan, les cantons peuvent agir; la manière dont se développeront leurs contributions à l'assurance-maladie dépendra aussi d'eux. On peut admettre que les prestations complémentaires à l'AVS/AI seront périodiquement adaptées à l'évolution des salaires et des prix. L'aménagement des premier et deuxième piliers de la prévoyance-vieillesse devrait confirmer la tendance à la baisse du nombre des bénéficiaires des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Aussi les dépenses consenties dans ce domaine sont moins dynamiques que les subventions à l'AVS. Financièrement, ce fait est favorable aux cantons.

Les différents secteurs peuvent évoluer de manière diverse. De ce fait, le surcroît et la diminution des charges de la Confédération et des cantons peuvent se modifier. Il en est ainsi pour toute répartition des tâches. Dans le système actuel, des modifications de ce genre entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons eux-mêmes peuvent également se produire dans une mesure importante. Même si la répartition des compétences reste inchangée, le résultat financier de la répartition des charges se modifie constamment.

53 Conséquences financières de 1984 à 1986 des mesures prévues dans les différents domaines

531 Exécution des peines et des mesures

Propositions	Conséquences financières en millions de francs (+ = charge / - = décharge de la Confédération)		
	1984	1985	1986/87
Suppression des subventions d'exploitation versées aux établissements d'éducation	—	—	—46
Institution de subventions pour des projets pilotes	+2	+4	+ 8
Aménagement des subventions pour la construction	—2	—4	— 4
Suppression des subventions pour la formation	—	—2	— 2
Total	—	—2	—44

La proposition ayant la plus grande importance au point de vue financier dans le domaine de l'exécution des peines, c'est-à-dire la suppression des subventions d'exploitation pour les établissements d'éducation, ne sera réalisée qu'en 1986. Les cantons auront ainsi le temps de conclure un concordat afin de garantir le financement de ces établissements.

532 Protection civile

Propositions	Conséquences financières en millions de francs (+ = charge / - = décharge de la Confédération)		
	1984	1985	1986/87
Suppression des subventions fédérales pour les abris dans les bâtiments publics	—	— 2	— 8
Acquisition du matériel standardisé par la Con- fédération
Réduction des pourcentages pour les subven- tions de formation	—8	— 8	— 9
Suppression de subventions mineures (stocks, matériel et plans de protection civile)	— 1	— 1	— 1
Total	—9	—11	—18

Ce n'est que quelques années après la suppression des subventions fédérales pour les abris dans les bâtiments publics que cette mesure déploiera tous ses effets sur le plan financier. Le matériel standardisé dont l'acquisition incombera à l'avenir à la Confédération doit encore être déterminé. L'essentiel est que la Confédération acquière un matériel d'équipement uniforme qui puisse être utilisé partout. Cette proposition entraînera une charge supplémentaire pour la Confédération; cette charge doit toutefois rester limitée. Comme une estimation sûre n'est encore guère possible, nous ne présentons pas de chiffres à ce sujet.

Nous vous rappelons que la suppression des subventions fédérales pour les abris privés de la protection civile, réalisée déjà dans le cadre du train de mesures d'économie, a réduit de 20 millions de francs la charge de la Confédération. L'obligation des cantons de verser des subventions a été supprimée en même temps; cela leur permet de faire des économies d'environ 40 millions de francs.

533 Enseignement

Propositions	Conséquences financières en millions de francs (+ = charge / - = décharge de la Confédération)		
	1984	1985	1986/87
<i>Ecoles primaires</i>			
- Suppression de la subvention pour l'école primaire	— 3	— 3	— 3
- Augmentation des subventions aux cantons des Grisons et du Tessin	+ 2	+ 2	+ 2
A reporter	— 1	— 1	— 1

Propositions	Conséquences financières en millions de francs (+ = charge / - = décharge de la Confédération)		
	1984	1985	1986/87
Report	-1	-1	-1
<i>Enseignement ménager</i>			
Suppression des subventions fédérales pour			
- l'enseignement ménager dans les écoles publi- ques			
- le perfectionnement ménager	-21	-21	- 22
- les cours ménagers pour adultes			
- les écoles normales ménagères			
- les salles de cours dans les écoles publiques et normales			
<i>Subsides de formation</i>			
Suppression des subventions fédérales	-	-	- 80
Total	-22	-22	-103

La suppression des subventions fédérales pour les dépenses cantonales en faveur des bourses d'étude ne déploiera ses effets qu'en 1986. Elle réduit les charges de la Confédération d'environ 80 millions de francs par année. Si on y ajoute la suppression des subventions pour les écoles primaires et pour diverses catégories de l'enseignement ménager, il en résultera pour la Confédération un allègement des charges d'au moins 100 millions de francs en 1986 et 1987 dans le domaine de l'enseignement. En l'occurrence, on tient compte du fait que le supplément linguistique actuellement octroyé aux cantons des Grisons et du Tessin dans le cadre du subventionnement des écoles primaires est compensé et que la subvention en faveur des minorités linguistiques du canton des Grisons est augmentée d'un million de francs.

534 Gymnastique et sport

Propositions	Conséquences financières en millions de francs (+ = charge / - = décharge de la Confédération)		
	1984	1985	1986/87
<i>Gymnastique et sport à l'école</i>			
Suppression des subventions fédérales, excepté les cours nationaux	- 2	- 2	- 2
A reporter	- 2	- 2	- 2

Propositions	Conséquences financières en millions de francs (+ = charge / - = décharge de la Confédération)		
	1984	1985	1986/87
Report	— 2	— 2	— 2
<i>Jeunesse et Sport</i>			
– Suppression des subventions d'encouragement aux cantons	— 3	— 3	— 3
– Autres mesures de répartition des tâches (en- core à examiner, estimation)	— 3	— 3	— 3
<i>Installations sportives</i>			
Suppression des subventions fédérales	(— 3)	(— 3)	(— 3)
Total	—11	—11	—11

En ce qui concerne Jeunesse et Sport, une partie des propositions visant à mieux répartir les tâches doivent encore être concrétisées. Le montant présenté constitue dans une certaine mesure un objectif financier. La suppression de la possibilité de financer la construction d'installations sportives n'entraîne pratiquement pas de charge supplémentaire pour les cantons; en effet, depuis longtemps déjà, le manque de crédits ne permet plus d'assurer des subventions.

535 Santé publique (Subventions mineures)

Propositions	Conséquences financières en millions de francs (+ = charge / - = décharge de la Confédération)		
	1984	1985	1986/87
<i>Lutte contre la tuberculose</i>			
– Suppression des subventions aux cantons	— 0,5	— 0,5	— 0,6
– Suppression des subventions à des ligues ne s'occupant pas de mesures médicales	— 1,9	— 2,0	— 2,0
<i>Lutte contre les épidémies</i>			
– Suppression des subventions aux cantons	— 0,5	— 0,5	— 0,6
<i>Lutte contre les maladies rhumatismales</i>			
– Suppression des subventions pour l'exploita- tion	— 6,4	— 6,6	— 6,8
<i>Contrôle des denrées alimentaires</i>			
– Suppression des subventions aux cantons	— 2,1	— 2,2	— 2,3
<i>Ecoles de personnel soignant</i>			
– Suppression du subventionnement	—	— 4,2	— 4,8
Total	—11,4	—16,0	—17,1

Pour évaluer les conséquences financières, on a admis que l'arrêté fédéral allouant des subventions aux écoles de personnel soignant, qui arrive à échéance à la fin de 1981, serait prorogé; cette prorogation est de deux ans pour les écoles de personnel soignant et de quatre ans pour l'école de cadres. Comme le versement des subventions a lieu a posteriori, les effets financiers ne seront ressentis qu'en 1985 et en 1987 respectivement.

536 Sécurité sociale

Propositions	Conséquences financières en millions de francs (+ = charge / - = décharge de la Confédération)		
	1984	1985	1986/87
<i>Contributions cantonales à l'AVS</i>			
Réduction à 1,5 pour cent en 1984/85, reprise complète par la Confédération dès 1986; nouvelle contribution fédérale dès 1986; 20 pour cent	+490 ¹⁾	+490 ¹⁾	+790
<i>Subventionnement des caisses-maladie</i>			
Participation des cantons de 50 pour cent	-440	-450	-490
<i>Prestations complémentaires à l'AVS/AI</i>			
Réduction des subventions fédérales de 30 à 70 pour cent à 10 à 35 pour cent	-170	-170	-190
<i>Maisons de retraite</i>			
Suppression des subventions de l'AVS	.	.	.
Total	-120	-130	-110

¹⁾ Les contributions cantonales ne sont que partiellement reprises par la Confédération.

Les propositions ayant le plus d'importance sur le plan financier dans le premier train de mesures pour une nouvelle répartition des tâches concernent le domaine des assurances sociales où les cantons seront libérés de leurs contributions à l'AVS (1987/87: 790 mio.). En contre-partie, ils doivent fournir la moitié des subventions pour les caisses-maladie (1986/87: 490 mio.) et financer les prestations complémentaires à l'AVS/AI, avec une aide fédérale réduite, ainsi que la construction des maisons de retraite, sans subventions de la Confédération, par le biais de l'AVS. En fin de compte, la modification de la répartition des charges sociales entre la Confédération et les cantons est minime: la Confédération supportera, en 1986/87, environ 110 millions de francs de plus et les cantons seront déchargés de ce même montant.

La suppression prévue des subventions de l'AVS pour la construction de maisons de retraite ne déploiera ses effets financiers pour l'essentiel qu'après 1986. Les opinions divergent quant au rythme auquel les maisons de retraite seront construites dans la seconde moitié de la présente décennie. Certains indices font penser que la demande de places dans les maisons de retraite diminuera pendant cette période. Il est difficile d'estimer dans quelle mesure la suppression des subventions pour les maisons de retraite réduira les charges de l'AVS et augmentera celle des cantons.

Les prestations des cantons à l'AVS peuvent être estimées avec assez de précision à moyen terme, puisque la 9^e révision de l'AVS a fixé dans la loi la procédure à suivre pour adapter les rentes. Les augmentations de rentes sur la base de l'indice mixte (moyenne entre l'indice des salaires et l'indice des prix), liées à l'augmentation du nombre des rentiers et de la rente moyenne, font que les dépenses de l'AVS s'accroissent plus rapidement, en valeur réelle, que le renchérissement.

Il est plus difficile d'évaluer l'évolution des subventions pour les caisses-maladie. C'est avant tout l'évolution des coûts dans le secteur de la santé publique qui est déterminante; elle est influencée notamment par les frais et les taxes des hôpitaux. Les chiffres concernant les subventions aux caisses-maladie que nous vous indiquons sont basés sur les propositions du message sur la révision partielle de l'assurance-maladie. Une première modification des subventions est prévue pour 1987; l'on envisage de procéder à des adaptations tous les trois ans. Les chiffres qui vous sont présentés se fondent sur l'hypothèse que la contribution cantonale atteindra 520 millions de francs en 1987.

537 Aide aux réfugiés

Propositions	Conséquences financières en millions de francs (+ = charge / - = décharge de la Confédération)		
	1984	1985	1986/87
Limitation de l'aide fédérale aux réfugiés aux cinq premières années, puis transfert de cette tâche aux cantons	— 5	— 7	— 10

Les conséquences financières de cette proposition sont difficiles à estimer. Les dépenses de la Confédération pour l'aide aux réfugiés sont en augmentation. Le transfert de 10 millions de francs à opérer à ce titre en 1986 doit être considéré comme un ordre de grandeur.

