



Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit
Fondation pour la collaboration confédérale
Fondazione per la collaborazione confederale
Fundaziun per la collavuraziun federala



Monitoring du fédéralisme 2011–2013

20 juin 2014

Impressum

Édition et mandat

Fondation ch pour la collaboration confédérale

Rédaction

Secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux

Conception graphique

Jung von Matt/Limmat SA, Zurich

Impression

DE Druck SA, Effretikon

Mode de citation

Fondation ch pour la collaboration confédérale (éd.): Monitoring du fédéralisme 2011–2013, Soleure 2014

Distribution

Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), Maison des cantons, Speichergasse 6, Case postale 444, 3000 Berne 7, e-Mail: mail@cdc.ch, Internet: www.cdc.ch

Aussi disponible en allemand.

Condensé

La structure du rapport de monitoring sur le fédéralisme a été refondue. Il est désormais prévu de publier tous les trois ans un rapport pluriannuel sur l'évolution du fédéralisme en Suisse. Le rapport 2011–2013 repose principalement sur les rapports publiés par la Fondation ch « Fédéralisme 2011 » et « Fédéralisme 2012 » et sur l'analyse de l'évolution du fédéralisme en 2013 réalisée par les cantons et par les conférences intercantionales. Le rapport a été mis en consultation auprès des gouvernements cantonaux et des présidents des conférences intercantionales d'avril à la mi-mai 2014, avant d'être finalisé et adopté par l'Assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux le 20 juin 2014.

Le rapport annuel porte essentiellement sur une analyse des projets et des intentions de la Confédération et présente une brève analyse de l'évolution du fédéralisme réalisée par les cantons et les conférences intercantionales. Le rapport pluriannuel comporte quant à lui une discussion globale sur les évolutions et les enjeux liés au fédéralisme. L'analyse des projets de la Confédération est plus approfondie dans ce dernier rapport et il y a aussi une plus grande prise en compte de la législation cantonale et de la collaboration intercantonale. La Confédération est également invitée, en plus des cantons, à se prononcer sur l'évolution du fédéralisme durant la période sous revue. Des contributions externes portant sur la jurisprudence, la doctrine, les discussions sur le fédéralisme dans les médias suisses et l'évolution du fédéralisme dans d'autres pays européens permettent d'élargir la perspective. Le rapport pluriannuel met également en évidence les actions demandées par les cantons et propose des mesures concrètes.

Bilan des évolutions du fédéralisme 2011–2013

Le bilan du monitoring pour les années 2011 à 2013 peut être résumé comme suit :

Tâches communes : atouts et risques

Entre 2011 et 2013, diverses tâches communes ont fait l'objet d'une collaboration partenariale intense entre la Confédération et les cantons. La collaboration dans le domaine de la politique d'intégration peut ainsi être qualifiée d'exemplaire : la Confédération et les cantons ont pu s'accorder dans le cadre d'un processus de négociation sur des objectifs stratégiques communs et sur une clé de répartition du financement de 1:1 dans le domaine de l'intégration. Le pilotage de ces tâches communes via la convention-programme, instrument développé dans le cadre de la RPT, laisse aux cantons une marge de manœuvre importante. La restructuration du domaine de l'asile a également été réalisée et accompagnée dès le début dans un esprit de partenariat. La formation, qui est depuis 2006 une compétence commune de la Confédération et des cantons (art. 61a Cst.), est un autre exemple d'étroite coopération. C'est en 2011 que la Confédération et les cantons ont fixé pour la première fois des objectifs communs dans ce secteur.

Les activités de la Confédération et des cantons sont étroitement liées pour l'exécution des tâches communes, ce qui n'est pas sans risque. En effet, des mesures d'économie adoptées par la Confédération peuvent se traduire par un report de charges sur les cantons. De plus, de nouveaux enchevêtrements apparaissent toujours plus souvent, ce qui est en contradiction avec les objectifs de la RPT ; il en est ainsi, par exemple, du financement mixte de l'infrastructure ferroviaire. Ce délitement des compétences a non seulement des répercussions directes sur le budget des cantons, mais il limite également leur autonomie d'organisation.

Pression centralisatrice persistante

Dans d'autres domaines politiques, principalement dans les domaines transversaux, une limitation croissante de l'autonomie cantonale et un renforcement de la pression centraliste sont à dénoncer. Ainsi, pendant les années 2011 à 2013, des tendances visant à limiter la souveraineté des cantons dans le domaine de la formation ont pu être décelées au sein de l'Assemblée fédérale ; citons par exemple le projet de loi sur la promotion des sports et les débats parlementaires sur l'initiative po-

pulaire « Jeunesse + musique ». Si les cantons ont pu défendre leurs compétences dans le domaine de l'aménagement du territoire, ils ont cependant dû lutter fermement contre des tendances centralisatrices lors de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire et dans le cadre d'autres projets. Le Conseil fédéral a en outre changé le cap de sa politique énergétique (« Stratégie énergétique 2050 ») sans associer les cantons, bien que leurs compétences et leurs intérêts soient touchés à différents points de vue. Certains aspects de cette stratégie sont en outre préoccupants sur le plan du fédéralisme.

Ces tendances centralisatrices ne concernent pas seulement les projets de loi, les ordonnances et les initiatives parlementaires et ont des origines très différentes. Ainsi, les institutions supranationales et leurs instances de contrôle ne se préoccupent pas de l'organisation fédéraliste de la Suisse et de la manière dont le pays transpose le droit international. Les initiatives populaires sont également un élément non négligeable à l'origine de cette centralisation. Citons à cet égard l'initiative sur les résidences secondaires et l'initiative sur la réforme de la fiscalité successorale. Le monde politique et la population ne se montrent pas ou que très peu compréhensifs à l'égard de la structure fédérale de la Suisse et une centralisation apparaît souvent comme la solution.

Marge de manœuvre financière restreinte pour les cantons

Ces dernières années, les budgets cantonaux ont dû faire face à une pression toujours plus grande et certaines décisions adoptées par la Confédération n'y sont pas étrangères ; ainsi, le nouveau régime de financement des soins et du financement hospitalier a entraîné un report de charges sur les cantons. Les cantons sont encore et toujours confrontés à un report de charges et à une augmentation des charges financières et en personnel liée à la mise en œuvre du droit fédéral. Il leur manque souvent les ressources nécessaires pour l'accomplissement des tâches qui relèvent de leurs compétences. En ce qui concerne l'infrastructure ferroviaire, les cantons devront probablement assumer un financement plus important étant donné que le peuple suisse a rejeté en novembre 2013 une augmentation du prix de la vignette autoroutière. La marge de manœuvre financière déjà restreinte des cantons est en outre limitée par des évolutions au niveau international telles que le « Dialogue fiscal » avec l'UE et la réforme de l'imposition des entreprises RIE III qui en est issue; elle est également menacée par diverses initiatives populaires.

Exiger la participation des cantons

Des améliorations sont toujours requises en ce qui concerne l'association des cantons au processus de décision de la Confédération. En politique européenne, les cantons ont du sans cesse rappeler, au cours de la période sous revue, leurs droits d'information et d'association inscrits dans la Constitution. Bien que la mise en place du « Dialogue Europe » en 2012 ait permis de renforcer les échanges informels sur les questions européennes entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux, un manque d'association des cantons aux négociations avec l'UE est en partie déploré, notamment concernant les négociations sur l'électricité. De plus, le futur accord institutionnel avec l'UE représente un grand défi pour le fédéralisme suisse. Lors de la période sous revue, le Conseil fédéral n'est pas entré en matière sur les propositions des cantons relatives aux réformes institutionnelles, qui visent à préserver l'autonomie des cantons.

Les cantons ont également constaté que des actions sont requises afin d'améliorer la participation en politique intérieure : les délais de consultation sont souvent trop courts empêchant quasiment l'adoption d'une position consolidée par les conférences intercantionales. Les questions de mise en œuvre et d'exécution ne sont que trop peu prises en compte dans l'élaboration des projets et l'association des cantons à l'élaboration des avant-projets intervient trop tardivement, ce qui empêche une participation matérielle. Dans certains cas, notamment celui de l'élaboration de contre-projets aux initiatives populaires, aucune consultation ordinaire n'est réalisée. Et finalement, trop peu de poids est accordé aux prises de position dans le cadre des procédures de consultation. Un groupe de travail commun Confédération-cantons a proposé différentes mesures d'amélioration dans son rapport de février 2012. La CdC a également fait part de ses exigences lors de la consultation sur le projet de révision partielle de la loi fédérale sur la consultation.

Le respect des principes constitutionnels du fédéralisme n'est pas assuré

La contribution sur la jurisprudence montre que si les cantons déplorent dans certains domaines la violation des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale, ils n'exercent que très rarement des recours pour défendre leurs droits. Cela ne tient pas seulement au fait qu'en Suisse les conflits sont traditionnellement résolus par la voie politique. Force est de constater qu'il manque une substance normative à la plupart des dispositions constitutionnelles sur les principes du fédéralisme. De plus, aucune action devant le Tribunal fédéral ne peut être intentée contre les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral. Les droits constitutionnels des cantons – parmi lesquels le fédéralisme – sont donc mal protégés.

Renforcement de la collaboration intercantonale – également à l'échelle de toute la Suisse

En ce qui concerne la collaboration intercantonale, plusieurs conventions régionales sont entrées en vigueur au cours de la période sous revue, comme dans le domaine des hautes écoles ou de la culture. Au niveau national, il faut mentionner la conclusion de nouveaux contrats dans le domaine de la médecine de pointe ainsi que le Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives. La tendance consistant à élaborer des concordats de portée nationale persiste. Les gouvernements cantonaux jugent de manière globalement positive la collaboration intercantonale et se félicitent de son renforcement.

Mesures pour renforcer le fédéralisme

Les 26 cantons et les conférences intercantionales dressent un bilan mitigé du respect des principes du fédéralisme et de la collaboration au sein de l'État fédéral. Les observations réalisées pour les années 2011 à 2013 et les tendances relevées montrent également que le fédéralisme fait face à de grands défis en Suisse. Les cantons reconnaissent que des actions sont requises aux trois échelons étatiques et proposent des mesures concrètes afin de renforcer le fédéralisme.

Cadre juridique :

Mesure 1 – Réexaminer la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

L'objectif de la RPT consistant à un désenchevêtrement aussi large que possible des tâches et de leur financement est constamment mis à mal. La politique regroupe de plus en plus des tâches séparées, ce qui conduit parfois à des transferts de tâches vers la Confédération, en partie sans fondement constitutionnel, et/ou à la définition de nouvelles tâches communes. Cette évolution justifie un réexamen de la répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons.

Mesure 2 – Réexaminer le financement de l'exécution du droit fédéral par les cantons

Dans de nombreux domaines relevant de la compétence de la Confédération, c'est bien souvent aux cantons qu'incombe en premier lieu l'exécution bien qu'aucune indemnité ne leur soit versée en compensation. Les consignes d'exécution imposées par la Confédération mobilisent toujours plus les ressources, financières et en personnel, des cantons, contraints alors de négliger leurs propres domaines de compétences. Une plus grande responsabilité de la Confédération en matière de financement déchargerait les cantons et imposerait de la retenue dans l'activité réglementaire.

Mesure 3 – Renforcer les droits de participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération

Un renforcement des droits de participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération est indiqué. A la fin 2013, les cantons ont transmis au Conseil fédéral des propositions concrètes de réformes institutionnelles : celles-ci devraient permettre de garantir l'autonomie des cantons et ce, également dans le contexte d'une intégration européenne croissante.

Mesure 4 – Instaurer une juridiction constitutionnelle pour les lois fédérales

Il convient d'examiner la création d'une juridiction constitutionnelle à l'égard des lois fédérales. Le respect des principes du fédéralisme pourrait ainsi être examiné par les tribunaux.

Processus et instruments:

Mesure 5 - Demander l'implication précoce des cantons dans l'élaboration des projets fédéraux

Afin que la Confédération prenne mieux en compte les aspects de mise en œuvre et d'exécution dans le processus législatif, il convient d'associer suffisamment tôt les cantons à la préparation des projets de la Confédération. Une étude mandatée par la CdC, dont les résultats sont attendus pour 2014, doit définir les formes et la procédure de cette association.

Mesure 6 – Examiner l'application des conventions-programmes

Les conventions-programmes, introduites avec la RPT, devraient conduire à une collaboration Confédération-cantons plus ciblée et plus efficace. Les expériences des dernières années montrent que la Confédération s'est encore trop immiscée dans l'organisation opérationnelle. L'application de la convention-programme doit encore être examinée.

Mesure 7 – Partager les expériences dans le domaine de la collaboration horizontale et verticale

La collaboration intercantonale est de plus en plus importante, tant au niveau régional qu'au niveau national. Des structures de dialogue verticales entre les échelons étatiques ont également été créées dans différents domaines politiques. Un plus grand partage des expériences serait nécessaire afin de clarifier les modes de collaboration et d'éviter un délitement des compétences.

Information, sensibilisation et communication:

Mesure 8 – Utiliser plus activement les réseaux politiques des cantons et des conférences intercantionales

Il est nécessaire d'utiliser plus activement les réseaux politiques des cantons et des conférences intercantionales pour défendre les principes du fédéralisme dans la politique de tous les jours. Il convient par ailleurs d'intensifier le travail d'information auprès du Conseil fédéral et des chambres fédérales ainsi qu'auprès de l'administration fédérale.

Mesure 9 – Sensibiliser l'opinion publique aux questions du fédéralisme

Il y a lieu de sensibiliser davantage l'opinion publique aux questions du fédéralisme, en débattant de ses atouts, de son mode de fonctionnement et de ses conséquences. Cela passe notamment par les médias. Des manifestations telles que les conférences nationales sur le fédéralisme sont également des plateformes idéales pour toucher un plus large public.

Mesure 10 – Promouvoir la formation et la formation continue sur le fédéralisme

Des offres de formation continue pour les collaborateurs des administrations cantonales et des conférences intercantionales peuvent contribuer significativement à une compréhension commune des principes du fédéralisme, ce qui déploierait sa force d'innovation.