Propositions	Conséquences financières en millions de francs (+ = charge / - = décharge de la Confédération)		
	1984	1985	1986/87
<i>Transfert des obligations actuelles aux cantons</i>			
- AF du 31 janvier 1958 concernant l'encouragement à la construction de logements à caractère social	- 0,1	- 0,1	- 0,1
- LF du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements	-15	-13	-11
<i>Aucune nouvelle obligation en vertu de la LF du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements</i>			
- Abaissement supplémentaire	- 5	- 7	- 9
- Avances pour des abaissements de base			
- Organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique			
Total	-20	-20	-20

On peut relativement bien estimer les conséquences financières des propositions visant à transférer les obligations actuelles. Ces dépenses vont régresser jusqu'à disparition totale. Il est en revanche difficile d'évaluer le transfert des charges provenant des nouvelles obligations. Les chiffres présentés montrent l'ordre de grandeur des engagements qui en découleront pour la Confédération dès 1984. Eu égard à leur meilleure situation financière, on peut admettre que les cantons feront plus, en remplissant ces tâches de manière autonome, que ne le peut actuellement la Confédération. Les dépenses des cantons devraient donc augmenter à long terme. Les obligations incombant actuellement à la Confédération dans le domaine de l'encouragement à la construction de logements prendront fin à l'écoulement des délais. Il en résultera un autre allègement des charges pour la Confédération. La nouvelle répartition des charges portant sur 20 millions de francs, dont il est question ici, constituerait donc un minimum à long terme.

54 Effets sur l'état du personnel

541 Conséquences pour la Confédération

A l'exception de l'assurance-maladie, les propositions clarifient la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La Confédération n'augmentera sa charge financière que dans un seul domaine, par la reprise des contributions cantonales à l'AVS, sans qu'elle assume une nouvelle tâche pour autant. Ainsi, aucune proposition n'entraînera pour la Confédération de

dépenses supplémentaires en frais de personnel. Au contraire, elle pourra faire des économies dans quelques domaines. Ce sera notamment le cas lorsque la répartition des tâches est profondément modifiée (construction de logements, protection civile). Mais la suppression de la procédure de subventionnement permettra des simplifications administratives dans les autres domaines également (enseignement ménager, subsides de formation, gymnastique et sport, santé publique, maisons de retraite). On remarquera que ces allègements n'auront pas d'effet immédiat. Nous veillerons cependant à tirer le meilleur parti de la rationalisation dans le domaine du personnel et à employer les unités devenues libres à d'autres tâches urgentes.

542 Conséquences pour les cantons

Dans l'ensemble, les conséquences de la nouvelle répartition des tâches sur l'état du personnel devraient être équilibrées pour les cantons. D'une part, une répartition plus claire des tâches devrait alléger les rapports administratifs avec la Confédération. D'autre part, les cantons devront exécuter eux-mêmes certaines tâches dont ils n'avaient plus la responsabilité. Toutefois, il ne s'agit pas en général de nouvelles obligations mais de tâches à l'exécution desquelles ils participaient déjà. Mais le renforcement de leur autonomie dans certains domaines exigera également une augmentation de leur personnel. Ainsi, l'engagement accru des cantons dans le domaine du logement devrait exiger du personnel supplémentaire.

6 Péréquation financière

61 Situation initiale

611 Généralités

Les subventions de la Confédération aux cantons et les contributions versées par les cantons aux œuvres sociales de la Confédération dépendent en principe de la capacité financière des cantons. Il arrive d'autre part fréquemment que les transferts financiers bénéficient surtout aux cantons à faible capacité financière. De ce fait, les versements de la Confédération aux cantons ainsi que les contributions des cantons aux œuvres sociales fédérales produisent dans l'ensemble d'importants effets de péréquation. En 1980, les transferts de la Confédération se montaient à :

- 562 francs par habitant aux cantons à forte capacité financière;
- 730 francs par habitant aux cantons à capacité financière moyenne;
- 1087 francs par habitant aux cantons à faible capacité financière.

Il est vrai que l'on tient compte dans cette comparaison des parts de la Confédération à la construction des routes nationales et des quotes-parts des cantons aux recettes fédérales. Même sans ces parts, les résultats de la péréquation financière en 1980 sont importants :

- les cantons à forte capacité financière, avec 31 pour cent de la population, ont reçu 21 pour cent des contributions fédérales, soit environ 216 francs par habitant,

- les cantons à capacité financière moyenne, avec 56 pour cent de la population, ont reçu 60 pour cent des contributions fédérales, soit environ 341 francs par habitant,
- les cantons à faible capacité financière, avec 13 pour cent de la population, ont reçu 19 pour cent des contributions fédérales, soit environ 462 francs par habitant.

Ainsi, les cantons financièrement faibles ont obtenu, par habitant, des subventions fédérales presque deux fois plus élevées que les cantons à forte capacité financière.

Les transferts des cantons à la Confédération présentent, globalement, une image inverse. Les cantons financièrement forts fournissent des contributions beaucoup plus élevées que les cantons à capacité financière faible. Pour illustrer cette situation, nous vous indiquons les montants des contributions cantonales à l'AVS en 1980:

Par habitant, la moyenne suisse étant de 83 francs,

- les cantons financièrement forts ont versé 111 francs,
- les cantons à capacité financière moyenne, 75 francs,
- les cantons financièrement faibles, 47 francs.

En tout, les contributions cantonales à l'AVS représentent 2,4 pour cent des dépenses cantonales globales de 1980. Le taux s'élève

- pour les cantons financièrement forts, à 2,6 pour cent,
- pour les cantons à capacité financière moyenne, à 2,5 pour cent,
- pour les cantons financièrement faibles, à 1,5 pour cent.

Les effets de péréquation de l'impôt de défense nationale sont considérables; en effet, 42 pour cent des recettes proviennent de trois cantons financièrement forts: Zurich, Bâle-Ville et Genève.

Ces chiffres montrent que la nouvelle répartition des tâches impose des charges relativement plus lourdes aux cantons financièrement faibles qu'aux autres. Elle réduit ainsi les effets de la péréquation financière, si des mesures ne sont pas prises.

612 Détermination des effets pour chaque canton

Les conséquences financières des propositions pour chaque canton ne peuvent être évaluées qu'en se fondant sur des données antérieures. Les calculs que nous vous présentons reposent donc en général sur les comptes les plus récents (1980). Afin de montrer plus précisément quelle sera la situation lorsque toutes les propositions auront été réalisées, les effets prévus pour 1986/87 ont été calculés pour chaque canton d'après les données de 1980. Les résultats présentés dans le tableau sous chiffre 624 constituent ainsi une projection des conditions actuelles sur la moyenne des années 1986/87.

On ne peut pas encore répartir entre les cantons l'objectif financier de 70 millions de francs du deuxième train de mesures. On ne peut pas non plus déterminer les conséquences financières, pour chaque canton, de la nouvelle

compétence en matière d'aide aux réfugiés, ainsi que de certaines propositions dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures et dans celui de la gymnastique et du sport. Elles ne sauraient être très importantes. Nous avons déjà indiqué pour quelles raisons les conséquences de la suppression des subventions versées aux maisons de retraite et celles de la nouvelle réglementation en matière d'acquisition de matériel pour la protection civile n'ont pas été prises en considération. Le solde du premier train de mesures visant la nouvelle répartition des tâches, établi pour les cantons, s'élève ainsi à environ 100 millions de francs.

Les conséquences financières pour chaque canton dépendent en grande partie de la clé utilisée pour le calcul des subventions cantonales à l'assurance-maladie. Selon les propositions du message pour une révision partielle de l'assurance-maladie, ces subventions sont calculées compte tenu des critères suivants:

- prestations légales pour les soins médicaux et pharmaceutiques que les caisses allouent aux assurés dans le canton;
- différence entre les prestations par assuré et la moyenne suisse;
- dépenses cantonales pour les hôpitaux et pour la réduction des cotisations des assurés à ressources modestes.

Le Conseil fédéral déterminera les détails de la clé de répartition, c'est-à-dire la forme et l'importance des différents éléments ainsi que les bases statistiques, après avoir entendu les cantons. Les calculs que nous vous présentons ne peuvent se fonder que sur des hypothèses. Pour déterminer l'importance des différents éléments de la clé de répartition, nous avons par conséquent admis les valeurs suivantes:

- frais pour les soins aux malades: 60 pour cent,
- dépenses pour les hôpitaux: 30 pour cent,
- réduction de primes: 10 pour cent.

Lors de la mise au point d'une clé de répartition définitive, il conviendra, dans la mesure du possible, de donner un poids particulier aux dépenses pour les hôpitaux, étant donné que les cantons exercent une grande influence dans ce domaine. Vu l'insuffisance actuelle des données statistiques en la matière, nous renonçons à tenir compte davantage de ce critère dans le présent message.

Les chiffres utilisés ici pour la participation des cantons à l'assurance-maladie sont donc encore provisoires. Il y a lieu de souligner qu'il ne faut pas tenir compte de la capacité financière des cantons pour le calcul de ces subventions, de façon à rendre aussi étroit que possible le rapport existant entre le montant des subventions et les efforts des cantons en faveur de la santé publique. Il est toutefois prévu que la Confédération pourra accorder des subventions aux cantons de montagne afin de les soutenir s'ils contribuent à réduire les primes. La détermination des conséquences financières pour chaque canton fondée sur les chiffres effectifs de 1980 n'a de valeur qu'à courte échéance. Pour diverses raisons, la répartition entre les cantons peut changer avec le temps. Par exemple, les contributions des cantons à l'AVS dépendent en grande partie des modifications de leur capacité financière. Il n'existe cependant pas de procédure mieux appropriée et plus sûre.

62 Renforcement de la péréquation financière

621 Généralités

La réduction des effets de la péréquation financière, liée à une répartition plus claire des tâches, et le fait de ne pas tenir compte de la capacité financière pour déterminer les subventions cantonales à l'assurance-maladie exigent des mesures supplémentaires en matière de péréquation financière, cela indépendamment du solde total pour les cantons. A cet effet, la Commission d'étude avait déjà proposé de renforcer la péréquation financière au moyen des parts cantonales à l'impôt de défense nationale. Trois modèles de solution ont été proposés dans un rapport complémentaire de novembre 1979:

Modèle 1:

Relèvement de 7,5 pour cent à 10 pour cent de la quote-part des rentrées de l'impôt de défense nationale destinée à la péréquation financière.

Modèle 2:

Relèvement de 7,5 pour cent à 12 pour cent de la quote-part des rentrées de l'impôt de défense nationale destinée à la péréquation financière.

Modèle 3:

Relèvement de 7,5 pour cent à 15 pour cent de la quote-part des rentrées de l'impôt de défense nationale destinée à la péréquation financière.

Les calculs montrent que l'on peut considérablement amplifier les effets de compensation en augmentant la quote-part destinée à la péréquation financière. Cela veut dire que plus la quote-part est élevée, plus les effets de péréquation sont importants.

Dans tous les modèles, la part des cantons au produit de l'impôt de défense nationale est maintenue à 30 pour cent. Les solutions décrites ci-dessus n'influencent ainsi que la répartition de ces ressources entre les cantons et non l'ensemble des prestations de la Confédération. Le rapport complémentaire donne le choix entre les deux objectifs suivants de péréquation:

- l'adaptation de la charge des cantons en fonction du nombre d'habitants (charge uniforme par habitant);
- l'adaptation de la charge des cantons en fonction de la force fiscale (charge uniforme en rapport avec la force fiscale).

Lors de la procédure de consultation, 23 cantons ont souhaité que la péréquation financière soit renforcée ou se sont déclarés prêts à accepter une telle mesure. Le Conseil fédéral a également déclaré à répétition reprises que la péréquation financière devait être adaptée à la nouvelle répartition des tâches. Seule une péréquation financière renforcée permet aux cantons financièrement faibles d'exécuter et de financer de manière indépendante certaines tâches pour lesquelles la Confédération était responsable jusqu'à présent.

622 Le système actuel de péréquation financière au moyen des parts cantonales à l'impôt de défense nationale

En vertu du régime actuel des finances fédérales, trois dixièmes du bénéfice brut de l'impôt de défense nationale sont attribués aux cantons; un sixième au moins de ce montant doit être affecté à la péréquation financière intercantonale (art. 41^{er} cst.). Jusqu'en 1980, la quote-part destinée à la péréquation financière, fixée dans la loi fédérale du 19 juin 1959 concernant la péréquation financière entre les cantons (RS 613.1), s'élevait à 5 pour cent des recettes de l'impôt de défense nationale (ce qui représentait $\frac{1}{6}$ des parts cantonales).