Mesure 11 – Viser un meilleur ancrage du fédéralisme dans les cours d'éducation civique

La pensée fédéraliste, en tant que qu'élément essentiel de l'État fédéral suisse, doit être (mieux) ancrée dans la formation politique. Les cantons doivent s'associer activement aux efforts déployés au niveau fédéral pour valoriser les cours d'instruction civique.

Sommaire

1	Introduction	7
2	Projets et actes de la Confédération	9
2.1	Textes en consultation	9
2.2	Nouveaux projets de la Confédération	13
2.3	Ordonnances du Conseil fédéral	19
2.4	Interventions parlementaires déposées à l'Assemblée fédérale	21
3	Projets et textes des cantons	25
3.1	Législation cantonale	25
3.2	Collaboration intercantonale	28
4	Évolution du fédéralisme : contributions externes	35
4.1	Évolution du fédéralisme : le point de vue de la Confédération	35
4.2	Jurisprudence en matière de fédéralisme suisse	38
4.3	Évolution du fédéralisme : le point de vue de la science	40
4.4	Évolution du fédéralisme dans le contexte européen	41
5	Évolution du fédéralisme : point de vue des cantons	47
5.1	Résultats de l'enquête auprès des cantons	47
5.2	Résultats de l'enquête auprès de la CdC et des conférences des directeurs	48
5.3	Résultats de l'enquête auprès des conférences régionales de gouvernements	51
6	Sujets, tendances et champs d'action	54
6.1	Principaux sujets sous l'angle du fédéralisme	54
6.2	Tendances et défis	62
6.3	Champs d'action et mesures	66

Annexes au rapport de monitoring du fédéralisme 2011–2013

Annexe I :

Conventions intercantionales dans les domaines de tâches relevant de l'art. 48a Cst., état au 31 décembre 2013

Annexe II :

Rapport de monitoring sur le fédéralisme durant la période 2011–2013
Analyse du point de vue de la Confédération – La place de la Confédération et des cantons illustrée par quelques indicateurs clés

Annexe III :

Institut du fédéralisme, Université de Fribourg : Jurisprudence relative au fédéralisme suisse (2011–2013) – Analyse mandatée par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) dans le cadre du monitoring du fédéralisme réalisé par la Fondation ch pour la collaboration confédérale, janvier 2014

Annexe IV :

Institut du fédéralisme, Université de Fribourg : Publications sur le fédéralisme suisse (2011–2013) – Analyse mandatée par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) dans le cadre du monitoring du fédéralisme réalisé par la Fondation ch pour la collaboration confédérale, janvier 2014

Annexe V :

Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung, Université de Zurich – Évolution du débat sur le fédéralisme dans les médias suisses entre 2011 et 2013, février 2014

Bases du rapport de monitoring du fédéralisme 2011–2013

- Rapport de monitoring Fédéralisme 2011
- Rapport de monitoring Fédéralisme 2012
- Documentation relative à l'analyse de l'évolution du fédéralisme en 2013

Toute cette documentation peut être consultée sur le site de la Fondation ch :

<http://www.chstiftung.ch/ch-dienstleistungen/foederalismusmonitoring>

1 Introduction

Généralités

Développer et moderniser le fédéralisme constitue l'un des objectifs prioritaires de la Fondation ch pour la collaboration confédérale. C'est pourquoi en 2005, le Conseil de fondation avait donné mandat au Secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) d'établir tous les ans un rapport de monitoring sur l'évolution du fédéralisme. Ce monitoring doit montrer dans quelle direction le fédéralisme suisse se développe et par quelles mesures il peut être renforcé. Avec l'introduction de la péréquation financière et la réforme de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ont été ancrés dans la Constitution fédérale pour la première fois. Ceci a imprimé un nouveau dynamisme au fédéralisme suisse et donné une importance accrue au monitoring du fédéralisme.

Au regard de ces nouveaux défis, le Bureau de la Fondation ch a chargé un groupe de travail d'élaborer un nouveau concept de rapport. Celui-ci a été adopté par le Conseil de fondation lors de son assemblée du 8 janvier 2014 et prévoit la subdivision entre un rapport annuel allégé et un rapport pluriannuel plus étoffé. Le rapport annuel se limite pour l'essentiel à une analyse des projets et des textes de la Confédération et des cantons, à une actualisation de la situation concernant la collaboration intercantonale, ainsi qu'à une brève appréciation de l'évolution du fédéralisme par les conférences intercantionales et les cantons. Ce rapport doit permettre la détection en temps utile de problèmes éventuels sous l'angle du fédéralisme, ainsi que la mise en place le cas échéant de mesures d'urgence idoines.

Le rapport pluriannuel vous est présenté pour la première fois cette année et couvre les exercices 2011 à 2013. En complément à l'évaluation de l'évolution du fédéralisme par les cantons et les conférences intercantionales, la Confédération a elle aussi été invitée à livrer son analyse. Le rapport contient en outre une analyse de la jurisprudence du Tribunal fédéral, de l'évolution de la discussion sur le fédéralisme dans les médias, dans la science et la recherche, et dans la pratique d'autres pays fédéralistes. L'appréciation politique des gouvernements cantonaux et des présidents des conférences intercantionales est également intégrée dans ce rapport. Les résultats de ce rapport influenceront sur la Conférence nationale sur le fédéralisme des 27 et 28 novembre 2014, organisée par le canton de Soleure.

Objectifs et processus

Le rapport pluriannuel vise à souligner des tendances et à mentionner des défis à relever, ainsi qu'à formuler des mesures concrètes à engager par tous les acteurs concernés. Il s'agit d'un outil de travail commun aux cantons et aux conférences qui doit leur servir de fil rouge pour les prochaines années. Le rapport constitue l'un des moyens sur lesquels la Fondation ch va s'appuyer pour mener, en étroite collaboration avec la CdC, une politique de communication et de promotion active du fédéralisme vis-à-vis de ses partenaires institutionnels, notamment avec le Conseil fédéral, les membres des Chambres fédérales, ou encore avec les partis politiques. Finalement, cette politique de communication impliquera les médias, ainsi que le public intéressé.

Le rapport a été élaboré par le Secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) sur mandat de la Fondation ch. Il repose pour l'essentiel sur les rapports de monitoring fédéralisme 2011 et 2012 et sur l'analyse de l'évolution du fédéralisme au cours de l'exercice 2013 par les cantons et les conférences intercantionales. Les étapes importantes de l'élaboration du rapport ont été validées par un groupe d'accompagnement politique. Un projet de rapport a été mis en consultation auprès des gouvernements cantonaux et des présidences des conférences intercantionales d'avril à mi-mai 2014. Le rapport a été finalisé sur la base des avis reçus et a été adopté par la CdC lors de son Assemblée plénière du 20 juin 2014.

Critères d'appréciation

Les droits de participation des cantons au processus décisionnel fédéral ancrés dans la Constitution fédérale et les principes constitutionnels régissant les relations entre la Confédération et les cantons constituent des caractéristiques importantes du fédéralisme. Dans le cadre du monitoring, le processus législatif fédéral est systématiquement vérifié sous l'angle du respect de ces droits et principes constitutionnels.

Les critères d'évaluation des actes législatifs fédéraux importants pour les cantons sont les suivants :

- l'importance pour les cantons sous l'angle du fédéralisme,
- la participation – à temps – au processus législatif fédéral (art. 45 et 55 Cst.),
- le respect de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, avec le principe de subsidiarité (art. 5a et 43a al. 1 Cst.)¹, l'existence d'une base constitutionnelle (art. 42 Cst.), l'équivalence fiscale (art. 43a al. 2-3 Cst.)² ou encore l'autonomie des cantons (art. 47 Cst.)³,
- en cas de mise en œuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.), l'existence éventuelle de programmes (art. 46 al. 2 Cst.), mais aussi le respect par la Confédération d'une marge de manœuvre suffisante (art. 46, al. 3 Cst.),
- l'appréciation globale du degré de prise en compte des prises de position des cantons,
- ainsi que l'évaluation générale de la phase parlementaire.

Ces critères peuvent se résumer à ces trois questions :

1. L'association des cantons au processus décisionnel a-t-elle eu lieu en temps opportun ?
2. Les principes de la répartition des compétences et des tâches entre Confédération et cantons sont-ils respectés ?
3. Les nouveaux instruments de collaboration sont-ils utilisés et l'autonomie cantonale est-elle préservée dans la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons ?

Structure du rapport

L'essentiel du travail de monitoring consiste en un suivi systématique du processus législatif au niveau de la Confédération selon les critères susmentionnés. Il est synthétisé au chapitre 2 et porte tout d'abord sur les projets et textes de la Confédération mis en consultation entre 2011 et 2013 ; s'ensuit une analyse de la législation, y compris lors de la phase parlementaire. Une rubrique est ensuite consacrée à un choix d'ordonnances du Conseil fédéral évaluées par les cantons. L'appréciation d'une sélection d'interventions parlementaires déposées à l'Assemblée fédérale et considérées comme importantes pour les cantons clôt ce chapitre.

Les projets des cantons sont présentés au chapitre 3. Le premier volet donne un aperçu du droit cantonal regroupé selon les domaines cités le plus souvent, avec le cas échéant mention de potentiels conflictuels avec la Confédération sous l'angle du fédéralisme. Le second volet inventorie la collaboration intercantonale. Il est également synthétisé par domaine concerné, avec essentiellement une présentation des accords intercantonaux fondés sur l'article 48a Cst.

¹ L'article 5a Cst. prévoit que l'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité. L'article 43a alinéa 1 Cst. précise que la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération.

² L'article 43a alinéa 2 Cst. prévoit que toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'État prend en charge les coûts de cette prestation. Selon l'article 43a alinéa 3 Cst. toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'État décide de cette prestation. Le principe de l'équivalence fiscale implique que le cercle des bénéficiaires d'une prestation étatique correspond à celui des décideurs.

³ Selon l'article 47 Cst. la Confédération respecte l'autonomie des cantons. Elle leur laisse suffisamment de tâches propres et respecte leur autonomie d'organisation. Elle laisse également aux cantons des sources de financement suffisantes et contribue à ce qu'ils disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches.

Quant à l'évolution du débat sous l'angle du fédéralisme (chap. 4 et annexes), elle brosse un tableau de l'évolution trisannuelle de cette problématique du point de vue de la Confédération, puis dans la jurisprudence du Tribunal fédéral, également sous l'angle scientifique – à savoir dans la littérature et les médias –, ainsi que dans le contexte européen.

Le chapitre 5 contient une synthèse générale de l'évolution du fédéralisme pour les 3 ans objets du présent rapport. Cette évaluation comprend les appréciations des cantons, de la CdC et des conférences des directeurs, ainsi que des conférences régionales. Pour les conférences intercantionales, cette appréciation concerne non seulement les actes législatifs fédéraux, mais aussi les conventions intercantionales, y compris selon l'article 48a Cst., ainsi que d'autres dossiers importants pour les conférences, tels des projets de rapports, des groupes de travail ou encore des dialogues.

Les points forts du rapport sont synthétisés dans sa conclusion (chap. 6), qui débute par une vue d'ensemble des thèmes les plus importants sous l'angle du fédéralisme qui ont marqué les années 2011 à 2013. Un certain nombre de tendances et de défis sont ensuite dégagés ; puis sont répertoriées les mesures à entreprendre et leurs priorités.

2 Projets et actes de la Confédération

2.1 Textes en consultation

Les projets et les procédures de consultation ont été passés en revue par les chancelleries d'État des cantons et par les conférences intercantionales sur la base d'un questionnaire établi par le Secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux. Les cantons ont dressé une liste des cinq objets les plus importants à leurs yeux parmi les projets soumis par la Confédération. Ils les ont aussi évalués sous l'angle du respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale, du respect de l'autonomie des cantons et de la charge de travail de mise en œuvre. Les cantons ont cité au total 59 projets pour 2012 et 24 pour 2013. En 2011, un tel relevé n'avait pas encore lieu.

Les conférences intercantionales ont analysé 123 projets et procédures de consultation pour la période 2011 à 2013. Leur examen a porté sur le respect des principes constitutionnels de partage des tâches (principe de subsidiarité, équivalence fiscale et autonomie des cantons), sur la garantie de l'autonomie de mise en œuvre des cantons ou le recours à des conventions-programmes dans la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons, la participation de ceux-ci à la formation de l'opinion et l'importance des projets pour les cantons.

Il est fait état pour les trois dernières années d'une évolution globalement positive concernant les procédures de consultation ; pour les projets à proprement parler, l'ampleur des objections s'est atténuée d'année en année. Les projets analysés sous cet angle par les conférences intercantionales ont été qualifiés de globalement positifs, ou n'ont donné lieu à aucun commentaire, à 59 % en 2011, à 74 % en 2012 et même à 82 % en 2013. Les principaux constats à tirer de ces évaluations sont résumés ci-après.

2.1.1 Respect des principes du fédéralisme

Malgré une tendance positive, certains projets remettent en question les principes du fédéralisme. Tous secteurs politiques confondus, les principaux problèmes pointés dans l'évaluation sont de deux ordres : il s'agit d'une part de projets critiqués parce qu'ils relèvent de compétences cantonales ou parce qu'ils créent de nouvelles compétences de la Confédération, comme l'initiative parlementaire concernant l'instauration d'une base constitutionnelle pour une politique en faveur de la famille.