Conformément à une demande de la Conférence des directeurs cantonaux des finances et à notre message du 21 novembre 1979 (FF 1980 I 41), le quota des parts cantonales à l'impôt de défense nationale destiné à la péréquation financière a été augmenté et constitue à présent le quart du total au lieu du sixième (7,5 % du produit de l'impôt de défense nationale au lieu de 5 %), et la répartition a été révisée (RO 1980 1791). La participation totale des cantons a été maintenue à 30 pour cent.

Les ressources de la péréquation financière provenant de l'impôt de défense nationale sont réparties comme suit entre les cantons:

- Comme avec la clé de répartition antérieure, un quart du montant affecté à la péréquation financière est réparti d'après le chiffre de la population.
- Trois quart des ressources à disposition sont répartis entre les cantons dont l'indice de capacité financière est inférieur à 170, compte tenu de leur capacité financière selon une échelle mobile. Auparavant, la répartition dépendait du produit de l'impôt de défense nationale par habitant et des groupes de capacité financière.

La nouvelle réglementation a amélioré et renforcé la péréquation financière provenant des parts cantonales. Le tableau ci-après montre les résultats du nouveau et de l'ancien système, selon les classes de capacité financière:

Pour la nouvelle répartition des tâches, l'amélioration déjà en vigueur du système de péréquation financière au moyen des parts cantonales à l'impôt de défense nationale est important à deux égards:

- En améliorant la clé de répartition, on réalise une condition importante permettant de renforcer encore la péréquation financière afin de compenser la diminution des effets de péréquation provoquée par la répartition des tâches.
- Il faut tenir compte de la révision qui a déjà renforcé la péréquation financière en augmentant la charge des cantons financièrement forts. Une amélioration supplémentaire de la péréquation financière reste cependant indispensable.

Répartition de la part totale des cantons au produit de l'IDN¹⁾

Cantons (Nombre)	Régime antérieur		Nouveau régime		Ecart	
	en mio. fr.	en fr. par habi- tant	en mio. fr.	en fr. par habi- tant	en mio. fr.	en %
A forte capacité financière (5)	384	197	358	184	-26	- 7
A capacité moyenne (15)	459	121	478	126	+ 19	+ 4
- Indice 81-120 (7)	202	122	198	120	- 4	- 2
- Indice 61-80 (8)	257	120	280	130	+ 23	+ 9
A faible capacité (6)	73	139	80	152	+ 7	+10
Total	916	146	916	146	+ 26	-

¹⁾ Données de base: produit de l'IDN en moyenne 1976/77, statistique de l'IDN 17^e période, capacité financière 1978/1979

La péréquation financière au moyen de l'impôt de défense nationale est une œuvre de solidarité des cantons reconnue et efficace. C'est un instrument apte à équilibrer l'inégalité des charges provenant de la nouvelle répartition des tâches. En le développant, on aboutit à transformer des prestations de péréquation financière affectées en prestations dont les cantons peuvent disposer librement, ce qui est souhaitable. En utilisant l'impôt de défense nationale comme instrument de la péréquation financière que la répartition des tâches rend nécessaire, on empêche que le système de péréquation devienne trop touffu, ce qui est particulièrement important pour assurer son développement ultérieur. Enfin, ce type de péréquation financière est assez souple pour répondre aux exigences d'un deuxième train de mesures à proposer et aux solutions transitoires qui s'imposeront. Pour les cantons financièrement faibles, ce renforcement de la péréquation financière est également favorable dans la mesure où les rendements de l'impôt de défense nationale augmentent de façon relativement importante, ce qui accroît automatiquement les effets de péréquation.

623 Avis de la Conférence des directeurs cantonaux des finances

A la requête du Département fédéral de justice et police, la Conférence des directeurs cantonaux des finances a examiné avec attention les problèmes qui se posent en matière de péréquation financière en liaison avec la nouvelle répartition des tâches; elle a soumis le 8 juillet 1981 les propositions suivantes par écrit:

1. Les charges différentes résultant de la répartition des tâches doivent être réparties au moyen de l'impôt de défense nationale affecté à la péréquation financière.

2. Elles doivent être égalisées autant que possible en fonction de la force fiscale.
3. Dans la mesure où cela est nécessaire pour éviter des rigueurs qui résulteraient de la nouvelle répartition des tâches, une part correspondante de l'impôt de défense nationale est affectée à cette fin.
4. L'élaboration concrète de la solution de péréquation financière et de la clé de calcul des contributions cantonales à l'assurance-maladie sera décidée parallèlement aux délibérations des Chambres fédérales et en liaison avec la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

Cette conférence approuve en principe la solution déjà proposée par la Commission d'étude; celle-ci vise à atténuer les différences dans la charge des cantons résultant de la répartition des tâches au moyen de l'impôt de défense nationale affecté à la péréquation financière et à obtenir des résultats aussi uniformes que possible en relation avec la force fiscale. Les premiers calculs ont toutefois montré qu'une augmentation de la quote-part affectée, calculée en tenant compte uniquement de la capacité financière, ne permettrait pas de répartir les charges cantonales supplémentaires de façon à compenser avec la précision souhaitée. Aussi la conférence propose-t-elle encore de dégager une part correspondante de l'impôt de défense nationale (compensation des rigueurs pour compenser des charges supplémentaires si cela s'avère nécessaire pour éviter des rigueurs.

Pour l'essentiel, la compensation des charges doit toutefois être effectuée au moyen de la répartition de l'impôt de défense nationale selon la capacité financière (et au besoin selon le chiffre de la population).

Dans l'état actuel des choses, une augmentation de la quote-part de péréquation financière d'un ordre de grandeur d'environ 7,5 pour cent à 13 pour cent est admise; 3 pour cent de cette majoration sont affectés à la compensation des rigueurs.

624 Modèles de solution pratique

Comme nous l'avons déjà exposé, les calculs concernant les effets financiers pour chaque canton sont provisoires, étant donné que la clé permettant de déterminer le montant des contributions cantonales aux caisses-maladie doit encore être mise au point. En outre, l'objectif financier de 70 millions de francs à atteindre par le deuxième train de mesures de la répartition des tâches ne peut être ventilé entre les différents cantons, de sorte que les calculs pour la péréquation financière se basent sur un solde de 100 millions de francs. De plus, ces chiffres se fondent uniquement sur les rapports du moment. Lorsqu'il s'agira d'élaborer la solution définitive en matière de péréquation financière, les données devront être mises à jour. Enfin, la péréquation financière devra être réexaminée dans le cadre du deuxième train de mesures prises en vue de la répartition des tâches. Il n'est donc pas possible de procéder à une évaluation définitive, qui devrait d'ailleurs avoir l'accord de la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

Compte tenu de la grande importance que la péréquation financière a pour les cantons à ressources modestes, nous ne saurions cependant renoncer à faire

Conséquences financières pour les cantons

Calcul des montants globaux pour 1986/87 en fonction des chiffres des comptes de 1980 sans objectif de politique financière et sans certaines autres propositions non quantifiables

(+ = charge supplémentaire/— = réduction de charge)

Cantons selon la capacité financière 1980/81	Charge résultant de la répartition des tâches sans péréquation financière et compensation des rigueurs en 1000 fr.	Renforcement de la péréquation financière de l'IDN ¹⁾ (augmentation de la quote-part de 7,5 à 10%) en 1000 fr.	Compensation des rigueurs (3% de l'IDN répartis selon la charge supplémentaire) en 1000 fr.	Charge supplémentaire résultant de la répartition des tâches avec péréquation financière et compensation des rigueurs	
				en 1000 fr.	en pour cent de la force fiscale
Zoug.....	— 1 876	+ 5 124	— 1 592	+ 1 656	+ 0,59
Bâle-Ville	—13 070	+11 917	+ 6 617	+ 5 464	+ 0,52
Genève	+ 366	+15 526	— 7 022	+ 8 870	+ 0,55
Zurich	—54 225	+46 656	+30 261	+22 692	+ 0,51
Bâle-Campagne	— 3 270	+ 8 109	— 1 283	+ 3 556	+ 0,54
Financièrement forts, total	—72 075	+87 332	+26 981	+42 238	+ 0,52
Unterwald-le-Bas	— 96	+ 829	— 291	+ 442	+ 0,54
Argovie	— 8 160	+10 389	+ 3 948	+ 6 177	+ 0,51
Schaffhouse.....	— 1 884	+ 1 277	+ 1 160	+ 553	+ 0,27
Tessin	+15 376	+ 2 790	—13 169	+ 4 997	+ 0,57
Vaud	+24 780	+ 5 711	—21 540	+ 8 951	+ 0,57
Thurgovie	— 935	+ 39	+ 2 354	+ 1 458	+ 0,31
Glaris	— 894	+ 408	+ 973	+ 487	+ 0,51
Saint-Gall	+ 3 197	— 1 773	+ 3 602	+ 5 026	+ 0,51
Grisons	+ 6 094	— 1 073	— 2 251	+ 2 770	+ 0,54
Appenzell Rh.-Ext.	+ 2	— 1 026	+ 640	— 384	— 0,32
Schwytz	+ 2 784	— 2 398	+ 776	+ 1 162	+ 0,51
Soleure	+ 5 222	— 6 842	+ 3 483	+ 1 863	+ 0,35
Berne	+42 396	—30 512	+ 1 188	+13 072	+ 0,52
Neuchâtel	+10 071	— 7 519	+ 452	+ 2 100	+ 0,53
Financièrement moyens, total	+97 953	—29 700	—19 579	+48 674	+ 0,50
Lucerne	+19 324	—13 381	— 2 399	+ 3 544	+ 0,54
Valais	+20 685	—13 600	— 4 222	+ 2 863	+ 0,55
Uri	+ 2 302	— 2 671	+ 622	+ 253	+ 0,35
Unterwald-le-Haut	+ 1 544	— 2 152	+ 331	— 277	— 0,50
Fribourg	+20 238	—15 650	— 2 540	+ 2 048	+ 0,56
Appenzell Rh.-Int....	+ 673	— 1 457	+ 130	— 654	— 2,43
Jura	+ 8 636	— 8 721	+ 676	+ 591	+ 0,45
Financièrement faibles, total	+73 402	—57 632	— 7 402	+ 8 368	+ 0,46
Total	+99 280	—	—	+99 280	+ 0,50

¹⁾ Hypothèses: — capacité financière en 1980/81
— produit de l'IDN estimé pour 1986
— statistique IDN 18^e période
— répartition exclusivement selon une échelle mobile d'après la capacité financière (écart quadratique par rapport à 140)

déjà des propositions concrètes. Dans ce sens, nous proposons – en nous fondant sur la solution préconisée par la Conférence des directeurs cantonaux des finances – de relever le taux actuel de 7,5 pour cent à 13 pour cent de la quote-part des rentrées de l'impôt de défense nationale destinées à la péréquation financière; la répartition se ferait ainsi:

- $\frac{10}{13}$ exclusivement en fonction de la capacité financière et selon une échelle mobile,
- $\frac{3}{13}$ pour l'atténuation de charges particulières (compensation des rigueurs).

Nous nous réservons la possibilité de préciser la réglementation de la péréquation financière et de faire d'autres propositions nécessaires en temps opportun et après nouvel échange de vues avec les gouvernements cantonaux et la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

Le tableau de la page précédente indique les conséquences financières de la nouvelle répartition des tâches pour chaque canton, avec les mesures complémentaires pour la péréquation financière et sans elles. Les calculs confirment que dans les hypothèses admises, le modèle de solution esquissé plus haut permettrait de répartir les charges entre les cantons de façon équitable et uniforme, compte tenu de leur force fiscale.

7 **Partis des cantons**

71 **Généralités**

Conformément au plan financier 1981–1983, la suppression définitive de la part des cantons au produit net des droits de timbre et celle de la part au bénéfice net de la Régie fédérale des alcools (sous réserve de la dîme de l'alcool) font partie du programme d'assainissement des finances fédérales.

Le Conseil fédéral avait proposé ces deux mesures dans le programme d'économies de 1980 (FF 1980 I 477); le Parlement les a votées, mais il a limité leur durée à la fin de l'année 1985.

Selon les nouvelles dispositions transitoires de la constitution fédérale (art. 14 et 15), le Parlement doit réexaminer la question de la répartition du produit de ces deux ressources fédérales dans le cadre des travaux relatifs à la première étape de la nouvelle répartition des tâches.

Il ressort de la procédure de consultation ouverte sur la nouvelle répartition des tâches que plusieurs gouvernements cantonaux admettent que ces deux parts seront restituées aux cantons dès 1986. Ils s'opposent à un cumul de mesures qui allégeraient durablement les finances de la Confédération. Ils considèrent que la fixation d'un délai par le Parlement constitue un moyen permettant de réaliser le premier train de mesures en vue d'une nouvelle répartition des tâches.

Ces mesures à validité limitée ont été acceptées très nettement par le peuple et les cantons, le 30 novembre 1980 (en ce qui concerne les *droits de timbre*, par 1 059 000 oui contre 515 000 non et par 20 cantons contre 3; en ce qui concerne le *bénéfice net de la Régie fédérale des alcools*, par 1 127 000 oui contre 459 000 non et par 21 cantons contre 2).

Conformément au mandat constitutionnel émanant de l'Assemblée fédérale, la question des deux parts des cantons doit être réexaminée dans le cadre de ce message sur la répartition des tâches. Il s'agit avant tout d'une mesure d'assainissement des finances fédérales. A l'origine, cette proposition ne faisait pas partie de la répartition des tâches.

Les perspectives financières de la Confédération ne se sont pas tellement améliorées, depuis la publication du plan financier 1981-1983, pour qu'on puisse renoncer à la suppression durable de ces deux parts. En effet, la création de nouvelles recettes, prévue par le programme d'assainissement, se heurte à de nombreuses difficultés. En outre, les besoins financiers de la Confédération, qui doit continuer à s'acquitter des tâches qui lui incombent, augmentent encore. La marge de manœuvre est donc étroite sur le plan de la politique financière. De plus, deux motions votées par le Parlement demandent, l'une directement (Groupe démocrate-chrétien - Economies budgétaires; 20 septembre 1979), l'autre indirectement (Groupe radical-démocratique - Programme d'économies 1980, second programme; 1^{er} décembre 1980), la suppression définitive des parts cantonales au produit net des droits de timbre et au bénéfice net de la Régie des alcools.

Avec cette mesure, on assure aux finances de la Confédération un allègement durable des charges de l'ordre de 290 millions de francs à partir de 1986. Mais cet allègement n'entraînera pas de charges nouvelles pour les cantons puisqu'ils les supportent depuis 1981, conformément au programme d'économies de 1980. Les budgets cantonaux tiennent compte de la suppression des parts cantonales.

La diminution de la progression à froid en matière d'impôt de défense nationale, prévue dans le cadre de la prorogation du régime financier fédéral (arrêté fédéral du 19 juin 1981, FF 1981 II 545), entraîne aussi pour les cantons une perte de recettes qui correspond à leur part de 30 pour cent au produit de cet impôt. La Confédération subit cependant une perte plus importante. Elle doit la compenser au moyen de l'impôt sur le chiffre d'affaire. Les cantons pourraient compenser cette perte dans le cadre de leur propre substrat fiscal. La diminution de la progression à froid n'a pas pour conséquence un véritable transfert de charges entre la Confédération et les cantons qui s'ajouterait à la suppression des parts cantonales.

Pour ces raisons, nous ne pouvons satisfaire le voeu des cantons de recouvrer les parts cantonales. Nous devons donc vous demander une nouvelle fois de vous prononcer sur la question de la répartition des recettes des droits de timbre et de la Régie des alcools, en envisageant la suppression définitive des parts cantonales. La «dîme de l'alcool» versée aux cantons pour la lutte contre l'alcoolisme ne serait pas supprimée.

73 Constitution

En ce qui concerne les droits de timbre, la phrase: «Un cinquième du produit net des droits de timbre est attribué aux cantons» (art. 41^{bis}, 1^{er} al., let. a, cst.)

est supprimée. Cette modification constitutionnelle entrera en vigueur après avoir été acceptée par le peuple et les cantons. De ce fait, l'article 14 des dispositions transitoires, en vigueur jusqu'à fin 1985, peut être abrogé immédiatement. Ainsi, on évite aussi d'encombrer la constitution de dispositions transitoires sans importance.

Quant au bénéfice net provenant de l'impôt sur les boissons distillées, il y a tout d'abord lieu de supprimer la part cantonale de 50 pour cent. Les cantons conservent cependant la «dîme de l'alcool», qu'ils doivent utiliser pour combattre l'alcoolisme dans ses causes et dans ses effets. Comme ce montant ne peut plus être défini par rapport à une quote-part cantonale de 50 pour cent, il représentera 5 pour cent du bénéfice net de l'impôt (art. 32^{bis}, 9^e al., cst.), sans que le montant affecté à la lutte contre l'alcoolisme en soit modifié. Les considérations ci-dessus concernant l'article 14 des dispositions transitoires s'appliquent à l'article 15.

74 Loi

Les dispositions de la loi fédérale sur les droits de timbre (RS 641.10) qui se rapportent à la quote-part cantonale actuelle sont abrogées. L'arrêté fédéral du 20 juin 1980 (RO 1981 167) portant suppression de la quote-part cantonale jusqu'à fin 1985 devient superflu et peut être abrogé.

La part allouée aux cantons en vertu de la loi sur l'alcool (RS 680) doit être fixée à 5 pour cent du bénéfice net de la Régie des alcools (art. 44). On innove du fait que, dans la période entre deux recensements fédéraux, cette part peut aussi être fondée sur les statistiques progressives de la population (3^e al.). Le rapport avec la lutte contre l'alcoolisme dans ses causes et ses effets ne doit pas subir de modification (art. 45). Les cantons présentent un rapport annuel au Conseil fédéral comme auparavant. En revanche, l'actuel rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'emploi de la part cantonale ne sera désormais présenté que tous les trois ans. Ainsi, la procédure de présentation du rapport sera simplifiée et acquerra plus d'importance. Dans l'intervalle, le Parlement peut faire valoir son droit d'être renseigné.

L'arrêté fédéral du 20 juin 1980 sur la loi sur l'alcool (RO 1981 169) peut être abrogé.

8 Les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1979–1983

Dans ces Grandes lignes, nous annonçons les premières propositions en vue d'une nouvelle répartition des tâches (FF 1980 I 586, deuxième partie, ch. 22). Cet objet est classé parmi les affaires de première priorité.

9 Le plan financier 1981–1983

Selon ce plan, la nouvelle répartition doit entraîner une réduction des dépenses de la Confédération d'environ 200 millions de francs dès 1983 (FF 1980 I 735).

Ce but peut être atteint grâce aux mesures proposées. Le Parlement ayant décidé de prolonger la réduction linéaire des subventions fédérales prévue par le programme d'économie de 1980 jusqu'à la fin de l'année 1983, nous bénéficions d'une certaine latitude pour fixer les délais, ce dont nous entendons tirer parti dans la présente procédure. Enfin, la décision de fixer une échéance (à la fin de l'année 1985) à la réduction de la part des cantons au bénéfice de la Régie fédérale des alcools et à la suppression de leur part au produit de l'impôt sur les droits de timbre nous oblige à reconsidérer ces deux mesures dans le présent message. *Par les mesures visant à la nouvelle répartition des tâches*, ainsi que par *la suppression durable des deux parts cantonales*, les charges prévues au budget fédéral de 1986 seront réduites globalement de 473 millions de francs. Les flux financiers entre la Confédération et les cantons seront ainsi réduits d'environ un milliard de francs. Pour d'autres informations, nous vous renvoyons aux chiffres 212, 5 et 7.

10 Constitutionnalité des mesures proposées

Des revisions constitutionnelles sont notamment nécessaires lorsque la constitution règle de façon précise le financement d'une tâche ou décrit dans le détail l'étendue de la compétence de la Confédération: écoles publiques, santé publique, encouragement à la construction de logements. Dans le cas des subsides de formation, c'est le nouveau partage de la responsabilité qui sera inscrit dans la constitution.

Nous avons exposé sous chiffre 22 les questions de fond, de forme et de procédure.

Les revisions constitutionnelles proposées sont présentées et motivées sous chiffre 4.

Projets de lois et d'arrêtés

- 1 *Exécution des peines et des mesures*
 - Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures
- 2 *Protection civile*
 - Loi fédérale modifiant la législation sur la protection civile
- 3 *Ecole obligatoire*
 - Arrêté fédéral supprimant les subventions pour l'instruction primaire
 - Loi fédérale sur les subventions en faveur de la culture et de la langue dans les cantons des Grisons et du Tessin
- 4 *Subsides de formation*
 - Arrêté fédéral sur les subsides de formation
 - Loi fédérale sur les subsides de formation alloués par les cantons
- 5 *Gymnastique et sports*
 - Loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports
- 6 *Santé publique*
 - Arrêté fédéral supprimant l'obligation incombant à la Confédération d'allouer des subventions dans le domaine de la santé publique
 - Loi fédérale supprimant des subventions mineures dans le domaine de la santé publique
- 7 *AVS/Maisons de retraite*
 - Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)
- 8 *Prestations complémentaires à l'AVS/AI*
 - Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)
- 9 *Aide aux réfugiés*
 - Loi sur l'asile
- 10 *Encouragement à la construction de logements*
 - Arrêté fédéral concernant la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'encouragement à la construction de logements
 - Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements
- 11 *Péréquation financière*
 - Loi fédérale concernant la péréquation financière entre les cantons

12 *Quotes-parts des cantons*

- Arrêté fédéral supprimant la part des cantons au produit net des droits de timbre
- Loi fédérale sur les droits de timbre (LT)
- Arrêté fédéral fixant la nouvelle répartition des recettes nettes provenant de l'imposition des boissons distillées
- Loi fédérale sur l'alcool

Loi fédérale
sur les prestations de la Confédération dans le domaine
de l'exécution des peines et des mesures

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 64^{bis} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,
arrête:

Chapitre premier: But

Article premier

Les prestations prévues par la présente loi doivent contribuer:

- a. A satisfaire aux exigences de l'exécution des peines et des mesures et à réaliser les principes qui s'y rapportent;
- b. A préparer les bases nécessaires pour des réformes dans ce domaine.

Chapitre 2: Subventions de construction

Art. 2 Domaine d'application

¹ La Confédération subventionne la construction, l'agrandissement et la transformation des établissements publics et privés suivants:

- a. Etablissements pour condamnés primaires et établissements pour récidivistes (art. 37 CP²⁾);
- b. Etablissements et divisions spécialisées affectés à l'exécution des peines privatives de liberté de brève durée (art. 37^{bis} et 39 CP);
- c. Etablissements affectés à l'exécution de mesures de sûreté, lorsqu'ils dépendent d'une autorité compétente pour l'exécution des peines et des mesures (art. 42 à 44 CP);
- d. Maisons d'éducation au travail destinées aux jeunes adultes (art. 100^{bis} CP);
- e. Divisions spécialisées d'établissements dans lesquels des délinquants sont placés, en vertu du code pénal suisse, lorsque ces établissements ne dépendent pas d'une autorité compétente pour l'exécution des peines et des mesures (art. 40, 42 à 44 et 100^{bis} CP);

¹⁾ FF 1981 III 705

²⁾ RS 311.0

- f. Institutions spécialisées destinées aux personnes libérées conditionnellement ou à l'essai, ou condamnées avec sursis (art. 38, 41 et 45 CP);
- g. Etablissements pour enfants et adolescents, lorsqu'ils sont indispensables à l'exécution d'une mesure pénale ou lorsqu'au moins un tiers du total des journées de séjour résulte d'un placement en vertu du code pénal suisse (art. 82 ss et 89 ss CP).

² La Confédération peut, dans les limites des crédits disponibles, subventionner la construction, l'agrandissement et la transformation d'institutions qui s'occupent spécialement d'enfants et d'adolescents dont le comportement social est gravement perturbé, lorsqu'elles accueillent aussi des personnes placées en vertu du code pénal suisse.

³ Aucune subvention n'est allouée quand les frais de construction sont inférieurs à 500 000 francs.