La critique porte d'autre part sur des projets synonymes de transferts de charges ou d'autres retombées négatives. Les points incriminés sont les charges de mise en œuvre, les frais subséquents directs et/ou les pertes de recettes. À titre d'exemple, des objections ont été formulées en 2011 concernant la mise en œuvre de l'ordonnance modifiée relative à l'assurance maladie. Les efforts que requiert la coordination pour ajuster les compétences fédérales et les exigences d'application uniforme ont été considérables pour les cantons. De leur avis, l'application de la disposition constitutionnelle proposée par la Confédération concernant la législation visant la protection des enfants et des jeunes (interdiction d'exercer une activité, interdiction de contact et interdiction géographique ; contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants ») implique également une charge de travail disproportionnée et des coûts financiers et en personnel trop importants. Quelques doutes ont aussi été exprimés sur le projet de révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers. En effet, le rapport explicatif n'a pas permis d'évaluer en 2012 la question de l'équivalence fiscale, ni le temps et les coûts à engager par les cantons pour la mise en œuvre des dispositions prévues.

2.1.2 Respect des droits de participation

Les critiques formulées ne portent pas seulement sur le fond mais aussi sur les questions de procédure. Entre 2011 et 2013, plusieurs exemples montrent que les droits de participation des cantons n'ont pas assez ou pas du tout été respectés. Ainsi, en politique énergétique, le Conseil fédéral a changé de paradigme en 2011, sans y faire participer les cantons. L'association des cantons a aussi été insuffisante lors de l'élaboration des adaptations de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges. Certes, le groupe d'experts RPT Assurance-qualité y a pris part mais la critique porte plutôt sur le fait que l'audition n'a été lancée qu'après celle concernant les versements péréquatifs 2012. Or, certains points touchent à l'efficacité du système péréquatif ; par conséquent, le groupe technique Rapport d'efficacité aurait dû être associé aux travaux.

Un autre problème récurrent est aussi soulevé par les cantons, à savoir la brièveté des délais, qui empêche de consolider les positions. Le record en la matière est détenu par la consultation sur les contributions de la Confédération pour les Jeux olympiques d'hiver 2022 ; la consultation avait été lancée le 17 octobre 2012 et le délai fixé à 12 jours. Dans un laps de temps si court, les cantons ne pouvaient pas formuler une position commune. Les conférences intercantionales concernées et plusieurs cantons ont donc renoncé à participer à la consultation.

Les démarches entreprises par les conférences pour obtenir une prolongation des délais de consultation n'ont pas toujours eu de suite, les commissions parlementaires n'étant souvent pas suffisamment sensibilisées aux requêtes des cantons. Quant aux demandes adressées en 2011 par la CdC concernant les initiatives parlementaires relatives à l'introduction d'une juridiction constitutionnelle et à l'amélioration de l'organisation et des procédures du Parlement, elles ont essuyé un refus.

Pour répondre aux exigences posées par le système fédéral, il ne suffit pas de prévoir des délais de consultation adéquats. En effet, pour les projets qui touchent directement les cantons, il faudrait envisager une participation en application de l'article 45 Cst. dès le stade de l'élaboration. Associer les cantons en amont est le meilleur garant d'une collaboration partenariale entre la Confédération et les cantons.

À ce titre, on peut qualifier de collaboration exemplaire les travaux qui ont présidé à la restructuration du domaine de l'asile. L'examen des conséquences financières, organisationnelles, juridiques et politiques de cette restructuration a été effectué par un Comité de pilotage réunissant le DFJP, la CCDJP et la CDAS, avant de déboucher en janvier 2013 sur l'adoption d'une déclaration de principe commune, dans le cadre d'une conférence nationale sur l'asile. L'étape suivante a vu un groupe de travail composé de représentants de la Confédération et des cantons s'occuper de la mise en œuvre. Ainsi, l'association des cantons à un stade précoce à la tâche commune de l'asile a permis que des solutions soient trouvées, même sur des points ardu comme la compensation des prestations entre les cantons.

2.1.3 Principaux projets soumis à consultation

Les cantons ont retenu six projets importants en 2012 et 2013. Ils sont présentés ci-après par ordre décroissant.

1. Rapport intermédiaire du comité de pilotage à l'attention du DFF. Mesures visant à renforcer la compétitivité fiscale de la Suisse (Réforme de l'imposition des entreprises III)

L'organisation de projet regroupant la Confédération et les cantons a défini les paramètres fiscaux et financiers de la prochaine réforme de l'imposition des entreprises et évalué diverses mesures envisageables. Le rapport intermédiaire présenté par cet organe en mai 2013 propose les orientations de la réforme, qui doit se fonder sur les trois éléments suivants : remplacement des régimes spéciaux pour les facteurs économiques mobiles par de nouveaux allègements pour certaines activités, susceptibles d'être mieux acceptés à l'échelle internationale, d'autres mesures fiscales visant à renforcer l'attrait général de la place économique suisse et, pour peu que les cantons l'estiment nécessaire, la baisse des taux d'imposition cantonaux sur le bénéfice.

Dans leur position commune, les cantons se sont dit favorables à ces orientations générales mais il faudrait, dans leur optique, mettre l'accent sur le remplacement des régimes spéciaux par de nouveaux allègements ciblés et susceptibles d'être acceptés à l'échelle internationale tout en garantissant une sécurité juridique aussi élevée que possible. Concernant le soutien financier accordé aux cantons, ceux-ci estiment qu'une contribution substantielle de la Confédération paraît justifiée du fait que les pertes fiscales résultant d'une délocalisation vers l'étranger d'entreprises jouissant d'un régime fiscal de faveur seraient considérables. Les cantons soutiennent par ailleurs le concept actuel de la péréquation financière quant à son principe. En outre, l'harmonisation fiscale devra se limiter aux aspects formels.

Certes, les mesures visant à renforcer la compétitivité fiscale de la Suisse sont nécessaires aux yeux des cantons ; au vu de la forte pression internationale, il sied cependant de constater qu'il y a atteinte à l'autonomie financière cantonale. Le principe de subsidiarité n'a pas pu être assuré et l'autonomie cantonale en matière de mise en œuvre est limitée. La majorité des cantons estime en outre que les charges d'exécution de cette réforme sont élevées. L'avis des cantons est en revanche partagé quant à la question du respect du principe de l'équivalence fiscale.

2. Modification partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (y compris le complément au guide de la planification directrice et les directives techniques sur les zones à bâtir)

Le 3 mars 2013, la modification partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) a été acceptée par le peuple avec une majorité de 62.9%. Cette révision vise à freiner la dispersion des constructions. Entretemps, des ébauches ont été élaborées en vue de la mise au point des instruments de mise en œuvre. Premièrement, l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (TRV) a été adaptée. Deuxièmement, la Confédération et les cantons ont élaboré conjointement les directives pour le classement de terrains en zone à bâtir et pour calculer les besoins. Troisièmement, l'ordonnance et les directives techniques se sont vues doter d'un « Complément au guide de la planification directrice » dans le domaine du développement urbain.

Les cantons dans leur majorité considèrent cette révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire comme une violation du principe de subsidiarité. L'ordonnance va au-delà du cadre légal et limite l'autonomie des cantons. Ils s'attendent par ailleurs à une charge de travail élevée pour la mise en œuvre. Quant au respect de l'équivalence fiscale, les avis divergent.

3. Stratégie énergétique 2050

En 2011, le Conseil fédéral a arrêté une décision de principe en vue d'une sortie progressive du nucléaire. L'objectif consiste à restructurer par étapes l'approvisionnement énergétique suisse d'ici

à 2050. Le Conseil fédéral a élaboré à cet effet la Stratégie énergétique 2050. Le paquet de mesures vise une intégration systématique des potentiels d'efficacité énergétique et l'exploitation des potentiels existants en matière de force hydraulique et d'énergies renouvelables.

La Stratégie énergétique 2050 a reçu l'appui de principe des cantons. Sa mise en œuvre conduira cependant à des changements structurels en matière d'approvisionnement énergétique et requerra des investissements conséquents. Ce processus exigeant des innovations et des incitations financières appropriées, il est nécessaire de mettre en œuvre des instruments de pilotage orientés marché. La première étape de la stratégie n'amorcera que partiellement ce nouveau virage. En outre, la consommation d'énergie est de type décentralisé : or, la Stratégie énergétique 2050 prévoit une production d'énergie encore plus décentralisée. Il faut veiller à maintenir le cap fédéraliste en politique énergétique.

Sous l'angle du fédéralisme, beaucoup de cantons estiment que le projet mis en consultation est problématique. Ils se prononcent pour la poursuite du Programme Bâtiments, estimant que passer à un autre système ne serait pas opportun à l'heure actuelle car il n'est pas encore clair si la taxe CO2 sera, à partir de 2020, remplacée par un nouveau système d'incitation orienté marché. Pour des raisons de principe, les cantons rejettent par ailleurs les incitations fiscales proposées par le Conseil fédéral en matière d'efficacité énergétique des bâtiments. Selon l'article 89 al. 4 Cst., ce domaine relève de la compétence des cantons. La Confédération fait en outre passer la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct avant la loi sur l'harmonisation fiscale, forçant ainsi l'adaptation de la fiscalité cantonale. Les cantons refusent par conséquent cette atteinte portée par la Confédération à leur souveraineté fiscale.

D'une façon générale, l'approche interventionniste de la révision de cette loi suscite des critiques quant à la charge que celle-ci implique en termes d'application et de contrôle. Il est reproché à cette loi de porter atteinte à l'autonomie des cantons.

4. Restructuration du domaine de l'asile

La révision de la loi sur l'asile engagée par le Conseil fédéral a pour objectif d'accélérer les procédures tout en les menant de manière équitable. L'objectif visé est de faire aboutir, exécution des décisions incluse, 60% des procédures d'asile dans des centres régionaux de la Confédération en l'espace de 140 jours au maximum.

Ce projet concerne directement les cantons, qui sont chargés de l'hébergement et de l'exécution des décisions de renvoi. Ils sont d'ailleurs unanimes à estimer que la procédure d'asile est actuellement trop longue. Aussi la Confédération, les cantons et les communes œuvrent-ils conjointement à une accélération des procédures, le projet étant d'ailleurs le fruit des travaux d'une organisation de projet commune. Cette dernière a conclu que l'accélération de la procédure requiert une présence des principaux acteurs en un même lieu. Afin que, malgré leur accélération, les procédures se déroulent de manière correcte et équitable selon les règles d'un État de droit, il faut garantir aux requérants d'asile une protection juridique professionnelle, gratuite et indépendante.

Les cantons sont partagés sur les conséquences de cette restructuration. Si la subsidiarité et l'équivalence fiscale ne suscitent pas de réticences dans l'ensemble, certains craignent un surcroît de charge de mise en œuvre et une limitation de leur marge de manœuvre.

5. Révision partielle de la loi sur la consultation (LCo)

Le Conseil fédéral propose une série de modifications de la loi sur la consultation. Cette révision se propose de renforcer le rôle de la Chancellerie fédérale, d'accroître la transparence dans le compte rendu des résultats, de régler plus clairement les délais et d'abandonner la distinction opérée jusqu'ici entre consultation et audition.

Les cantons se rallient à la volonté du Conseil fédéral de réviser la loi sur la consultation. Sous l'angle du fédéralisme, il convient de saluer ce projet. Les cantons tablent sur un renforcement de

leur autonomie en la matière. En soi, ils approuvent l'abandon de l'audition même s'il y a lieu de craindre que les mécanismes de l'audition ne soient réintégrés par la petite porte.

Par ailleurs, les cantons sont d'avis que les aspects linguistiques devraient être mieux pris en considération. Ils demandent d'ancrer au niveau de la loi la garantie que le dossier complet soit traduit avant l'ouverture de la procédure de consultation. Ils exigent aussi une prolongation des délais de consultation pendant les périodes de vacances et les jours fériés. Conditions sine qua non pour que les cantons puissent répondre à la procédure de consultation dans les délais et en pleine connaissance de cause.

Les cantons sollicitent en outre qu'une importance particulière soit accordée à leurs avis lorsque le projet mis en consultation touche à leurs intérêts essentiels ou prévoit que la mise en œuvre de l'acte leur incombe. Étant donné l'importance de la procédure de consultation pour la formation de l'opinion politique au niveau fédéral, pour le processus législatif en général et pour la faisabilité de la mise en œuvre, il aurait été indiqué d'associer les cantons dès le stade des travaux préparatoires.

6. Programme de consolidation et de réexamen des tâches (CRT) 2014

Sur la base d'une motion transmise par le Parlement, le Conseil fédéral avait été chargé de poursuivre son réexamen des tâches et d'élaborer avant la fin 2012 un message comportant des propositions d'allègements budgétaires substantiels. Considérant les incertitudes liées au développement économique et d'autres charges supplémentaires du budget de la Confédération, le Conseil fédéral a estimé que des mesures d'économie s'imposaient aux fins de conserver la marge de manœuvre nécessaire en matière de politique financière.

Les cantons estiment que ce projet figure parmi les actes les plus importants que la Confédération leur ait soumis. Le CRT 2014 a recueilli globalement leur adhésion. Ils estiment en effet qu'un budget sain comme base d'une politique financière et monétaire constitue le fondement essentiel d'une économie prospère. La santé des finances publiques est également dans l'intérêt des cantons. Or, pour eux, les programmes d'économies de la Confédération sont souvent synonymes de report de charges. Plusieurs mesures touchant les domaines de tâche communes, il en résulte souvent une pression politique qui les force à parer aux prestations réduites de la Confédération. Les cantons ont donc rejeté les propositions de coupes budgétaires avancées par le Conseil fédéral pour les universités, l'agriculture et le trafic ferroviaire. Une majorité de cantons estiment que le principe de l'équivalence fiscale n'a pas été respecté. Ils critiquent aussi le fait que la Confédération n'a pas mené de consultation ordinaire. Elle a tout de même tenu à organiser une audition auprès de la CdC et de la CDF. Or, le délai imparti, qui se limitait à six semaines, a été qualifié d'inacceptable. L'échec du CRT, renvoyé à deux reprises par le Conseil national, avec l'exigence de définir un nouveau train de mesures, pourrait impliquer, pour les cantons, de nouvelles incertitudes en matière de finances, assorties de nouveaux risques.

2.2 Nouveaux projets de la Confédération

Les projets législatifs ont été passés en revue par les chancelleries d'État des cantons et par les conférences intercantionales sur la base d'un questionnaire. Les cantons ont dressé une liste des cinq objets les plus importants à leurs yeux parmi les projets soumis par la Confédération. Ils les ont aussi évalués sous l'angle du respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale, du respect de l'autonomie des cantons et des éventuels travaux de mise en œuvre. Les cantons ont énuméré au total 23 projets pour 2012 et 26 pour 2013. En 2011, il n'y avait pas encore de tels relevés.

Pour la période 2011–2013, les conférences intercantionales ont analysé 147 projets législatifs ainsi que les délibérations au Parlement, dans la mesure où celles-ci étaient déjà intervenues au moment de l'enquête. L'examen a porté sur le respect des principes constitutionnels de partage des tâches (principe de subsidiarité, équivalence fiscale et autonomie des cantons), sur la garantie de l'autono-

mie de mise en œuvre des cantons ou le recours à des conventions-programmes dans la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons, la participation de ceux-ci à la formation de l'opinion et l'importance des projets pour les cantons.

La plus grande partie des projets législatifs mis en chantier ces trois dernières années n'ont soit pas suscité de commentaire soit recueilli l'adhésion. En 2011, les objections d'ordre fédéraliste ont été nettement plus nombreuses que pour les deux années suivantes. Les projets analysés sous cet angle ont été qualifiés de globalement positifs, ou n'ont donné lieu à aucun commentaire, à 53 % en 2011, à 67 % en 2012 et même à 65 % en 2013. Les principaux constats à tirer de ces évaluations sont résumés ci-après.

2.2.1 Respect des principes fédéralistes dans les projets législatifs

L'évaluation de la question du respect des principes du fédéralisme des projets législatifs relève une tendance positive. Certains projets sont mentionnés comme tenant insuffisamment compte de ces principes. Des critiques sont émises avant tout lorsque les textes prévus empiètent sur des compétences cantonales ou qu'ils entraînent un probable transfert de charges d'ordre administratif ou financier. La CdC a pointé le projet relatif à la loi sur la prévention (09.076) sous l'angle de la répartition des compétences. La santé étant en soi du ressort des cantons, la Confédération ne dispose d'aucune compétence l'habilitant à régler la lutte contre les maladies non contagieuses et à définir des mesures générales de prévention. Ces éléments ont suscité des objections liées au droit constitutionnel. Concernant le projet 11.030 sur le deuxième volet de mesures de la 6^e révision AI, les répercussions financières pour les cantons n'ont toujours pas été communiquées. Ceux-ci ont également pointé le message du Conseil fédéral portant approbation de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (12.100). L'article sur la formation, quant à lui, n'est pas assez explicite sur les répercussions financières et les explications fournies par le Conseil fédéral ne sont pas suffisantes pour dissiper les craintes des cantons. Le record négatif en la matière a été atteint avec l'initiative parlementaire de la CSSS-E (iv.pa.11.439 ; « Dispositions transitoires complémentaires sur l'introduction du financement hospitalier ») usant de la voie d'urgence pour proposer un changement des règles du jeu, au détriment des cantons et ce, peu avant l'entrée en vigueur du nouveau financement des hôpitaux. L'action conjointe entreprise par la CDS, la CDF et la CdC a permis de faire échec à l'adoption de cette initiative par le Parlement.

En ce qui concerne le respect des principes du fédéralisme, le projet de révision partielle de la loi sur les étrangers (chapitre sur l'intégration) peut prendre valeur de modèle. L'enjeu est d'importance, car la mise en œuvre de la politique d'intégration des étrangers et les mesures d'intégration produisent un impact concret sur le terrain, dans les cantons et les communes. Le projet prend en compte la subsidiarité et l'équivalence fiscale. Les mesures d'intégration seront cofinancées à parité par la Confédération et les cantons via le crédit LEtr. Par contre, les divergences sont manifestes concernant la police des étrangers. Déjà critiquées au stade de la consultation, les dispositions prévues dans le texte impliquent une charge considérable sur le plan de la mise en œuvre (examen de l'intégration au moment de délivrer et de prolonger les autorisations). Dans l'ensemble, le projet tient cependant compte du fait que l'intégration est une tâche commune. À ce titre, la Confédération et les cantons définissent ensemble les domaines d'encouragement et les objectifs stratégiques. En même temps, la Confédération laisse aux cantons leur autonomie d'organisation, garante des particularités cantonales. La Confédération conclut donc avec chaque canton des conventions-programmes dans le domaine de l'encouragement spécifique de l'intégration. Le Conseil des États, prioritaire sur ce dossier, a adopté le texte le 11 décembre 2013. Au lendemain du oui à l'initiative contre l'immigration de masse du 9 février 2014, le Conseil national a décidé de renvoyer le projet de révision au Conseil fédéral.

2.2.2 Respect des principes fédéralistes dans le débat parlementaire

L'évaluation des délibérations parlementaires sur les projets législatifs analysés est globalement positive. Il est relevé que l'association des cantons aux travaux des commissions du Conseil des États a bien fonctionné et que les souhaits formulés lors des auditions ont été pour la plupart respectés. Par contre, certaines délibérations suscitent la critique lorsque la position et les desiderata des cantons n'ont pas été suffisamment pris en compte ; c'est le cas de l'initiative parlementaire de la Commission des institutions politiques du Conseil des États « améliorer l'organisation et les procédures du Parlement » (10.440) lors de la première phase de traitement. Finalement, les cantons ont tout de même pu convaincre le Parlement de renoncer à restreindre l'instrument de l'initiative des cantons à la forme d'un avant-projet rédigé de toutes pièces. Pour d'autres projets en revanche, les cantons n'ont pas pu se faire entendre. Contrairement aux cantons, le Parlement n'a pas estimé qu'un projet comme celui visant l'encouragement du sport revenait à fixer une nouvelle compétence fédérale, constitutive d'une ingérence dans la souveraineté des cantons en matière d'éducation, mais qu'il s'agissait d'une compétence que détenait déjà la Confédération. Comme l'a relevé la Conférence suisse des directeurs cantonaux des forêts (CDFo) en 2011, lors des débats sur le projet en vue de la flexibilisation de la politique forestière en matière de surface (09.474), les cantons sont désormais réduits à n'être qu'une voix parmi d'autres. Par conséquent, leur avis ne revêt pas de poids particulier. Sous l'angle du fédéralisme, il est problématique que les conséquences pour les cantons ne soient pas vraiment abordées dans ces débats. Ce qui est arrivé pour le projet sur le 1^{er} volet de mesures de la révision de l'AI (10.032).

Les conférences intercantionales ont déploré le fait que l'argument de la préservation du fédéralisme n'ait été avancé qu'en marge des délibérations sur le projet de juridiction constitutionnelle (07.476). Après son adoption par le Conseil national le 6 décembre 2011, le Conseil des États a refusé l'entrée en matière en juin 2012. À l'issue de la procédure d'élimination des divergences, le Conseil national a fini par suivre le Conseil des États. Au vu de l'intensité des relations avec l'Union européenne et du besoin de réformes internes qui en découle, on ne peut que déplorer le refus signifié par les Chambres fédérales d'octroyer au Tribunal fédéral une juridiction constitutionnelle pour les lois fédérales. La majorité des cantons s'était prononcée pour cette extension du contrôle normatif ; le respect de la répartition constitutionnelle des compétences par le législateur fédéral doit pouvoir être soumis au contrôle de la justice.

La position des cantons concernant l'initiative populaire pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (10.090) n'a pas non plus été prise en compte par le Parlement. Il a été décidé, contrairement à ce qui est préconisé dans la prise de position des cantons, de recommander le rejet de l'initiative sans contre-projet direct.

Les évaluations concernant l'année 2012 mettent en évidence que le cours des débats parlementaires n'atteint pas le même degré de satisfaction dans tous les domaines politiques. S'agissant de la justice, de la sécurité, du droit des étrangers, de la fiscalité et des finances, le bilan est positif. L'adoption du rapport sur la politique de sécurité de la Suisse est qualifiée par les conférences intercantionales concernées de revalorisation du fédéralisme. Pour l'objet portant sur la haute surveillance financière par le biais de l'impôt fédéral direct (12.049), la CDF a relevé avec satisfaction que le DFF l'avait associée étroitement à l'élaboration du projet, que le Conseil fédéral avait tenu compte de ses critiques et qu'elle avait été entendue par la Commission des finances du Conseil des États. Avec pour résultat que le projet a été adopté pratiquement sans opposition par les Chambres fédérales dans le sens plébiscité par les cantons. Il faut aussi mentionner au chapitre des satisfactions la prise en compte de la solution de compromis Confédération-cantons concernant la fixation des contributions de base pour la péréquation financière et la compensation des charges dans les années 2012–2015. Les délibérations sur la révision partielle de la loi sur les étrangers (chapitre consacré à l'intégration) peuvent être qualifiées de mitigées. Après avoir auditionné les cantons, la Commission des institutions politiques du Conseil des États a introduit d'importantes modifications au projet. Ainsi, la mise en place de conventions d'intégration dans toute la Suisse, que réclamaient les cantons, a été abandonnée. La proposition minoritaire des cantons de supprimer l'article 33 alinéa 4 n'a pas passé la rampe au Conseil des États. Le Conseil fédéral et le Conseil des États tiennent au

système selon lequel le degré d'intégration du demandeur doit être examiné lors de l'octroi et de la prolongation de l'autorisation de séjour. Or, les cantons se sont opposés à l'obligation de procéder systématiquement à cet examen.

Parmi les secteurs politiques évalués sous l'angle des délibérations au Parlement, il en est deux qui ont suscité davantage de critiques entre 2011 et 2013 : la formation et les affaires sociales. La prise en compte de l'avis des cantons a été lacunaire et les conférences intercantionales ont relevé des tendances centralisatrices. Dans le projet 09.057, « Aide aux hautes écoles et coordination dans le domaine suisse des hautes écoles », une compétence fédérale pour la réglementation de l'accès aux hautes écoles pédagogiques a été établie. Celle-ci va à l'encontre de la compétence cantonale issue de la Constitution concernant la formation des enseignants. De même, concernant la loi sur l'encouragement du sport (projet 09.082), les Chambres fédérales ont pris une décision allant à l'encontre de la répartition des compétences issue de la Constitution en adoptant une disposition habilitant la Confédération à édicter des réglementations qualitatives et quantitatives pour les cours de sport dans les écoles primaires et secondaires. Concernant l'initiative populaire « Jeunesse + musique » (09.095), le Conseil des États a approuvé un contreprojet préservant la souveraineté cantonale. Par contre, le texte adopté par le Conseil national y porte atteinte. En 2012, l'arrêté fédéral sur la promotion de la formation musicale des jeunes, avalisé par le Parlement fédéral à titre de contreprojet, avait pour objectif d'harmoniser l'enseignement de la musique à l'école. Quand bien même il n'était pas optimal du point de vue du fédéralisme, les cantons ont soutenu ce contreprojet, estimant qu'il était un moindre mal par rapport au projet initial. Le peuple et les cantons l'ont accepté en septembre 2012.

Les décisions arrêtées par le Conseil des États concernant le deuxième volet de mesures de la 6^e révision AI (11.030) ont été maintenues en dépit de l'opposition des cantons ; il en découle une surcharge pour les cantons. La disposition, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, prévoit une reprise par les cantons de 20% des coûts des traitements hospitaliers. De l'avis des cantons, le fédéralisme est mis sous pression en particulier dans les domaines de la santé, de la formation et de l'aménagement du territoire. À cet égard, c'est avant tout au sein du Parlement fédéral que la sensibilité à des solutions fédéralistes fait défaut. Il n'est pas rare qu'une atteinte au système fédéral ne soit fondée que sur le souhait d'une solution simple et uniforme. Or, cela ne suffit pas à justifier une atteinte au système éprouvé du fédéralisme.

Mais les conférences ont aussi plusieurs succès à leur actif ces dernières années, plusieurs projets ayant été modifiés dans un sens favorable aux cantons. Il en va ainsi des projets adoptés en 2011 concernant la déductibilité des frais de formation et de perfectionnement (11.023) et de l'initiative sur l'épargne-logement (09.074) qui ont tenu compte des requêtes formulées par la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF). En 2013, les conférences intercantionales ont également enregistré un succès, avec l'aboutissement du contreprojet direct à l'initiative populaire « Oui à la médecine de famille » (11.062). L'action groupée des cantons via les conférences des directeurs porte ses fruits, comme le relève la CDFo à propos du texte « Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface » (09.474), dont la dernière mouture a fini par intégrer les requêtes des cantons.

Le projet portant modification de l'annexe III de l'Accord sur la libre circulation des personnes (12.047) peut être cité comme exemple de réussite de l'association des cantons à tous les stades de la procédure entre les autorités fédérales et cantonales dans le domaine de la politique extérieure (extension de l'ALCP à la Croatie). Le Parlement a avalisé, sans y apporter de changement, le projet élaboré conjointement.

2.2.3 Principaux projets législatifs

Les cantons ont distingué six projets importants en 2012 et 2013 (pour les raisons susmentionnées, aucune indication n'a été faite pour 2011). Ils sont présentés ci-après par ordre décroissant. Les trois premiers sont à égalité concernant leur pondération.

1. Initiative populaire « Pour les transports publics » et contre-projet direct à l'arrêté fédéral sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) (12.016)

Ce texte du Conseil fédéral est un contreprojet direct à l'initiative populaire « Pour les transports publics », avec pour objectif de créer un fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) garantissant le financement de ses coûts d'exploitation, de maintenance et d'aménagement. Le texte présente aussi un programme de développement stratégique (STEP) doté d'une enveloppe de 42,5 milliards de francs d'ici à 2050. La première étape prévoit un investissement de 3,5 milliards.