Art. 3 Conditions

¹ Les subventions sont allouées aux conditions suivantes:

- a. Une planification cantonale ou intercantonale de l'exécution des peines et des mesures ou de l'aide à la jeunesse montre que l'établissement répond à un besoin;
- b. L'agrandissement ou la transformation de l'établissement fait partie d'un plan d'ensemble;
- c. L'établissement est ouvert aux détenus de différents cantons;
- d. Les projets de construction constituent des améliorations au sens de l'article premier et n'entraînent pas de dépenses disproportionnées;
- e. Le mode de gestion et l'organe responsable de l'établissement garantissent que le but de ce dernier sera atteint.

² Si le maître de l'ouvrage n'est pas un canton, les subventions sont allouées aux conditions supplémentaires suivantes:

- a. L'autorité cantonale compétente approuve le projet de construction;
- b. La couverture des frais de construction et des dépenses d'exploitation de l'établissement est assurée;
- c. Des subventions cantonales de 40 pour cent au moins des frais de construction reconnus sont assurées;
- d. Si l'établissement est privé, le responsable est une personne morale reconnue d'utilité publique; un de ses buts principaux relève du domaine de la présente loi.

Art. 4 Montant des subventions

¹ La subvention est égale à 50 pour cent des frais de construction reconnus.

² Elle est dûment réduite:

- a. Quand l'activité de l'établissement ne correspond que partiellement à l'une des tâches prévues à l'article 2, ou

- b. Quand une subvention de construction peut être accordée par l'assurance-invalidité; l'article 75, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité¹⁾ n'est pas applicable.

³ Le Conseil fédéral détermine les frais de construction qu'il reconnaît comme tels.

Chapitre 3: Subventions pour des projets pilotes

Art. 5 Domaine d'application

¹ La Confédération peut, dans les limites des crédits disponibles, subventionner le développement et l'expérimentation de nouvelles méthodes et conceptions:

- a. Pour l'exécution des peines et des mesures, y compris des essais de méthodes d'exécution non prévues par le code (art. 397^{bis}, 4^e al., CP²⁾);
- b. Pour des établissements spécialisés et pour les mesures destinées aux enfants et adolescents dont le comportement social est gravement perturbé.

² Les subventions peuvent être allouées pour une période d'essai de cinq ans au plus.

³ Des subventions peuvent aussi être allouées pour l'évaluation des résultats de ces essais.

Art. 6 Conditions

¹ Les subventions sont allouées aux conditions suivantes:

- a. Le responsable, l'organisation et les personnes chargées de conduire l'essai donnent toute garantie que celui-ci se fera conformément aux buts de la présente loi et que les résultats seront évalués de manière systématique;
- b. La couverture des frais qui résultent de l'essai et de l'évaluation est assurée.

² Le Conseil fédéral peut subordonner la subvention à d'autres conditions.

Art. 7 Montant des subventions

La subvention est égale à 80 pour cent au plus des frais reconnus occasionnés par le projet et, pour les institutions qui existent déjà, à 80 pour cent au plus des frais supplémentaires entraînés par le projet.

Chapitre 4: Dispositions communes

Art. 8 Emploi des subventions

L'Office fédéral de la justice (Office fédéral) examine si les conditions posées à

¹⁾ RS 831.20

²⁾ RS 311.0

l'octroi de la subvention sont remplies, si les établissements sont exploités conformément aux buts proposés et si le projet pilote est exécuté correctement.

Art. 9 Restitution de subventions

¹ Les subventions doivent être restituées quand elles ont été perçues à tort, ou que le bénéficiaire persiste, malgré un avertissement, à les détourner de leur but.

² Si un établissement qui a reçu des subventions de construction suspend son exploitation ou s'il est détourné de son but avant que vingt ans ne se soient écoulés depuis le versement final, cinq pour cent de la subvention devront être remboursés pour chacune des années restantes.

³ L'obligation de restituer se prescrit par cinq ans.

Chapitre 5: Organisation et procédure

Art. 10 Demande de subventions

¹ Les demandes de subventions qui proviennent d'autorités cantonales sont adressées à l'Office fédéral, accompagnées des pièces nécessaires, avant le début des travaux de construction ou de l'exécution du projet pilote.

² Les autres demandes de subventions doivent être adressées avant le début des travaux de construction ou de l'exécution du projet pilote, à l'autorité cantonale compétente, accompagnées des pièces nécessaires. Celle-ci les examine et les transmet à l'Office fédéral avec un préavis. Les demandes de subventions en vertu de l'article 5 sont adressées directement à l'Office fédéral, quand elles n'ont pour objet que le développement de nouvelles conceptions.

Art. 11 Décision

¹ Le Département fédéral de justice et police décide de l'octroi, du versement et de la restitution des subventions.

² Quand la loi ne prévoit pas un droit à la subvention, la décision d'octroi peut faire l'objet d'un recours auprès du Conseil fédéral. Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est ouvert contre les autres décisions.

Art. 12 Modification des conditions

¹ Si un projet est considérablement modifié ou élargi, une demande complémentaire doit être déposée. Celle-ci est soumise à la procédure prévue à l'article 10.

² Le montant d'une subvention déjà allouée peut être augmenté, sur la base du décompte final, si des frais supplémentaires dus au renchérissement ou à d'autres circonstances imprévisibles sont apparus au cours des travaux de cons-

truction ou d'exécution du projet pilote. Il n'est pas nécessaire de déposer une demande complémentaire.

Art. 13 Versement des subventions. Acomptes

¹ L'Office fédéral fixe le montant définitif de la subvention sur la base du décompte final et il ordonne le versement dans les limites des crédits disponibles:

- a. Pour les constructions: après examen du décompte final et des pièces justificatives et après confirmation de l'octroi des subventions cantonales;
- b. Pour les projets pilotes: après examen des décomptes périodiques et des pièces justificatives.

² L'Office fédéral peut, sur demande et dans les limites des crédits disponibles, accorder des acomptes s'élevant au plus à 80 pour cent de la subvention allouée.

Chapitre 6: Information, documentation et statistique

Art. 14 Information et documentation

Pour soutenir les efforts que la Confédération et les cantons entreprennent conformément à l'article premier, l'Office fédéral réunit des informations sur les expériences faites et les connaissances acquises en Suisse et à l'étranger. Il les communique aux organes compétents des cantons et des établissements, ainsi qu'aux organisations intéressées. Il peut aussi assumer des tâches de consultation.

Art. 15 Statistique

¹ Le Conseil fédéral peut, pour remplir les tâches prévues à l'article premier, ordonner l'élaboration de statistiques sur les établissements destinés à l'exécution des peines et des mesures, ainsi que sur les détenus et d'autres personnes soumises à l'exécution d'une peine ou d'une mesure. Il peut charger les cantons et les établissements privés du relevé des données et les obliger à communiquer les statistiques obtenues de leur propre initiative.

² Les données individuelles ne doivent être utilisées qu'à des fins statistiques, conformément au premier alinéa; elles ne doivent pas être publiées.

Chapitre 7: Dispositions finales

Art. 16 Exécution

Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter la présente loi et d'édicter les dispositions nécessaires.

Art. 17 Abrogation du droit antérieur

La loi fédérale du 6 octobre 1966¹⁾ sur les subventions de la Confédération aux établissements servant à l'exécution des peines et mesures et aux maisons d'éducation est abrogée.

Art. 18 Disposition transitoire

Sont encore allouées conformément à l'ancien droit:

- a. Les subventions de construction dont la demande a été déposée avant le 31 décembre 1981;
- b. Les subventions destinées aux établissements de formation, jusqu'au 31 décembre 1984;
- c. Les subventions d'exploitation pour les établissements qui peuvent y prétendre au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, jusqu'au 31 décembre 1985.

Art. 19 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27066

¹⁾ RS 341; RO 1967 31, 1977 2249

**Loi fédérale
modifiant la législation sur la protection civile**

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,
arrête:

I

La loi du 23 mars 1962²⁾ sur la protection civile est modifiée comme il suit:

Art. 4, 1^{er} et 2^e al.

¹ Le Conseil fédéral peut en tout temps ordonner la mise sur pied générale ou partielle des organismes de la protection civile pour du service actif, si la protection de la population l'exige.

² *Abrogé*

Art. 7, 2^e al.

² Lorsqu'il met sur pied les organismes de la protection civile, il ordonne les mesures et moyens complémentaires qui sont nécessaires.

Art. 8, 3^e al. (nouveau)

³ L'Office fédéral peut édicter des prescriptions d'ordre technique, organique et administratif.

Art. 34

1. Obligation
a. Hommes

¹ Les hommes sont astreints à servir dans la protection civile dès le début de l'année dans laquelle ils ont atteint 20 ans jusqu'à la fin de l'année dans laquelle ils ont 60 ans.

¹⁾ FF 1981 III 705

²⁾ RS 520.1

² Lorsque les circonstances l'exigent, le Conseil fédéral peut déclarer le service obligatoire dans la protection civile, dès le début de l'année où la personne astreinte a atteint l'âge de 16 ans et étendre cette obligation jusqu'à la fin de l'année dans laquelle elle a 65 ans.

³ La Confédération et les cantons peuvent, pour des motifs impérieux, prononcer l'exemption ou accorder des dispenses. Le Conseil fédéral édicte les prescriptions y relatives. Les décisions des services des dispenses ne peuvent pas faire l'objet d'un recours.

Art. 35, al. 1^{bis} (nouveau) et 2

^{1bis} Les militaires exemptés du service militaire ou du service complémentaire pour remplir des tâches civiles peuvent, en temps de paix ou en temps de service actif, être astreints par l'établissement dans lequel ils travaillent à accomplir du service de protection civile dans l'organisme de protection d'établissement.

² Les militaires dispensés du service actif pour remplir des tâches civiles peuvent, en temps de service actif, être astreints par l'établissement dans lequel ils travaillent à accomplir un service de protection civile dans l'organisme de protection d'établissement.

Art. 36, 3^e et 4^e al.

Abrogés

Art. 36a (nouveau)

d. Cas particuliers

¹ Le Conseil fédéral peut exempter de l'obligation de servir dans la protection civile les hommes qui sont nécessaires à l'armée et entendent y faire du service.

² Le Conseil fédéral met un nombre convenable d'hommes astreints à servir dans la protection civile à la disposition des cantons et des communes pour renforcer les états-majors civils de conduite et la police.

Art. 43, 1^{er} al., let. b

¹ Les motifs de libération sont:

b. Les motifs d'exemption survenus après coup, conformément à l'article 36a, 1^{er} alinéa;

Art. 54, 3^e al., let. a

³ Les cadres et les spécialistes peuvent en outre être convoqués à des services annuels qui comprennent:

- a. Huit jours au plus pour les chefs locaux, d'arrondissement, de secteur, de quartier et des organismes de protection d'établissement, pour leurs suppléants, ainsi que pour les chefs de service et d'îlot;

Titre de subdivision

Chapitre V. Matériel et constructions

Art. 62

1. Matériel
a. Confédération

¹ Le Conseil fédéral établit des prescriptions pour le matériel servant exclusivement à la protection civile; il veille également à la recherche.

² La Confédération acquiert la nourriture de survie et, en règle générale, le matériel, pour autant que celui-ci doive nécessairement être standardisé.

³ L'Office fédéral de la protection civile peut établir des directives pour le matériel utilisé dans la protection civile à titre subsidiaire.

⁴ La Confédération constitue des réserves de matériel standardisé.

⁵ Aux fins de décentralisation, la Confédération peut obliger les cantons et les communes à entreposer, gérer et entretenir de telles réserves.

Art. 63

b. Cantons

¹ Les cantons acquièrent le matériel nécessaire aux organismes de protection des administrations et établissements cantonaux, pour autant que celui-ci ne soit pas remis par la Confédération.

² Les cantons peuvent constituer des réserves supplémentaires, notamment de matériel sanitaire, en plus du matériel qui leur est confié par la Confédération.

Art. 64

c. Communes

¹ Les communes acquièrent le matériel nécessaire aux organismes locaux de protection et aux organismes d'abri, pour autant que celui-ci ne soit pas remis par la Confédération; elles constituent des réserves adéquates.