Une majorité de cantons estime que ce texte reflète leurs intérêts et n'affecte pas le fédéralisme. Il a toutefois suscité la critique, du fait qu'il englobe trop peu de projets et que certaines régions sont laissées pour compte. La CTP a vu ses propositions prises en considération lors des délibérations parlementaires ; ainsi le train de mesures s'est étoffé (6,4 milliards au lieu de 3,5) et les projets englobent désormais une grande partie du territoire. Le financement (quote-part cantonale) a fait l'objet d'une solution de compromis entre le DETEC, la CTP et la CDF ; selon ce compromis, les cantons auraient dû assumer les installations d'accueil, synonymes pour la Confédération, respectivement le fonds d'infrastructure ferroviaire, d'un allègement de 200 millions de francs par an. Ce compromis n'a toutefois pas été accepté par les Chambres fédérales, qui ont augmenté la participation des cantons à 500 millions. Cette décision est contraire aux principes de la péréquation financière. A cela s'ajoute le fait que la contribution de certains cantons augmentera très fortement, alors qu'ils ne bénéficieront pas des investissements inscrits dans la première étape de réalisation du FAIF. Cette incertitude quant aux répercussions financières du projet est perceptible dans le fait que certains cantons ignoraient si le projet préservait le principe d'équivalence fiscale. Le peuple et les cantons ont accepté le 9 février 2014 l'arrêté fédéral sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF).

2. Stratégie énergétique 2050, premier volet. Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative Sortir du nucléaire) (13.074)

Le message du Conseil fédéral du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 a pris en compte des points importants soulevés par les cantons lors de la consultation. Des divergences subsistent toutefois dans des domaines relevant dans une large mesure de la compétence des cantons ; il s'agit de l'efficacité énergétique des bâtiments et de la planification territoriale en vue de l'utilisation du potentiel des énergies renouvelables. S'agissant de la promotion de l'efficacité énergétique, le changement de système proposé par le Conseil fédéral empiète sur l'autonomie d'organisation des cantons selon l'article 47 Cst. et outrepassé les limites de compétence définies à l'article 89 Cst. Les cantons se refusent à accorder à la Confédération de nouvelles compétences en matière d'aménagement du territoire. L'obligation proposée par le Conseil fédéral contraignant le consommateur final à accroître continuellement l'efficacité de sa consommation d'électricité, est également rejetée, les cantons estimant qu'elle revient à intervenir sur le marché. Certes, la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération est acceptable dans ses grandes lignes. Mais les cantons dans leur majorité sont d'avis que le projet, sur les points incriminés ci-dessus, représente une ingérence qui restreint leur marge de manœuvre et qu'il est synonyme d'investissements importants, propres à grever les finances cantonales.

3. Initiative populaire « Halte aux privilèges fiscaux des millionnaires » (abolition des forfaits fiscaux) (13.057)

Cette initiative, déposée en octobre 2012, vise explicitement l'abolition des privilèges fiscaux accordés aux étrangers aisés vivant en Suisse. La suppression de l'imposition d'après la dépense dans tout le pays, exigée par l'initiative, est critiquée par les cantons. De leur point de vue, cet impôt est un instrument utile qui présente un intérêt économique général et régional et qui est emblématique de leur souveraineté fiscale. Les disparités dans l'application de cet outil fiscal sont l'expression du bon fonctionnement du fédéralisme ; il convient donc de le préserver à ce titre. La grande majorité des cantons est d'avis que cette initiative populaire enfreint le principe de subsidiarité et ne satisfait pas à l'équivalence fiscale.

4. Évolution future de la politique agricole 2014–2017 (12.021)

Plusieurs interventions déposées au Parlement chargeaient le Conseil fédéral de soumettre des propositions en vue d'adapter la loi sur l'agriculture et de présenter un arrêté sur les fonds alloués à ce secteur pour les années 2014 à 2017. Les modifications législatives et l'enveloppe financière sont les deux éléments composant la Politique agricole 2014–2017. La PA 14–17 doit, d'une part, créer des conditions-cadre favorables permettant au secteur agroalimentaire d'utiliser de manière optimale les potentialités du marché et, d'autre part, améliorer l'efficacité et l'efficience des paiements directs.

Dans l'optique des cantons, le texte proposé n'est que modérément satisfaisant, puisqu'il tient trop peu compte de leurs particularités, de leur marge de manœuvre et des objectifs qu'ils s'étaient fixés. Le projet fait complètement l'impasse sur l'objectif constitutionnel de viser une occupation décentralisée du territoire et sur les conséquences administratives de la PA pour les cantons. Par conséquent, une majorité de cantons pointe l'atteinte ainsi portée à leur autonomie et le surcroît de travail considérable qu'engendre la mise en œuvre de la PA 2014–2017. S'agissant des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale, la plupart des cantons estiment cependant qu'ils ont été respectés dans l'ensemble.

5. Modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (correction des primes payées entre 1996 et 2011) (12.026)

Le projet portant modification de la loi fédérale sur l'assurance maladie vise la compensation pour moitié des primes trop élevées ou trop basses versées dans les cantons entre 1996 et 2011 dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins. Depuis l'entrée en vigueur de la LAMal, ces versements de primes ont eu des répercussions variables sur les comptes d'État. Dans certains cantons, le rapport primes-prestations a été trop élevé, dans d'autres trop bas, de sorte que les uns accumulaient des excédents tandis que les autres enregistraient des déficits.

Sous l'angle des rapports Confédération-cantons, le projet de loi est moins problématique qu'il ne l'est pour le lien intercantonal. En effet, si la majorité des cantons ne relève aucun point litigieux concernant le principe de subsidiarité et la mise en œuvre, ils pointent un déficit sur le plan de l'équivalence fiscale. S'agissant du critère d'autonomie cantonale, les évaluations divergent quant à l'impact du projet sur leur marge de manœuvre.

6. Projet de loi sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) pendant les années 2013–2016 (12.033)

Le message, assorti d'une enveloppe quadriennale, est le principal instrument de planification de la Confédération en matière de formation et de recherche. La Confédération a l'obligation légale de participer à hauteur de 25% des coûts de la formation professionnelle ; c'est ce que propose le texte pour la période 2013–2016. Les cantons sont favorables au projet, qu'ils qualifient de succès pour le masterplan en cours, ce processus dans le cadre duquel la Confédération et les cantons, à l'initiative de la CDIP, établissent depuis plusieurs années déjà des plans directeurs pour les domaines placés sous leur responsabilité commune, à savoir la formation professionnelle et les hautes écoles. Dans le cas des hautes écoles spécialisées en revanche, les objectifs financiers établis conjointement dans les masterplans ne sont clairement pas atteints par la Confédération. Dans le secteur universitaire, la Confédération verse des subventions aux universités cantonales. Les hausses prévues pour ces subventions, insuffisantes, ont suscité la critique. Le Parlement les a relevées, dans le but de les répartir de manière plus régulière sur l'ensemble de la période FRI, ce qui correspond aux demandes des cantons.

Les cantons pointent le fait que le message FRI n'aborde pas le transfert de coûts induit par la nouvelle loi sur l'encouragement du sport. Ils exigent de la Confédération une participation appropriée aux coûts de l'enseignement du sport à l'école. Sous l'angle du fédéralisme, ce projet ne soulève pas de problème particulier. Les cantons font part de leur satisfaction quant à la qualité de la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le domaine des hautes écoles et de la formation professionnelle.

2.3 Ordonnances du Conseil fédéral

2.3.1 Généralités

Les cantons ont en outre été invités à citer dans une rubrique chaque fois les 5 ordonnances fédérales importantes pour eux entrées en vigueur au cours de l'année objet du rapport. Ces ordonnances devaient être appréciées selon les mêmes critères que les projets mis en consultation et les projets d'actes législatifs du Conseil fédéral et du Parlement. Il s'agissait donc d'évaluer si les principes de subsidiarité, d'équivalence fiscale et d'autonomie des cantons avaient été respectés. Les cantons étaient également priés d'apprécier la charge de travail que la mise en œuvre de ces ordonnances leur occasionnait.

En 2012, 37 ordonnances fédérales avaient été citées par les cantons en ordre dispersé. Pour l'année 2013, ceux-ci ont évalué 27 ordonnances, ce qui a donné une plus grande homogénéité dans les choix faits par les cantons. En 2011, de tels relevés n'ont pas eu lieu. Pour certaines ordonnances, les appréciations des cantons étaient contrastées. Cela tient au fait que ces réglementations ne les touchent pas tous dans la même mesure (ex. : l'ordonnance sur les résidences secondaires).

2.3.2 Ordonnances les plus importantes

Voici pour les années 2012–2013, les ordonnances du Conseil fédéral citées dans l'ordre décroissant comme importantes par le plus grand nombre de cantons :

- l'ordonnance sur la limitation de l'admission des fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire du 3 juillet 2013 (RS 832.103 ; OLAF),
- l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement, modification du 7 décembre 2012 (RS 142.312; OA 2),
- l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs (OITRV), modification du 29 mai 2013 (RS 745.16),
- l'ordonnance sur les résidences secondaires, modification du 2 mai 2013 (RS 702),
- l'ordonnance sur l'intégration des étrangers, modification du 7 décembre 2012 (RS 142.205 ; OIE),
- l'ordonnance sur les forêts, modification du 14 juin 2013 (RS 921.01 ; OFo),
- l'ordonnance sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional, modification du 29 mai 2013 (RS 742.101.2 ; OPCTR),
- l'ordonnance du 23 mai 2012 sur l'encouragement de l'activité physique et du sport (RS 415.01),
- l'ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, modification du 10 octobre 2012 (RS 700.1 ; OAT), et
- l'ordonnance du 22 août 2012 sur les résidences secondaires (RS 702).

Assurance-maladie

Le principal souci exprimé en lien avec l'ordonnance sur la limitation de l'admission des fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire, touche au fait qu'elle a été évaluée comme portant atteinte au principe de subsidiarité. Un transfert de charges a également été déploré, et une plus grande marge de manœuvre a été souhaitée pour les cantons.

Migration

Pour l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement, une atteinte aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale a été relevée. La participation de la Confédération aux frais a été considérée comme insuffisante. Celle-ci devrait correspondre aux coûts effectifs. L'autonomie a été appréciée comme inchangée et réduite par un nombre égal de cantons, et la charge de travail a été qualifiée de moyenne.

L'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) a également fait l'objet de critiques concernant une prise en compte insuffisante du principe de subsidiarité. Des éclaircissements concernant les aspects financiers de ce projet ont en outre été requis. L'autonomie a été en revanche estimée inchangée, et la charge de travail a été appréciée comme moyenne. Un point positif : le respect du principe de l'équivalence fiscale.

Trafic régional

Dans ce domaine, deux ordonnances, qui portent toutes deux essentiellement sur des questions financières, ont été appréciées comme importantes. L'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs (OITRV) a dans l'ensemble été évaluée positivement. Cette révision respecte les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Concernant l'autonomie, celle-ci est considérée comme inchangée, voire renforcée. Cette révision est saluée, car elle apporte des bases légales plus solides pour publier des mises au concours dans le secteur des transports publics (lignes de bus). Pour ce faire cependant, des ressources financières et/ou en personnel considérables sont nécessaires.

Concernant l'ordonnance sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional, les cantons sont également d'avis que cette révision est respectueuse des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale, l'autonomie cantonale étant appréciée comme inchangée. Quant à la charge de travail pour la mise en œuvre de cette ordonnance, elle est considérée comme inexistante.

Aménagement du territoire

L'ordonnance du 22 août 2012 sur les résidences secondaires a fait l'unanimité quant à l'atteinte qu'elle porte au principe de subsidiarité. Les conclusions ont été les mêmes concernant sa révision du 2 mai 2013. Les cantons ont en effet estimé que le principe de l'équivalence fiscale n'avait pas été respecté, et que leur autonomie était réduite, voire supprimée. Pour les cantons concernés, la charge de travail a été évaluée comme élevée.

Pour l'ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT), les avis étaient partagés, tant pour le respect du principe de subsidiarité, que de celui de l'équivalence fiscale. Une petite majorité a estimé que cette révision ne portait pas atteinte à leur autonomie, et a considéré la charge de travail comme faible.

Quant à l'ordonnance sur les forêts, sa révision a suscité moins de divergences, les cantons ayant conclu qu'elle était respectueuse des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Cette ordonnance a même été appréciée comme accordant aux cantons une autonomie renforcée. Il a été relevé que ce texte offre une meilleure prise en compte des spécificités régionales et locales. Pour un canton cependant, la charge de travail est élevée, cette révision l'obligeant à établir un cadastre de ses forêts.

Sport

Le 23 mai 2012, l'ordonnance sur l'encouragement de l'activité physique et du sport était adoptée par le Conseil fédéral. Cette ordonnance a été évaluée comme portant atteinte au principe de subsidiarité. Concernant les autres critères, les avis des cantons étaient très partagés. La grande marge de manœuvre laissée aux cantons, qui peuvent décider si et dans quelle mesure ils souhaitent être actifs dans la mise en œuvre, a finalement été saluée.

Bilan

De manière générale, il a été relevé que les organes fédéraux concernés avaient tendance à faire valoir leur influence centralisatrice au détriment du fédéralisme cantonal d'exécution. Des atteintes aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ont été signalées dans plusieurs domaines. Il est cependant des domaines qui suscitent des commentaires positifs, tel le trafic régional, pour lequel les principes susmentionnés sont considérés comme respectés, ou encore l'ordonnance sur les forêts. Selon l'appréciation des cantons, ces réglementations ont accru leur autonomie.

Il ressort de ces deux exercices que les ordonnances fédérales ne sont pas anodines, et qu'à ce niveau de réglementation, des atteintes aux principes du fédéralisme peuvent être portées. Il sied en outre de relever de manière générale que, durant la période sous rapport, les charges en personnel et financières liées à la mise en oeuvre et à l'exécution du droit fédéral par les cantons ont été considérables. Ceci est inhérent aux exigences croissantes de la Confédération en matière d'exécution, qui requièrent à leur tour l'engagement plus conséquent de ressources humaines et financières cantonales. Des détails importants ne sont souvent réglés qu'au niveau de la législation d'exécution. Il vaut donc la peine de suivre ce secteur de près, et d'apprécier son évolution, afin, le cas échéant, d'être en mesure d'intervenir.

2.4 Interventions parlementaires déposées à l'Assemblée fédérale

Le rapport sur le monitoring du fédéralisme fournit également une analyse de l'impact sur le fédéralisme des interventions parlementaires (initiatives parlementaires, motions et postulats) déposées au Conseil national et au Conseil des États. Le rapport pluriannuel permet pour la première fois une observation sur trois ans. L'analyse d'un plus grand nombre d'interventions améliore la pertinence, réduit les risques de distorsion et aplanit les fluctuations annuelles.

Procédure de sélection et méthode

N'ont été retenues que les interventions qui ont un lien avec le fédéralisme. La procédure de sélection a eu lieu en deux temps :

1. La première étape a consisté à effectuer une recherche par mot clé (« canton ») d'interventions susceptibles de concerner les cantons. Sur les 2'382 interventions parlementaires déposées entre 2011 et 2013, 951 contenaient le terme « canton », soit 40 %.
2. La seconde a consisté en une analyse qualitative des 951 interventions afin de déterminer celles qui représentaient les plus forts enjeux en termes de fédéralisme, conformément aux critères d'évaluation mentionnés dans l'introduction (cf. chap. 1). Résultat : 242 interventions, soit 10 % de toutes les interventions déposées durant la période considérée.

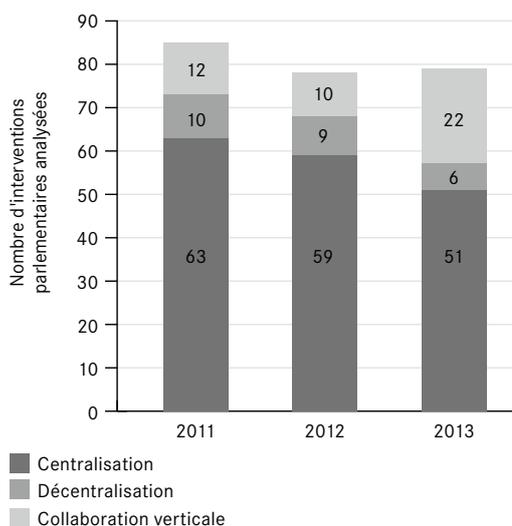
Ces 242 interventions sont analysées ci-dessous de manière plus approfondie. Cette analyse a porté uniquement sur le texte de chacune d'entre elles, mais pas sur les débats parlementaires. Les interventions ont été réparties en trois catégories, en fonction de leur orientation :

1. Centralisation : l'intervention vise la centralisation d'un domaine de tâches.
2. Décentralisation : l'intervention respecte le principe de subsidiarité et propose une solution décentralisée.
3. Collaboration verticale : l'intervention exige une plus grande collaboration entre la Confédération et les cantons (pour améliorer, par ex., l'efficacité des mesures ou supprimer les doublons).

Évolution des interventions parlementaires pendant la période sous revue

Une majorité des interventions déposées entre 2011 et 2013 qui ont été analysées montre une tendance à la centralisation (173, soit 72 %). Une minorité (25, soit 10 %) a pour vocation de proposer des solutions à tendance décentralisatrice. Le solde (44, soit 18 %) a trait à des interventions qui visent le renforcement de la collaboration entre la Confédération et les cantons. À noter que durant ces trois années, les interventions présentant une tendance à la centralisation ont légèrement diminué, alors que celles demandant un renforcement de la collaboration verticale ont augmenté (cf. graphique 1). Il faudrait cependant une période d'observation plus longue pour émettre un jugement fiable.

Évolution de l'orientation des interventions 2011-2013



Graphique 1

2.4.1 Répartition par critères matériels

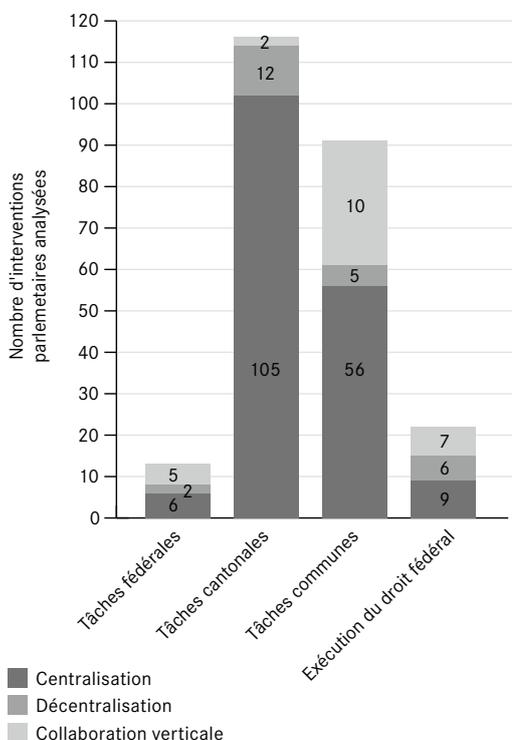
L'analyse a été effectuée en fonction de critères matériels : type de tâche d'une part, et domaine politique de l'autre.

Type de tâche

Les interventions parlementaires analysées portaient essentiellement sur des tâches cantonales⁴ et sur des tâches communes de la Confédération et des cantons⁵ (tâches communes). Les autres avaient trait à des tâches fédérales⁶ ou à l'exécution du droit fédéral⁷.

La répartition des interventions par type de tâche montre que la plupart de celles qui ont des visées centralisatrices portent sur des domaines de tâches relevant des cantons (102, soit 88 %) ou souhaitent un renforcement des compétences de la Confédération pour les tâches com-

Répartition par type de tâche 2011-2013



Graphique 2

⁴ Tâche cantonale : les cantons ont la responsabilité de légiférer et d'octroyer la prestation. Exemples : santé (hors loi sur l'assurance-maladie), écoles obligatoires, institutions pour personnes handicapées, action sociale, aménagement du territoire.

⁵ Tâche commune Confédération-Cantons : il s'agit d'une tâche dont la formalisation et la mise en œuvre sont de la compétence de la Confédération et des cantons. Exemples : impôts sur le revenu et la fortune, RPT, universités, trafic régional, prestations complémentaires, conservation des monuments historiques.

⁶ Tâche fédérale : la Confédération a la responsabilité de légiférer et d'octroyer la prestation. Exemples : politique extérieure, police des frontières, réseau électrique national.

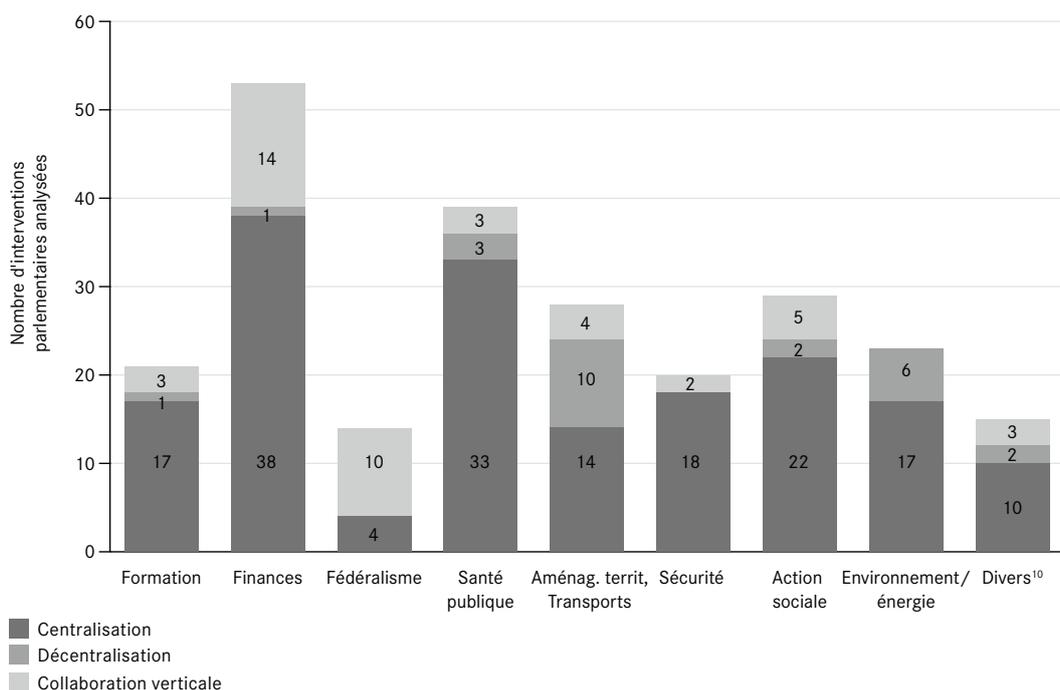
⁷ Exécution du droit fédéral : il s'agit de tâches qui sont exécutées par les cantons conformément à des lois promulguées par la Confédération. Exemples : AVS-AI, huiles minérales.

munes (56, soit 62%). À noter que les interventions touchant aux tâches communes visent souvent uniquement une collaboration verticale plus forte (30, soit 33%). Enfin, celles qui portent sur l'exécution du droit fédéral demandent davantage de consignes de la Confédération (9, soit 41%)⁸.

Domaine politique

La répartition par domaine politique confirme l'observation selon laquelle les tendances centralisatrices portent essentiellement sur des tâches cantonales : dans les domaines sécurité/justice (18, soit 90%), santé (33, soit 85%), formation/recherche (17, soit 81%), action sociale, soit 76%) et environnement/énergie (17, soit 74%), la part des interventions à visées centralisatrices est supérieure à la moyenne de 72%. La volonté de centraliser les dispositifs réglementaires est particulièrement forte dans le domaine des finances (38, soit 72%). Signalons cependant que c'est souvent uniquement un renforcement de la collaboration verticale qui est demandé (14, soit 26%)⁹.

Répartition par domaine politique 2011-2013



Graphique 3

2.4.2 Répartition par acteurs politiques

Les interventions ont été analysées en fonction de l'appartenance à un conseil (Conseil national ou Conseil des États) ou à un groupe politique.

Appartenance à un conseil

L'analyse par conseil est intéressante (cf. graphique 3) : les différences en % entre les deux chambres ne sont pas significatives. On constate que les députés au Conseil national ont tendance à déposer un peu plus d'interventions à visée centralisatrice (150, soit 73%) que ceux du

⁸ Les pourcentages indiqués entre parenthèses portent sur le total des interventions analysées par type de tâche, par ex. centralisation pour les tâches des cantons : 102 = 88% des 116 interventions déposées à ce sujet (116 = 100%).

⁹ Les pourcentages indiqués entre parenthèses portent sur le total des interventions analysées par domaine politique : centralisation par ex. dans le secteur de la sécurité et de la justice : 18 = 90% des 20 interventions déposées dans ce domaine (20 = 100%).

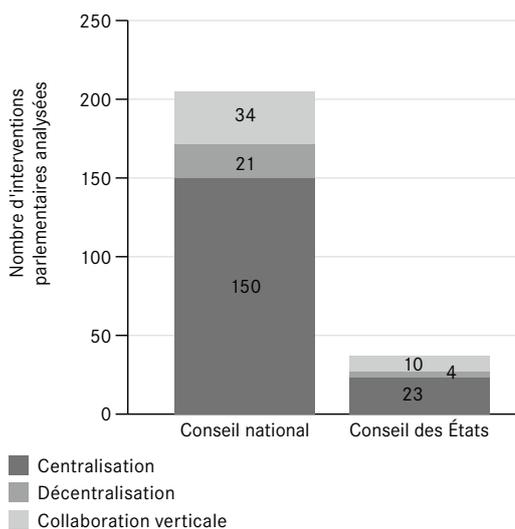
¹⁰ La catégorie « Divers » comprend l'économie/le travail, la famille/ les jeunes et la politique des étrangers/l'intégration

Conseil des États (23, soit 62%). Les interventions à visée décentralisatrice proviennent à parts égales des deux conseils ; la collaboration verticale est quant à elle plutôt revendiquée par les membres du Conseil des États (34, soit 27% versus 10, soit 17%). Ceci étant, les membres de la Chambre haute ne sont pas fondamentalement plus proches du fédéralisme que ceux de la Chambre basse¹¹.

Appartenance à un groupe politique

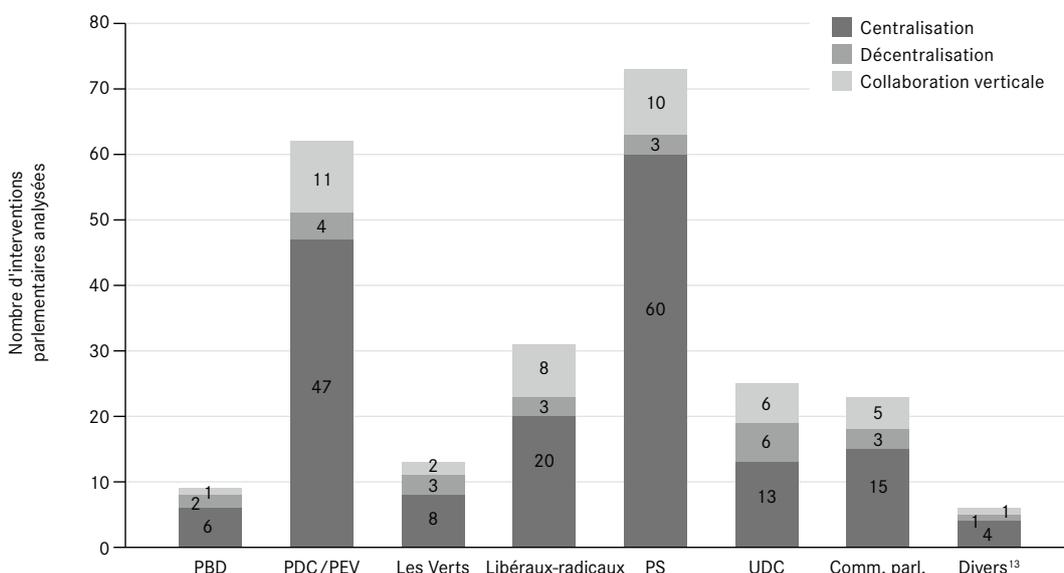
L'analyse des interventions parlementaires en fonction de l'appartenance politique (commissions parlementaires, partis) montre que plus de la moitié proviennent du PS et du PDC/PEV (cf. graphique 4). En tête des interventions à tendance centralisatrice le PS (60, soit 82%), suivi du PDC/PEV (47, soit 76%). Les deux groupes sont au-dessus de la moyenne (72%) dans la catégorie Centralisation. Ces chiffres ne confirment cependant pas vraiment l'idée largement répandue selon laquelle les partis de gauche auraient tendance à être davantage demandeurs de solutions centralisatrices : 20, soit 65% des interventions déposées par les libéraux sont favorables à davantage de centralisation. Ce sont les Verts (3, soit 23%) et l'UDC (6, soit 23%) qui affichent le pourcentage le plus élevé d'interventions pour une plus forte décentralisation (moyenne 18% dans la catégorie Décentralisation)¹².