² Les communes prêtent, dans la mesure nécessaire, l'équipement personnel aux membres des organismes locaux de protection et des organismes d'abri.

Art. 65, 1^{er} al.

¹ Les établissements acquièrent le matériel nécessaire à leurs organismes de protection d'établissement pour autant qu'il ne soit pas remis par la Confédération; ils constituent des réserves adéquates.

Art. 66

Abrogé

Art. 68

2. Construc-
tions

¹ Les communes et les établissements procèdent aux constructions nécessaires à leurs organismes de protection et pourvoient à leur l'équipement.

² Le Conseil fédéral édicte des prescriptions. Afin d'harmoniser l'état de préparation, il peut fixer l'ordre dans lequel ces constructions seront réalisées.

Art. 69

1. Confédé-
ration
a. Prise en
charge des frais

¹ La Confédération supporte les frais de la protection civile, dans la mesure où l'exécution et l'administration de celle-ci lui incombent, notamment les frais des organismes de protection de ses établissements, des services d'instruction organisés par elle, ainsi que du matériel technique d'instruction.

² La Confédération supporte les frais du premier approvisionnement en nourriture de survie et du matériel nécessairement standardisé, dans la mesure où celui-ci ne sert pas à l'équipement des constructions (art. 68), des centres opératoires et salles de soins protégés, ainsi que des hôpitaux de secours (art. 3 de la loi sur les abris du 4 octobre 1963¹⁾ LCPCi) ou des abris (art. 4 et 8, 2^e al., LCPCi).

Art. 69a

b. Subventions

¹ La Confédération verse les subventions suivantes, en tenant compte de la capacité financière des cantons:

a. De 30 à 40 pour cent des frais des cours, exercices et rapports organisés selon les prescriptions fédérales, ainsi que des services d'instruction pour les hommes astreints à servir dans la protection civile, qui sont mis à la disposition des communes et des cantons pour renforcer les états-majors civils de conduite et la police;

¹⁾ RS 520.2

- b. De 55 à 65 pour cent des frais occasionnés par la réalisation et l'équipement des constructions des organismes de protection (art. 68), ainsi que des centres d'instruction (art. 60);
- c. De 55 à 65 pour cent des frais résultant de la mise sur pied des organisations de protection civile par la Confédération.

² Ne donnent pas droit aux subventions prévues au 1^{er} alinéa, lettre b:

- a. Les frais annexes de construction, tels que les impôts et taxes cantonaux et communaux;
- b. Les intérêts du capital;
- c. Les frais de renchérissement qu'entraînent les travaux de protection civile pour les autres parties du bâtiment.

³ Pour les subventions prévues au 1^{er} alinéa, lettres a et c, le Département fédéral de justice et police peut fixer un montant forfaitaire, après entente avec le Département fédéral des finances.

⁴ Les subventions fédérales sont accordées et versées dans la mesure où les crédits ouverts le permettent.

⁵ Les crédits accordés pour la réalisation et l'équipement des constructions peuvent être répartis entre les cantons selon les besoins de la protection civile et le nombre d'habitants. Les crédits qu'un canton n'utilise pas peuvent être attribués à d'autres cantons.

⁶ Le canton réparti entre les communes, selon leurs besoins de protection civile, le crédit qui lui revient.

Art. 70, 2^e al. et 3^e al. (nouveau)

² Ils supportent en outre les frais restant après déduction des subventions fédérales (art. 69a).

³ Ils prennent également à leur charge les frais du matériel qui doit être remplacé prématurément.

Art. 71, 2^e al. et 3^e al. (nouveau)

² Elles supportent en outre les frais restant après déduction des subventions fédérales et cantonales.

³ Elles prennent également à leur charge les frais du matériel qui doit être remplacé prématurément.

Art. 73, 2^e à 4^e al.

² Ils supportent en outre les frais restant après déduction des subventions fédérales et cantonales.

³ Ils prennent également à leur charge les frais du matériel qui doit être remplacé prématurément.

⁴ *Abrogé*

Art. 74

Abrogé

Art. 76a

3. En vue de
l'occupation
des abris

Lorsque le Conseil fédéral ordonne la mise sur pied de la protection civile, les propriétaires et les possesseurs de constructions de protection mettent gratuitement à la disposition de la protection civile les places protégées excédentaires.

Art. 84, ch. I, let. c (nouvelle)

1. ...

c. Aura enfreint un ordre ou des règles de comportement relatifs à l'alarme,

...

II

La loi du 4 octobre 1963¹⁾ sur les abris est modifiée comme il suit:

Art. 2, 1^{er} et 4^e al.

¹ Les propriétaires d'immeubles doivent aménager des abris et des voies d'évacuation dans tous les nouveaux bâtiments qui devraient normalement avoir des caves ainsi que lors de transformations importantes de bâtiments comprenant des caves.

⁴ Les cantons et les communes peuvent ordonner que les abris prescrits au 1^{er} alinéa soient réunis en un ou plusieurs abris communs. A ce propos, il y a lieu de veiller à ce que les abris communs soient construits au plus tard trois ans après le début des travaux du premier bâtiment concerné.

Art. 4, 1^{er} et 2^e al.

¹ Là où l'affluence du public paraît l'exiger, comme par exemple dans les centres d'affaires et aux points importants de trafic, les communes pourvoiront à la construction et à l'équipement d'abris publics.

¹⁾ RS 520.2

² Les communes pourvoient également à la construction et à l'équipement d'abris publics pour les habitants des régions dans lesquelles il n'y a pas ou il ne peut pas être construit d'abris privés.

Art. 5

2. Subventions
a. Subventions
fédérales

¹ La Confédération verse, compte tenu de la capacité financière des cantons, les subventions suivantes :

- a. De 55 à 65 pour cent des frais de construction et d'équipement des centres opératoires et salles de soins protégés ainsi que des hôpitaux de secours (art. 3);
- b. De 40 à 50 pour cent, dans des cas particuliers jusqu'à 60 pour cent, des frais de construction et d'équipement des abris publics comptant:
 1. Au moins 100 places protégées;
 2. Au moins 25 places protégées, si ces abris sont situés dans des communes ou des parties éloignées de communes qui comptent moins de 200 habitants.

² Lors de la fixation des subventions, les avantages que les constructions et installations procureront vraisemblablement à leurs propriétaires sont imputés à ceux-ci.

³ La Confédération ne subventionne pas :

- a. Les frais annexes de construction, tels que les impôts et taxes cantonaux et communaux;
- b. Les intérêts du capital;
- c. Les frais de renchérissement qu'entraînent les travaux de protection civile pour les autres parties du bâtiment.

⁴ Les subventions fédérales sont accordées et versées dans la mesure où les crédits ouverts le permettent.

⁵ Les crédits prévus pour la construction et l'équipement de centres opératoires et salles de soins protégés et d'hôpitaux de secours, ainsi que d'abris publics, peuvent être répartis entre les cantons en tenant compte des besoins de la protection civile ainsi que du nombre d'habitants. Les crédits qu'un canton n'utilise pas peuvent être attribués à d'autres cantons.

⁶ Le canton répartit entre les communes, suivant leurs besoins de protection civile, le crédit qui lui revient.

Art. 6

b. Subventions
cantonales et
communales

¹ Les cantons et les communes supportent le reste des frais de construction et d'équipement des centres opératoires et salles de soins protégés ainsi que des hôpitaux de secours. Le droit canto-

nal détermine la répartition des subventions incombant au canton et aux communes.

² Le droit cantonal détermine les subventions du canton en faveur de la construction et de l'équipement des abris publics.

Art. 7

Abrogé

Art. 8, note marginale, ainsi que 2^e et 3^e al.

3. Exigences
minimales et
équipement
des abris privés

² Le Conseil fédéral peut rendre obligatoire l'équipement des abris privés.

³ *Abrogé*

Art. 9, 2^e al.

Abrogé

Art. 11, 2^e al.

Abrogé

Art. 13

8. Autorisa-
tions de
construire

¹ Les autorisations de construire relevant du droit cantonal ne peuvent être accordées que si les projets répondent aux exigences minimales prévues à l'article 8 ainsi qu'aux prescriptions d'exécution, et s'ils sont approuvés par les organes compétents.

² Afin d'assurer que les abris soient construits conformément aux prescriptions, les cantons peuvent exiger du maître de l'ouvrage une garantie s'élevant à 3 pour cent au plus des frais présumés de construction, le coût du terrain non compris.

³ Les garanties seront libérées dès que l'abri aura été construit conformément aux prescriptions techniques et que les organes de contrôle auront procédé à la réception des travaux.

III

Disposition transitoire

¹ Le droit en vigueur est applicable à la prise en charge des frais occasionnés par le matériel nécessairement standardisé que les communes n'ont pas commandé bien qu'elles en auraient eu la possibilité sur la base des tranches d'attribution fixées par l'Office fédéral de la protection civile. Les cantons

établissent, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi, une liste de ce matériel à l'intention des organisations de protection civile des communes concernées.

² Pour la nourriture de survie livrée avant l'entrée en vigueur de la présente loi, la Confédération rembourse la part des frais restant à la charge du canton et de la commune après déduction des subventions fédérales versées.

IV

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27066

**Arrêté fédéral
supprimant les subventions pour l'instruction primaire**

Projet

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,
arrête:*

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 27^{bis}

Abrogé

II

¹ Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27066

¹⁾ FF 1981 III 705

**sur les subventions en faveur de la culture et de la langue
dans les cantons des Grisons et du Tessin**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 116 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,

arrête:

Article premier Subvention au canton des Grisons

¹ La Confédération alloue au canton des Grisons une subvention annuelle de 2 millions de francs pour favoriser la culture et la langue rhéto-romanes ainsi que la culture et la langue italiennes.

² De ce montant, 1 million de francs au moins doit être alloué à la Ligia Romontscha/Lia Rumantscha pour son activité en faveur de la culture et de la langue rhéto-romanes et 300 000 francs au moins à l'association «Pro Grigioni Italiano» pour son activité en faveur de la culture et de la langue italiennes dans le canton des Grisons.

³ La subvention fédérale est subordonnée à la condition que le canton des Grisons alloue de son côté une subvention annuelle de 400 000 francs à la Ligia Romontscha/Lia Rumantscha et une autre de 100 000 francs à l'association «Pro Grigioni Italiano».

Art. 2 Subvention au canton du Tessin

La Confédération alloue au canton du Tessin une subvention annuelle de 2 millions de francs pour favoriser sa culture et sa langue.

Art. 3 Rapports

Les cantons des Grisons et du Tessin présentent au Département fédéral de l'intérieur un rapport annuel sur l'emploi qu'ils ont fait de leurs subventions. La Ligia Romontscha/Lia Rumantscha et «Pro Grigioni Italiano» lui soumettent en outre chaque année un programme et un budget.

Art. 4 Abrogation du droit antérieur

Sont abrogés:

1. La loi fédérale du 19 juin 1953²⁾ subventionnant l'école primaire publique;

¹⁾ FF 1981 III 705

²⁾ RS 411.1; RO 1953 947, 1977 2249

2. L'arrêté fédéral du 23 septembre 1974¹⁾ allouant une aide financière à la Ligia Romontscha/Lia Rumantscha et à «Pro Grigioni Italiano»;
3. La loi fédérale du 19 décembre 1980²⁾ sur la subvention au canton du Tessin pour la défense de sa culture et de sa langue.

Art. 5 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi sera soumise au référendum facultatif, si l'arrêté fédéral du ...³⁾ supprimant les subventions pour l'instruction primaire est accepté par le peuple et les cantons.

² Elle devient caduque si l'arrêté fédéral est rejeté.

³ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27066

¹⁾ RS 441.4; RO 1974 1797

²⁾ RO 1981 265

³⁾ FF ...

**Arrêté fédéral
sur les subsides de formation**

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,
arrête:

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 27^{quater}

¹ L'octroi des subsides de formation est une tâche cantonale.

² La Confédération détermine le canton compétent et elle édicte des principes sur l'aptitude à bénéficier de subsides.

³ Elle peut allouer elle-même des subsides de formation.