Répartition par conseil 2011–2013



Graphique 4

Répartition par groupe politique ou commission parlementaire 2011–2013



Graphique 5

¹¹ Les pourcentages indiqués entre parenthèses portent sur le total des interventions analysées par conseil : centralisation par ex. au Conseil national : 150 = 73% des 205 interventions déposées au Conseil national (205 = 100%).

¹² Les pourcentages indiqués entre parenthèses portent sur le total des interventions analysées par acteur politique : interventions par ex. à tendance centralisatrice provenant du PS : 60 = 82% des 73 interventions déposées par ce groupe parlementaire (73 = 100%).

¹³ La catégorie « Divers » comprend les Verts libéraux, la Lega et les groupes sans appartenance.

3 Projets et textes des cantons

3.1 Législation cantonale

3.1.1 Généralités

Lors de l'évaluation de l'évolution du fédéralisme du point de vue des cantons, ceux-ci ont également été consultés à propos de la législation cantonale dès l'année 2012. Ils ont été priés d'indiquer chaque fois les 5 projets législatifs les plus importants de leur canton sous l'angle du fédéralisme. Il leur a également été demandé de préciser si l'acte législatif mentionné relevait de tâches exclusivement cantonales, de tâches communes Confédération-cantons ou de tâches d'exécution du droit fédéral. Les cantons ont été priés de citer les actes législatifs pour lesquels des problèmes sous l'angle du fédéralisme se seraient posés, et lesquels.

Les constitutions cantonales méritent ici une mention particulière, car pour entrer en vigueur, elles requièrent l'octroi, par les Chambres fédérales, d'une garantie spécifique. En 2012, seul un canton a mentionné comme important un projet de révision de sa constitution : le canton d'Uri, dans le cadre du projet de réforme de la structure de ses communes. Cela concerne en particulier l'article 67 de la Constitution uranaise, dont la version révisée a été acceptée par le peuple le 22 septembre 2013. Afin de faciliter les fusions de communes et d'éviter de devoir à chaque fois réviser la constitution, l'article 67 ne cite plus nommément les communes du canton.

Trois cas particuliers concernent la procédure d'élection du législatif cantonal au système proportionnel et ont été signalés comme importants par les cantons concernés : ceux des cantons de Schwyz et de Nidwald. Le Tribunal fédéral a admis un recours d'électeurs du canton de Schwyz le 19 mars 2012 (cf. p. ex. : arrêt 1C_407/2011). Dans cet arrêt, il a constaté que le système d'élection du Parlement cantonal n'était pas conforme à la Constitution fédérale. En mars 2013, les Chambres fédérales ont accordé leur garantie pour la nouvelle constitution cantonale, à l'exception de l'article 48, alinéa 3, relatif à ce mode d'élection. Suite à cela, le canton de Schwyz a préparé un nouveau projet d'adaptation de sa constitution, ainsi que la révision de sa législation concernant la procédure d'élection de son Parlement. Après un arrêt comparable du Tribunal fédéral du 7 octobre 2010 (ATF 136 I 352), le canton de Nidwald a pour sa part entrepris de réviser sa loi sur l'élection selon le système proportionnel. Finalement, suite à un arrêt du Tribunal fédéral du 20 décembre 2010 (ATF 136 I 376) le canton de Zoug a révisé sa constitution et sa loi sur les élections et votations, introduisant une nouvelle procédure d'élection de son Parlement. La répartition des sièges est désormais effectuée par le système de la double proportionnelle. Ces exemples démontrent que la marge de manœuvre des cantons peut également être réduite par le Tribunal fédéral.

3.1.2 Actes législatifs cantonaux

En 2012, 109 projets avaient été cités par les cantons, pour 82 projets en 2013. Pour les deux exercices, des actes législatifs portant sur l'adhésion à des concordats intercantonaux ont été évoqués. Voici pour les années 2012-2013, cités dans l'ordre décroissant, les principaux domaines qui ont fait l'objet de réglementations cantonales et ont été estimés comme importants par les cantons :

- l'aménagement du territoire,
- la protection de l'adulte et de l'enfant,
- l'assurance-maladie,
- les hautes écoles, la formation professionnelle, les bourses et aides à la formation
- le financement hospitalier,
- la sécurité,
- les finances.

Aménagement du territoire

L'activité législative cantonale a porté en particulier sur la réforme du territoire (activité cantonale), sur la révision de diverses lois sur l'aménagement du territoire en lien avec l'application de la loi fédérale (tâches communes), ou encore en vue d'adhérer à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction (apprécié comme compétence cantonale). Concernant la législation d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, il a été fait état d'une limitation de la marge de manœuvre cantonale par le droit fédéral.

Protection de l'adulte et de l'enfant

Ce domaine a essentiellement occupé les cantons en 2012. Afin d'assurer la mise en œuvre des nouvelles dispositions du code civil, les cantons ont opté soit pour la révision de leur législation d'exécution du code civil, soit pour une loi cantonale régissant spécifiquement la protection de l'adulte et de l'enfant. Les cantons ont en particulier critiqué l'attentisme de la Confédération concernant la fixation de la date d'entrée en vigueur. L'insécurité qui en a découlé a rendu la mise en œuvre plus difficile. La lourdeur de la tâche de mise en œuvre a également été soulignée, ainsi que les coûts supplémentaires engendrés par la professionnalisation des autorités compétentes que certains cantons ont dû mettre en place.

Assurance-maladie

Les législations cantonales d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) ont été révisées pour que les cantons puissent accomplir des tâches relevant nouvellement de leur compétence (ex. : la réglementation des procédures online pour les réductions de primes). Des tâches communes ont également été réglementées, notamment concernant la problématique de la réduction individuelle de primes. Finalement, les dispositions d'exécution de la LAMal relevaient de la compétence d'exécution des cantons. Dans ce domaine, il n'a pas été fait état de conflits, mais de charges élevées pour les cantons, en lien avec l'augmentation du nombre de bénéficiaires de réductions de primes et la problématique générale des coûts de l'assurance-maladie.

Financement hospitalier

Ces actes législatifs relèvent selon les cantons essentiellement de la mise en œuvre du droit fédéral. Les cantons ont procédé notamment par la voie d'une ordonnance fixant la part cantonale du financement hospitalier, par voie de décret ou encore de loi.

La transposition au niveau cantonal du nouveau financement hospitalier n'a pas été jugée conflictuelle sous l'angle du fédéralisme. Mais les répercussions au niveau des cantons ont été appréciées comme importantes, ainsi qu'à terme, le transfert de charges des assurances avec des incidences budgétaires pour les cantons. Le manque de précision du cadre légal fixé en 2012 par la Confédération a également été critiqué, ce qui n'aurait pas permis – du point de vue des cantons – de mettre en œuvre ce financement de manière uniforme.

Hautes écoles et formation professionnelle

C'est un domaine dans lequel l'activité législative des cantons a été assez intense. Celle-ci concerne les lois cantonales relatives aux aides à la formation, à la fondation d'une haute école pédagogique, aux hautes écoles et à la recherche, ou encore à la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle. Un autre volet assez important de l'activité législative des cantons a porté sur des lois et décrets d'adhésion à des accords intercantonaux. Peuvent être cités à titre d'exemples les lois et décrets d'adhésion aux accords suivants : l'accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures, l'accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles, ou encore l'accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études.

Cet accord (accord sur les bourses d'études) est en cours de ratification. La proposition du Conseil fédéral de procéder à une révision totale de la loi fédérale sur les contributions à la formation prévoit cependant des dispositions d'harmonisation comparables, voire en partie identiques à celles de l'accord intercantonal. En réglementant de manière uniforme ce secteur au niveau fédéral, les efforts d'harmonisation des cantons sont mis à mal, et l'adhésion de ces derniers à l'accord sur les bourses est compromise.

Pour le reste, aucun potentiel conflictuel n'a été signalé. Il a été relevé que dans ce domaine en croissance et en mutation constantes, la vigilance de tous les acteurs doit être de mise, vu les nombreux défis à relever, y compris au niveau du financement et des coûts.

Sécurité

Ce domaine comprend tout d'abord des révisions législatives concernant un secteur de compétence cantonale : la révision des lois sur la police. Quant au droit de la protection de la population et de la protection civile, il a été réglementé de diverses manières par les cantons. D'aucuns ont fait deux lois différentes, l'une réglant le volet protection de la population, alors apprécié comme étant de compétence cantonale et commune, l'autre le volet protection civile, considéré comme de compétence commune et d'exécution. D'autres ont rédigé une seule loi et ont estimé que ces deux secteurs relevaient de la compétence d'exécution des cantons. En matière de sécurité, aucun potentiel conflictuel sous l'angle du fédéralisme n'a été signalé.

Finances

Ce domaine inclut la révision par les cantons de leur législation sur les finances et de leur droit fiscal, ces deux secteurs relevant pour l'essentiel de leurs compétences. D'autres activités législatives ou d'analyse se sont déployées dans le cadre de programmes cantonaux d'économies, ainsi que de projets intercantonaux de péréquation financière et de répartition des charges. Ce qui a été principalement exprimé, c'est le souci constant des cantons de maintenir l'équilibre de leurs finances, menacé par l'évolution démographique et l'augmentation des charges (p. ex. : financement hospitalier et des soins).

Bilan

En résumé, pour les deux exercices évalués par les cantons, peu de cas conflictuels ou potentiellement conflictuels ont été évoqués, la grande majorité des problèmes soulevés relevant plutôt de charge de travail excessive, de transferts de charges financières ou encore de difficultés de mise en œuvre du droit fédéral ou de certains concordats intercantonaux. On constate également que les ressources des cantons sont constamment sous pression, en raison des transferts de charges qui accompagnent la plupart du temps le droit fédéral qu'ils doivent mettre en œuvre. Il en résulte que les cantons ont peu de moyens financiers et humains pour être proactifs dans leurs domaines. Seul un tiers de l'activité législative cantonale est initiée par les cantons et relève de leur compétence exclusive. Le reste de leurs activités législatives se répartit à parts égales entre compétences communes et d'exécution. Par conséquent, ces activités consistent pour l'essentiel à réagir à des révisions du droit fédéral. De plus en plus, c'est la mise en œuvre de projets et de textes de la Confédération qui est au premier plan, au détriment des activités législatives propres aux domaines de compétences cantonaux. Dans un État qui prône le principe constitutionnel de subsidiarité comme une valeur essentielle, c'est un constat qui suscite la réflexion.

3.2 Collaboration intercantonale

Suite à la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT) de 2008, deux nouveaux alinéas ont été ajoutés à l'article 48 Cst., qui fixe les conditions-cadre de la conclusion de conventions entre les cantons, L'alinéa 4 prévoit que les cantons peuvent, par une convention, habiliter des organes intercantonaux à édicter pour sa mise en œuvre des dispositions contenant des règles de droit. Quant à l'alinéa 5, il prévoit que les cantons respectent le droit intercantonal. Ces nouvelles dispositions fournissent une nouvelle base à la collaboration intercantonale, et donnent plus de valeur au droit intercantonal. Sur la base de l'article 48a Cst., également nouveau, la Confédération peut également donner force obligatoire à des conventions intercantionales dans neuf domaines ou contraindre des cantons à adhérer à des conventions intercantionales. L'article 48a Cst. a pour objectif principal de soutenir l'équivalence fiscale et une indemnité coordonnée des externalités (« spillovers ») entre les cantons. Sont concernés les conventions et concordats intercantonaux des neuf domaines suivants : l'exécution des peines et des mesures, les universités cantonales, les hautes écoles, les institutions culturelles d'importance suprarégionale, la gestion des déchets, l'épuration des eaux usées, les transports en agglomération, la médecine de pointe et les cliniques spécialisées ainsi que les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

Ci-dessous, voici les accords et conventions les plus importants conclus pendant la période 2011–2013, ainsi que l'état d'avancement de la collaboration intercantonale.

3.2.1 Accords conclus dans les domaines énumérés à l'article 48a Cst.

Une liste actualisée de tous les accords communiqués par les cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux et les conférences des directeurs en application de l'article 48a Cst. figure à l'annexe I. Cette liste se base sur les résultats d'une enquête menée auprès des gouvernements cantonaux dans le cadre de l'élaboration du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité RPT et portant sur la période 2011–2015 et sur des enquêtes menées entre 2011 et 2013. Lors de l'établissement de la liste, la correspondance entre les accords mentionnés et leurs dispositions avec les critères de l'article 48a Cst. n'a pas été vérifiée.

Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI)

L'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI) représente une base importante de la collaboration intercantonale et un autre pilier du projet global RPT, à côté de la péréquation financière, du désenchevêtrement des tâches et des nouvelles formes de collaboration entre Confédération et cantons. Cet accord fixe les principes et procédures de la collaboration intercantonale. La création d'une Commission intercantonale pour les conventions (CIC) s'est accompagnée de la création d'un instrument intercantonal de règlement des différends, qui peut être invoqué par les cantons en cas de litige.