II

Les dispositions transitoires de la constitution sont modifiées comme il suit:

Art. 16 (nouveau)

La Confédération alloue des subventions aux cantons pour les dépenses qu'ils auront faites en faveur des bourses d'études jusqu'au 31 décembre 1984.

III

¹ Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Loi fédérale sur les subsides de formation alloués par les cantons

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 27^{quater}, 2^e alinéa, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,
arrête:

Chapitre premier: Objet

Article premier

La présente loi contient des principes sur l'aptitude à bénéficier de subsides de formation et détermine quel canton est compétent pour l'octroi de ceux-ci.

Chapitre 2: Principes

Art. 2 Législation des cantons

Les cantons allouent des subsides de formation conformément à leur législation. Celle-ci doit obéir aux exigences minimales posées par la présente loi.

Art. 3 Subsides de formation

Les subsides de formation sont alloués sous la forme de bourse ou de prêt.

Art. 4 Bénéficiaires

Les bourses et les prêts sont alloués:

- a. Aux citoyens suisses;
- b. Aux étrangers qui ont l'autorisation de s'établir en Suisse;
- c. Aux réfugiés et aux apatrides domiciliés en Suisse et reconnus par elle.

Art. 5 Formation et perfectionnement

Des subsides doivent être prévus pour la formation et le perfectionnement après la scolarité obligatoire, dans des établissements reconnus par les cantons.

¹⁾ FF 1981 III 705

Art. 6 Système de calcul

Le canton applique le même système de calcul pour toutes les voies de formation.

Art. 7 Libre choix de la voie de formation

La législation cantonale sur les subsides de formation ne doit pas limiter le libre choix de la voie de formation en Suisse.

Chapitre 3: Compétence

Art. 8 Règle générale

¹ Les subsides de formation sont alloués par le canton dans lequel le bénéficiaire a son domicile au sens de la présente loi.

² Le domicile déterminant est conservé aussi longtemps qu'il n'en est pas créé un nouveau.

Art. 9 Personnes mineures et interdites

Pour les mineurs et les interdits, le domicile déterminant en matière de bourses se trouve au domicile du détenteur de l'autorité parentale ou au siège de l'autorité tutélaire compétente.

Art. 10 Personnes majeures

¹ Les requérants majeurs conservent le domicile déterminant qu'ils avaient au moment de leur majorité.

² Si le domicile du père ou de la mère qui est déterminant en matière de bourses change, le nouveau domicile créé devient aussi celui du requérant.

Art. 11 Requérants dont les parents sont domiciliés à l'étranger

¹ Les Suisses ont leur domicile déterminant dans leur canton d'origine, si ni le père ni la mère n'a son domicile en Suisse. S'ils sont ressortissants de plusieurs cantons, leur canton d'origine est celui où le requérant ou ses ancêtres ont acquis le droit de cité en dernier.

² Pour les étrangers majeurs, titulaires d'un permis d'établissement en Suisse, pour les réfugiés et les apatrides majeurs reconnus par la Suisse, le domicile déterminant se trouve à leur domicile civil, si ni le père ni la mère n'a son domicile en Suisse.

Art. 12 Requérants indépendants de leurs parents

Les requérants majeurs qui, avant le début de la formation pour laquelle ils sollicitent des subsides de formation, ont habité pendant deux ans ininterrom-

pus dans un canton et y ont exercé une activité lucrative les rendant financièrement indépendants créent un domicile déterminant dans ce canton.

Chapitre 4: Dispositions finales

Art. 13 Surveillance et protection juridique

¹ Le Conseil fédéral veille à l'application de la présente loi.

² Le recours est recevable contre des décisions cantonales prises en dernière instance conformément aux dispositions générales sur l'organisation judiciaire fédérale.

Art. 14 Relevés statistiques

¹ Le Conseil fédéral peut ordonner des relevés statistiques dans le domaine des subsides de formation.

² Il peut charger les cantons du relevé des données et les obliger à communiquer les statistiques obtenues de leur propre initiative.

³ Les données individuelles relevées ne doivent être utilisées qu'à des fins statistiques au sens du premier alinéa; elles ne doivent pas être publiées.

Art. 15 Abrogation du droit antérieur

Sont abrogés:

1. La loi fédérale du 19 mars 1965¹⁾ sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études;
2. L'article 15, lettre b, de la loi fédérale sur l'agriculture²⁾.

Art. 16 Subventions pour les dépenses des cantons

La Confédération alloue des subventions aux cantons, conformément à l'ancien droit, pour les dépenses qu'ils auront faites en faveur de bourses d'études jusqu'au 31 décembre 1984.

Art. 17 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi sera soumise au référendum facultatif si l'arrêté fédéral du ...³⁾ sur les subsides de formation est accepté par le peuple et les cantons.

² La loi devient caduque, si l'arrêté fédéral est rejeté.

³ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27066

¹⁾ RS 416.0; RO 1965 481, 1977 2249, 1979 1687

²⁾ RS 910.1

³⁾ FF ...

Loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 17 mars 1972²⁾ encourageant la gymnastique et les sports est modifiée comme il suit:

Article premier

La présente loi vise à encourager la gymnastique et les sports dans l'intérêt du développement de la jeunesse, de la santé publique et des aptitudes physiques. A cet effet, la Confédération:

- a. Edicte des prescriptions-cadre sur l'éducation physique à l'école;
- b. Dirige le mouvement *Jeunesse et Sport*;
- c. Soutient les fédérations civiles de gymnastique et de sport, ainsi que d'autres organisations sportives;
- d. Encourage la recherche scientifique dans le domaine des sports;
- e. Subventionne la construction de places de sport de caractère national;
- f. Entretient une école de gymnastique et de sport;
- g. Nomme une commission de gymnastique et de sport.

Art. 2, 3^e al. (nouveau)

³ La Confédération peut mettre à la disposition des cantons du matériel d'enseignement.

Art. 4

Abrogé

¹⁾ FF 1981 III 705

²⁾ RS 415.0

Art. 5

4. Formation du personnel enseignant

¹ La Confédération peut coordonner la formation du personnel chargé de l'enseignement de l'éducation physique dans les écoles normales.

² La Confédération fixe les exigences minimales pour la formation des maîtres de sport dans les universités et organise des cours complémentaires à l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport.

³ Les cantons et les associations s'occupent du perfectionnement des connaissances du personnel enseignant. Dans les limites des crédits ouverts, la Confédération laisse aux associations nationales le soin d'organiser des cours et des réunions de perfectionnement.

Art. 6, 2^e al.

² La Confédération exerce la haute surveillance sur la formation des maîtres d'éducation physique dans les universités et sur l'éducation physique dans les écoles professionnelles. Elle surveille directement les cours de perfectionnement pour le personnel enseignant, quand ils sont donnés par des associations nationales.

Art. 8

2. Formation des moniteurs

¹ Les cantons et les fédérations de gymnastique et de sport, ainsi que d'autres institutions, assurent la formation des moniteurs, sous la direction de la Confédération.

² La Confédération assure la formation des cadres et des moniteurs de degré supérieur. Elle peut déléguer cette tâche à des fédérations de gymnastique et de sport, ainsi qu'à d'autres institutions.

³ Le Conseil fédéral détermine les cas particuliers dans lesquels la Confédération déléguera aux cantons des tâches dans le domaine de la formation ou s'en chargera à leur place.

Art. 9, 1^{er}, 4^e et 5^e al.

¹ La Confédération prend à sa charge la plus grande partie des frais de l'organisation *Jeunesse et Sport*. Le Conseil fédéral fixe l'étendue des prestations fédérales. Les cantons participent aux frais.

⁴ Les adolescents qui participent aux activités de *Jeunesse et Sport* et dont la santé est menacée peuvent se faire examiner gratuitement par un médecin.

⁵ Le Conseil fédéral désigne les participants qui peuvent voyager à des tarifs de faveur dans les entreprises de la Confédération et les entreprises concessionnaires.

Art. 10, 1^{er} al.

La dénomination «Association nationale d'éducation physique» est remplacée par celle d'«Association nationale pour le sport».

Art. 12, 2^e à 4^e al.

² La Confédération peut, dans les limites des crédits ouverts, subventionner la construction d'installations de caractère national servant à la formation sportive.

³ et ⁴ *Abrogés*

Art. 14, 3^e al.

³ Le Conseil fédéral peut aussi déléguer à la commission fédérale la haute surveillance qu'il exerce sur la formation des maîtres d'éducation physique dans les universités et sur l'enseignement spécialisé de l'éducation physique dans les écoles professionnelles, ainsi que la surveillance du perfectionnement du personnel enseignant assuré par les associations nationales.

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27066

**Arrêté fédéral
supprimant l'obligation incombant à la Confédération
d'allouer des subventions dans le domaine de la santé
publique**

Projet

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,
arrête:*

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 69^{bis}, 2^e al.

² Les cantons exécutent ces dispositions.

II

¹ Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27066

Loi fédérale supprimant des subventions mineures dans le domaine de la santé publique

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,

arrête:

I

1. La loi fédérale du 8 décembre 1905²⁾ sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels est modifiée comme il suit:

Art. 10

Abrogé

2. La loi fédérale du 18 décembre 1970³⁾ sur les épidémies est modifiée comme il suit:

Art. 32, 1^{er} al.

Abrogé

3. La loi fédérale du 13 juin 1928⁴⁾ sur la lutte contre la tuberculose est modifiée comme il suit:

Art. 14

La Confédération peut allouer aux organisations anti-tuberculeuses privées d'utilité publique des subventions pour les mesures de prévention, de dépistage et de contrôle de la tuberculose. Ces subventions sont égales à 25 pour cent au plus des dépenses prouvées et reconnues.

4. La loi fédérale du 22 juin 1962⁵⁾ concernant l'allocation de subventions pour la lutte contre les maladies rhumatismales est modifiée comme il suit:

¹⁾ FF 1981 III 705

²⁾ RS 817.0

³⁾ RS 818.101

⁴⁾ RS 818.102

⁵⁾ RS 818.21

Art. 4

Subventions

¹ La Confédération alloue des subventions pour les travaux scientifiques et pour la diffusion des connaissances ainsi acquises, conformément à l'article 2. Ces subventions sont égales à 25 pour cent au moins et 50 pour cent au plus des dépenses prouvées et reconnues.

² La Confédération peut allouer des subventions aux œuvres d'assistance privées d'utilité publique qui, conformément à leurs statuts, luttent contre le rhumatisme, dans l'ensemble du pays. Ces subventions sont égales à 25 pour cent au plus des dépenses prouvées et reconnues.

Art. 5

Abrogé

Art. 6, 2^e al.

² Si un établissement qui consacre son activité au traitement des personnes atteintes d'une maladie rhumatismale est soustrait à sa destination dans les vingt ans à compter du moment où la Confédération a alloué une subvention pour sa construction, sa transformation ou son agrandissement, une partie de cette subvention doit être restituée.

Art. 10, 2^e al.

Abrogé

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² La modification de la loi fédérale du 8 décembre 1905¹⁾ sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels (ch. I/1) devient caduque, si l'arrêté fédéral du . . .²⁾ supprimant l'obligation incombant à la Confédération d'allouer des subventions dans le domaine de la santé publique est rejeté par le peuple et les cantons.

³ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

27066

¹⁾ RS 817.0

²⁾ FF . . .

**Loi fédérale
sur l'assurance-vieillesse et survivants
(LAVS)**

Projet

Modification du

*l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,
arrête:*

I

1. La loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 101

Abrogé

Art. 102, 1^{er} al., let. b et let. d (nouvelle)

¹ Les prestations de l'assurance-vieillesse et survivants sont financées par:

- b. La contribution de la Confédération;
- d. Les recettes provenant des recours contre le tiers responsable.

Art. 103

Contribution
des pouvoirs
publics

¹ La contribution de la Confédération à l'assurance s'élève à 18,5 pour cent pour les années 1984 et 1985 et ensuite à 20 pour cent des dépenses annuelles de l'assurance.

² La contribution des cantons à l'assurance s'élève à 1,5 pour cent des dépenses annuelles de l'assurance pour les années 1984 et 1985. Le Conseil fédéral règle le mode de calcul de la même façon que pour l'assurance-invalidité.

Art. 104

Couverture de
la contribution
fédérale

¹ La Confédération fournit sa contribution en recourant en premier lieu au produit de l'imposition du tabac et des boissons distillées. Elle la prélève sur la réserve prévue à l'article 111.

¹⁾ FF 1981 III 705

²⁾ RS 831.10

² Le montant résiduel est couvert au moyen des ressources générales.

Art. 105 et 106

Abrogés

Art. 155 (nouveau)

Subventions
pour la construction

¹ L'assurance peut allouer des subventions pour la construction, l'agrandissement et la rénovation d'établissements et d'autres installations pour personnes âgées, pour autant que le projet ait été annoncé jusqu'au 31 décembre 1983, conformément aux directives de l'Office fédéral des assurances sociales, et que les travaux aient débuté d'ici au 31 décembre 1985.

² Le Conseil fédéral détermine les établissements et installations pour lesquels des subventions sont allouées. Il fixe les conditions d'octroi de ces subventions ainsi que leur montant.

³ Les subventions de l'assurance sont allouées dans la mesure où des subventions prévues par le 1^{er} alinéa ne sont pas accordées en vertu d'autres lois fédérales.

2. La loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)¹⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 77, 1^{er} al., let. d (nouvelle)

¹ Les prestations prévues par la présente loi sont couvertes par:
d. Les recettes provenant des recours contre le tiers responsable.

Art. 78, 2^e al., 2^e phrase

² ... L'article 104 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants²⁾ est applicable par analogie.

Art. 78^{bis} (nouveau)

Calcul des
contributions
des cantons

Le Conseil fédéral fixe le mode de calcul des contributions des cantons après avoir entendu les gouvernements cantonaux. Sont déterminantes pour ce calcul:

- a. La somme des prestations individuelles en espèces et en nature versées aux bénéficiaires de chaque canton;
- b. La capacité financière des cantons.

¹⁾ RS 831.20

²⁾ RS 831.10

II

Le Conseil fédéral peut prescrire par voie d'ordonnance que les cantons contribueront jusqu'à 5 pour cent au maximum aux dépenses annuelles de l'assurance-vieillesse et survivants, et réduire d'autant la contribution de la Confédération (art. 103 LAVS¹⁾), dans le cas où la participation attendue des cantons à la première étape de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, y compris leur contribution à l'assurance-maladie, n'est pas réalisée ou ne l'est qu'en partie.

III

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27066

Loi fédérale
sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse,
survivants et invalidité
(LPC)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 9, 1^{er}, 2^e et 4^e al.

¹ Les subventions que la Confédération alloue aux cantons pour leurs dépenses résultant du versement de prestations complémentaires sont prélevées sur les ressources générales, pour autant qu'elles ne puissent l'être sur la réserve prévue à l'article 111 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants³⁾.

² Les subventions sont réparties en fonction de la capacité financière des cantons; elles couvrent 10 pour cent au moins et 35 pour cent au plus des dépenses affectées par chaque canton au versement des prestations complémentaires.

⁴ *Abrogé*

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27066

¹⁾ FF 1981 III 705

²⁾ RS 831.30

³⁾ RS 831.10

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,
arrête:

I

La loi sur l'asile du 5 octobre 1979²⁾ est modifiée comme il suit:

Chapitre 4: Assistance accordée par la Confédération

Art. 31, 1^{er} et 3^e al. (nouveau)

¹ La Confédération assure l'assistance des réfugiés auxquels la Suisse a accordé l'asile, jusqu'au moment où ils obtiennent une autorisation d'établissement.

³ Le Conseil fédéral peut prescrire que la Confédération continuera d'assurer l'assistance de certains réfugiés, notamment lorsqu'ils sont âgés ou handicapés, même après qu'ils auront obtenu l'autorisation d'établissement.

Chapitre 4^{bis}: Assistance accordée par les cantons

Art. 40a (nouveau)

¹ Les cantons assurent l'assistance des réfugiés qui ont obtenu une autorisation d'établissement; sont réservés les cas prévus à l'article 31, 3^e alinéa.

² L'assistance accordée par les cantons est soumise au droit cantonal.

II

Les cantons assurent l'assistance qui leur incombe six mois après l'entrée en vigueur de la présente loi.

¹⁾ FF 1981 III 705

²⁾ RS 142.31

III

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27066

**Arrêté fédéral
concernant la nouvelle répartition des tâches entre
la Confédération et les cantons dans le domaine de
l'encouragement à la construction de logements**

Projet

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾
arrête:*

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 34^{sexies}

La Confédération peut soutenir les mesures que les cantons prennent pour améliorer les conditions de logement dans les régions de montagne.

II

Les dispositions transitoires de la constitution sont modifiées comme il suit:

Art. 17 (nouveau)

¹ La Confédération remplit les obligations qui lui incombent en vertu de la loi fédérale du 4 octobre 1974²⁾ encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements.

² Sont transférées aux cantons:

- a. Les obligations et les nouvelles créances en remboursement de la Confédération qui découlent de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958³⁾ concernant l'encouragement à la construction de logements à caractère social, ainsi que de la loi fédérale du 19 mars 1965⁴⁾ concernant l'encouragement à la construction de logements.

¹⁾ FF 1981 III 705

²⁾ RS 843

³⁾ RS 841

⁴⁾ RS 842

b. Les nouvelles créances en remboursement de la Confédération qui découlent de l'arrêté du Conseil fédéral du 30 juin 1942¹⁾ concernant les mesures destinées à atténuer la pénurie de logements et à faciliter la construction d'immeubles, ainsi que de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1947²⁾ concernant les mesures destinées à encourager la construction de maisons d'habitation.

³ Tant que subsistent des rapports de droit découlant de l'octroi de subventions, les droits et obligations de la Confédération, des cantons et des bénéficiaires des subventions sont réglés par la législation fédérale en vigueur et par les décisions et conventions adoptées de cas en cas.

⁴ Les autorités fédérales compétentes peuvent adapter les bases légales aux circonstances nouvelles, notamment au renchérissement.

III

¹ Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27065

¹⁾ [RO 1942 618]

²⁾ [RO 1948 7]

Loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 4 octobre 1974²⁾ encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements est modifiée comme il suit:

Art. 1^{er}, 3^e al.

Abrogé

Art. 3 à 11

Abrogés

Art. 14

Abrogé

Titre deuxième: Etude du marché, recherche et rationalisation dans le secteur de la construction de logements (Art. 25 à 32)

Abrogé

Titre troisième: Mise à disposition de capitaux (Art. 33 et 34)

Abrogé

Art. 35, 3^e al.

Abrogé

Art. 53

Abrogé

¹⁾ FF 1981 III 705

²⁾ RS 843

Art. 54, 3^e al.

Abrogé

Art. 64 et 65

Abrogés

Art. 66, 2^e al.

Abrogé

Art. 67a (nouveau) Suspension de l'aide fédérale et des mandats de recherche. L'aide fédérale ne sera plus allouée et les mandats de recherche, au sens de la présente loi, ne seront plus donnés que jusqu'au 31 décembre 1983.

II

¹ La présente loi sera soumise au référendum facultatif si l'arrêté fédéral du ...¹⁾ concernant la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'encouragement à la construction de logements est accepté par le peuple et les cantons.

² Elle devient caduque si l'arrêté fédéral est rejeté.

³ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27066

¹⁾ FF ...

**Loi fédérale
concernant la péréquation financière entre les cantons**

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 19 juin 1959²⁾ concernant la péréquation financière entre les cantons est modifiée comme il suit:

Art. 8

Ressources

Treize trentièmes des parts cantonales au produit de l'impôt de défense nationale (13 pour cent du produit de l'IDN) sont affectés à la péréquation financière entre les cantons.

Art. 9, 1^{er} al.

¹ Le montant annuel affecté à la péréquation financière est réparti comme il suit entre les cantons:

- a. Dix treizièmes sur la base de la capacité financière des cantons et selon une échelle mobile;
- b. Trois treizièmes à chaque canton qui doit supporter une charge financière particulièrement lourde du fait de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou du fait du relèvement qui en résulte de un quart à treize trentièmes (art. 8) de la quote-part affectée à la péréquation financière.

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

¹⁾ FF 1981 III 705

²⁾ RS 613.1

**Arrêté fédéral
supprimant la part des cantons au produit net des droits
de timbre**

Projet

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,
arrête:*

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 41^{bis}, 1^{er} al., let. a

La phrase «Un cinquième du produit net des droits de timbre est attribué aux cantons» est biffée.

II

Les dispositions transitoires de la constitution sont modifiées comme il suit:

Art. 14

Abrogé

III

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

27066

¹⁾ FF 1981 III 705

Loi fédérale sur les droits de timbre (LT)

Projet

Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,
arrête:*

I

La loi fédérale du 27 juin 1973²⁾ sur les droits de timbre (LT) est modifiée
comme il suit:

Art. 2

Abrogé

Art. 50, 2^e al.

Abrogé

II

L'arrêté fédéral du 20 juin 1980³⁾ relatif à la loi fédérale sur les droits de timbre
est abrogé.

III

¹⁾ La présente loi sera soumise au référendum facultatif si l'arrêté fédéral du
...⁴⁾ supprimant la part des cantons au produit net des droits de timbre est
accepté par le peuple et les cantons.

²⁾ Elle devient caduque si l'arrêté fédéral est rejeté.

³⁾ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27066

¹⁾ FF 1981 III 705

²⁾ RS 641.10

³⁾ RO 1981 167

⁴⁾ FF ...

**Arrêté fédéral
fixant la nouvelle répartition des recettes nettes
provenant de l'imposition des boissons distillées**

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,
arrête :

I

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 32^{bis}, 9^e al.

⁹ Le vingtième des recettes nettes que la Confédération retire de l'imposition des boissons distillées revient aux cantons qui l'emploient pour combattre l'alcoolisme dans ses causes et dans ses effets. La part de chaque canton est fixée proportionnellement à la population de résidence. La Confédération affecte sa part à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

II

Les dispositions transitoires de la constitution sont modifiées comme il suit:

Art. 15

Abrogé

III

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

27066

¹⁾ FF 1981 III 705

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1981¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 21 juin 1932²⁾ sur l'alcool est modifiée comme il suit:

Art. 44

I. Recettes
nettes de la
Régie fédérale
des alcools
1. Répartition

¹ Les recettes nettes de la Régie fédérale des alcools sont égales à la somme du produit de la vente des boissons distillées, de celui de leur imposition et de celui des droits et autres recettes, diminuée de la somme des dépenses nécessaires à l'exploitation et des dépenses découlant de la présente loi.

² Les recettes nettes de la Régie reviennent à raison de 95 pour cent à la Confédération et de 5 pour cent aux cantons.

³ La part de chaque canton est fixée proportionnellement à la population de résidence, telle qu'elle ressort du dernier recensement fédéral. Entre deux recensements fédéraux, on peut se fonder sur les données de la statistique progressive.

⁴ La Régie constitue et alimente un fonds de réserve spécial pour assurer la répartition d'un bénéfice net régulier.

Art. 45

2. Emploi

¹ La Confédération affecte sa part à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

² Chaque canton est tenu d'employer intégralement sa part pour combattre l'alcoolisme dans ses causes et dans ses effets. Les cantons présentent, chaque année, un rapport au Conseil fédéral sur cet emploi.

¹⁾ FF 1981 III 705

²⁾ RS 680

³ Tous les trois ans, le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale un rapport sur l'emploi que les cantons ont fait de leur part dans la lutte contre l'alcoolisme.

II

L'arrêté fédéral du 20 juin 1980¹⁾ relatif à la loi fédérale sur l'alcool est abrogé.

III

¹ La présente loi sera soumise au référendum facultatif si l'arrêté fédéral du ... ²⁾ fixant la nouvelle répartition des recettes nettes provenant de l'imposition des boissons distillées est accepté par le peuple et les cantons.

² Elle devient caduque si l'arrêté fédéral est rejeté.

³ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27066

¹⁾ RO 1981 169

²⁾ FF ...

Message relatif aux premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons du 28 septembre 1981

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.065
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.12.1981
Date	
Data	
Seite	705-857
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 243

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.