En 2012, un canton a demandé pour la première fois, dans le cadre d'une prise en charge des coûts d'une institution pour personnes handicapées, l'introduction d'une procédure de règlement des différends au titre des articles 32 ss de l'ACI. Après l'échec de la procédure préalable informelle devant le président de la CdC, un accord a pu être trouvé dans le cadre de la procédure formelle de médiation devant la CIC. Ainsi, la procédure a pu être conclue sans qu'il soit nécessaire de faire appel à la Confédération.

Instruction publique pour les domaines visés à l'article 62 alinéa 4 Cst.

Le domaine « instruction publique pour les domaines visés à l'article 62, alinéa 4 Cst. » de l'article 48a Cst. a été intégré par l'article sur l'éducation suite à la votation populaire du 21 mai 2006. L'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS) du 14 juin

2007 est entré en vigueur le 1^{er} août 2009. Entre-temps, 15 cantons ont signé l'accord, 7 ont refusé d'y adhérer et les autres cantons ne se sont pas encore prononcés. Les cantons ayant adhéré à l'accord sont tenus de transposer dans un délai de 6 ans les dispositions du concordat ne figurant pas encore dans leur droit respectif. Le délai court jusqu'au début de l'année scolaire 2015/2016.

L'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée du 25 octobre 2007 (concordat sur la pédagogie spécialisée) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011. 15 cantons y ont adhéré. Il ne règle pas les offres et les mesures en tant que telles – cela se fait au niveau cantonal – mais la collaboration entre les cantons. Il porte principalement sur l'application de trois instruments développés en commun : la terminologie et les standards de qualité, les procédures d'évaluation et la reconnaissance des diplômes en éducation précoce spécialisée.

La Conférence des directeurs de l'instruction publique de Suisse centrale a adopté, le 19 mars 2011, la nouvelle Convention scolaire régionale pour la Suisse centrale, qui est entrée en vigueur le 1^{er} août 2012. Elle remplace l'ancienne Convention scolaire régionale pour la Suisse centrale du 30 avril 1993 et l'accord des cantons de Suisse centrale sur les formations pour les professions dans le domaine de la santé du 21 septembre 1998. La convention scolaire régionale de la Suisse centrale est une convention-cadre conclue par les cantons de Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald et Zoug et portant sur la réglementation de la fréquentation de l'école dans d'autres cantons de la région.

La CDS et la CDIP ont lancé le 26 novembre 2013 la procédure de ratification sur la révision partielle de l'Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études du 18 février 1993.

Hautes écoles cantonales

Après ratification par tous les cantons parties prenantes, le nouvel accord intercantonal de la Suisse centrale sur les hautes écoles spécialisées du 15 septembre 2011 est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. La Haute école de Lucerne est portée conjointement depuis 1999 par les cantons de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald, de Nidwald et de Zoug. La création de la Haute école spécialisée a été une histoire à succès (Concordat de la Suisse centrale sur les hautes écoles spécialisées du 2 juillet 1999). Cependant, des problèmes concernant la structure des organes responsables et de la direction sont rapidement survenus. Le nouvel accord réunit les établissements partenaires de l'ensemble du canton et du rectorat de la Haute école de Lucerne et crée une structure de direction cohérente. Le concept de financement a été dans le même temps entièrement révisé. Cette nouvelle base légale crée un élément essentiel devant contribuer au succès de la Haute école spécialisée de Suisse centrale et lui permettre à l'avenir d'être dirigée de manière efficace et ciblée.

L'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études du 18 juin 2009¹⁴, élaboré par la CDIP, a été pour l'heure ratifié par 14 cantons. L'accord est entré en vigueur le 1^{er} mars 2013 et les cantons qui y ont adhéré disposent de cinq ans (jusqu'en 2018) pour procéder aux adaptations de leur droit cantonal. Les cantons ratifiant l'accord après le 1^{er} mars 2015 ne disposeront plus, quant à eux, que de trois ans pour procéder à cette adaptation.

Après sa résiliation par le canton de Lucerne durant l'été 2010, le Concordat sur la Haute école pédagogique de Suisse centrale (concordat PHZ) a été dissous à l'unanimité pour le 31 juillet 2013. Un groupe de travail a été instauré pour garantir un processus de dissolution dans les règles. En outre, les cantons d'implantation que sont les cantons de Lucerne, Schwyz et Zoug ont été obligés de garantir la fin des études pour les étudiants qui avaient déjà commencé leur formation ou qui avaient intégré la PHZ avant 2012. L'offre de formation pour les étudiants qui fréquentent une haute école pédagogique depuis le 1^{er} août 2013 relève de la compétence des cantons d'implantation.

¹⁴ <http://www.edk.ch/dyn/14316.php> (dernier accès : 17.03.2014)

Institutions culturelles d'importance suprarégionale

Dans le secteur de la culture, le Concordat du 24 novembre 2009 sur la collaboration intercantonale et la compensation des charges dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale (IKZAV Kultur SG) conclu entre les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de St-Gall et de Thurgovie est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

Dans le cadre de l'Accord sur la collaboration intercantonale dans le domaine des équipements culturels suprarégionaux du 1^{er} juillet 2003 conclu entre Zurich et Lucerne et les cantons voisins, la Conférence des gouvernements de Suisse centrale a posé les bases pour la première période comptable 2013–2015 et élaboré un nouveau protocole additionnel entre Zurich et Schwyz d'un côté et entre Lucerne et Schwyz de l'autre.

Les deux accords cités réglementent la répartition des coûts entre les cantons selon l'origine du public. Les versements compensatoires reviennent alors au canton hébergeant l'institution. Le public en provenance de cantons qui n'ont pas adhéré au concordat ou venant de l'étranger est comptabilisé comme le public du canton hôte de l'institution.

Gestion des déchets et épuration des eaux usées

Les associations de gestion des déchets de Suisse centrale ont conclu le 28 février 2012 une convention d'actionnaires (Renergia Zentralschweiz AG) par laquelle le grand projet d'usine d'incinération des ordures ménagères (UIOM) de Suisse centrale s'étendant sur plusieurs cantons peut être réalisé à Perlen.

Médecine de pointe et cliniques spécialisées

Deux nouveaux contrats des hôpitaux suisses, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2012, portent sur la transplantation d'organes solides et sur les cellules souches hématopoïétiques. La Fédération suisse pour tâches communes des assureurs-maladie (SVK) et H+ Les Hôpitaux de Suisse ont signé de nouveaux contrats sur les prestations de transplantation. Ces contrats régissent le remboursement des prélèvements et des transports d'organes et de cellules souches. C'est ainsi un signal positif qui est donné par les deux organisations pour la recherche de solutions communes par les partenaires tarifaires.

Dans le cadre de la Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée, les cantons ont transféré à l'organe de décision MHS leur compétence en matière d'élaboration de la liste des hôpitaux dans le domaine de la médecine hautement spécialisée¹⁵. La liste intercantonale des hôpitaux de médecine hautement spécialisée adoptée par cet organe prime ainsi sur les listes cantonales d'hôpitaux. Au cours des trois dernières années, diverses décisions sur l'attribution des prestations¹⁶ ont été adoptées ; ainsi par exemple, sur la chirurgie viscérale, sur l'oncologie pédiatrique, sur la pédiatrie et la chirurgie spécialisées des enfants, sur la neurochirurgie, sur les transplantations d'organes, sur l'implant cochléaire, sur la protonthérapie, sur les transplantations de cellules souches hématopoïétiques allogéniques ainsi que sur le traitement des accidents vasculaires cérébraux, des brûlures graves et sur la prise en charge des blessés graves. Plusieurs cantons et hôpitaux ont interjeté recours au Tribunal fédéral administratif contre des décisions. Fin 2013, un canton a introduit, conformément à l'article 32 ACI, une demande de conciliation auprès de la CdC. Début 2014, l'Organe de décision MHS a décidé de reconsidérer les décisions contestées dans le domaine de la chirurgie viscérale. Les hôpitaux recourants peuvent poursuivre les interventions concernées jusqu'à ce qu'une nouvelle décision soit prise.

¹⁵ L'organe de décision est composé des directrices et directeurs de la santé des cantons suivants : Argovie, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Genève, Tessin, Lucerne, Vaud, Saint-Gall et Zurich. L'Office fédéral de la santé publique, la Conférence universitaire suisse et santésuisse y sont représentés avec voix consultative.

¹⁶ http://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/Themen/HSM/HSM_Spitalliste/TB_HSM-Zuteilungsentscheide_20140123_extern_def_d.pdf (dernier accès : 17.03.2014)

3.2.2 Évolution de la collaboration intercantonale dans d'autres domaines

Dans les domaines de la sécurité et de la police, la CCDJP a élaboré un Concordat sur les prestations de sécurité effectuées par des entreprises privées et un accord entre la Confédération et les cantons portant sur l'harmonisation des systèmes informatiques de police¹⁷. De plus, le Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives du 2 février 2012 a été révisé.¹⁸ En Suisse centrale, le concordat définissant le cadre de la coopération policière (concordat de police Suisse centrale) du 6 novembre 2009 est entré en vigueur le 13 janvier 2011.¹⁹ Les gouvernements de Suisse centrale ont en outre adopté le 1^{er} avenant à la convention intercantonale sur la coopération entre corps de police cantonaux dans le domaine logistique.²⁰ Une commission nationale du film et de la protection des mineurs²¹ a également été créée le 1^{er} juillet 2011.

Pour le compte des cantons, la CDEP a négocié une nouvelle convention de prestations concernant la promotion économique à l'étranger, qui règle les rapports de cette dernière avec l'organisation de la promotion économique extérieure (l'Osec ; devenue depuis le 14 mai 2013 Switzerland Global Enterprise ; S-GE) et la Confédération.²² Cette convention d'une durée de quatre ans pose les bases d'une collaboration entre les promotions économiques régionales et l'Osec. L'objectif commun est de garantir une image harmonisée de la place économique suisse sur les marchés les plus importants et générer ainsi des investissements directs en Suisse. L'accord de prestations actuel entre les cantons et l'Osec est en cours de révision et porte sur la période 2012–2015.

Le 17 août 2011, les cantons AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG et ZH ont conclu la convention hospitalière de Suisse orientale²³ qui porte sur la planification et le financement hospitaliers. La convention a pour objectif de mieux coordonner les planifications hospitalières des cantons concernés et d'assumer de manière solidaire les charges disproportionnées dans l'enseignement et la recherche des cantons hébergeant des hôpitaux universitaires et des centres universitaires.

Le 16 septembre 2013, les cantons de Suisse centrale et Caritas Lucerne ont conclu un contrat de prestations concernant la direction du service d'interprétation de Suisse centrale²⁴ pour les années 2014–2017. Aux termes de ce contrat, les cantons de Suisse centrale chargent Caritas Lucerne de la direction d'un office de placement pour interprètes et médiateurs interculturels portant prioritairement sur les domaines suivants : social, santé et formation. Cet office de placement devrait permettre aux migrants d'avoir un accès facilité à ces secteurs. La collaboration avec les interprètes et les médiateurs interculturels doit soutenir les institutions dans leurs relations avec les personnes de langue étrangère.

En Suisse romande, la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des Parlements, CoParl) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011.²⁵ La CoParl remplace l'ancienne « Convention des conventions ». Elle est plus flexible et offre aux Parlements cantonaux des compétences élargies de surveillance d'organes intercantonaux ainsi que des instruments destinés

¹⁷ http://www.kkjpd.ch/images/upload/130603%20Jahresbericht%20HPI_Definitiv.pdf (dernier accès : 19.03.2014)

¹⁸ <http://www.lexfind.ch/dtah/100981/2/521.4.pdf> (dernier accès : 19.03.2014)

¹⁹ [http://www.zrk.ch/Projekte-Detail.51.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=161&cHash=b41ed05b12](http://www.zrk.ch/Projekte-Detail.51.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=161&cHash=b41ed05b12) (dernier accès : 19.03.2014)

²⁰ [https://www.zrk.ch/Projekte-Detail.51.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=126&cHash=576de72bc7](https://www.zrk.ch/Projekte-Detail.51.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=126&cHash=576de72bc7) (dernier accès : 19.03.2014)

²¹ <http://www.kkjpd.ch/images/upload/111026%20Vereinbarung%20Kommission%20Jugendschutz-Film-mit%20Unterschrift%20d.pdf> (dernier accès : 19.03.2014)

²² <http://www.vdk.ch/index.php?page=293> (dernier accès : 17.03.2014)

²³ <http://www.lexfind.ch/dta/31573/2/813.110.pdf> (dernier accès : 17.03.2014)

²⁴ http://www.zrk.ch/dms/dokument/Vertrag-LA-ZFI-Caritas-14_17-u_datei461_1386953312.pdf (dernier accès : 17.03.2014)

²⁵ <http://edudoc.ch/record/36982?ln=de> (dernier accès : 17.03.2014)

à une information plus performante sur les relations intercantionales. Il y a eu tout d'abord la création d'un Bureau interparlementaire de coordination permettant aux Parlements cantonaux une meilleure coordination et un accompagnement plus efficace des dossiers intercantonaux.

La procédure de ratification de l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC)²⁶, entré en vigueur le 26 novembre 2010, est encore en cours. 14 cantons y ont adhéré à ce jour. L'AIHC harmonise les termes les plus importants dans le domaine de la construction. La structure fédérale et l'autonomie communale sont ainsi maintenues par une préservation de la souveraineté décentralisée en matière d'aménagement du territoire dans le droit matériel et par la possibilité pour les cantons d'uniformiser librement le droit d'aménagement du territoire et des constructions. L'accord harmonise 30 notions formelles relevant de la construction (définitions) telles que les hauteurs, distances, étages, etc. afin que chaque notion soit comprise de la même manière dans tous les cantons. Les cantons qui adhèrent à l'AIHC s'engagent à reprendre ses définitions et ses modes de mesures dans leur droit en matière d'aménagement du territoire et de construction.

La CDEn a décidé en août 2013 d'examiner l'opportunité d'élaborer un « concordat sur l'énergie »²⁷. Après la création d'un ensemble de réglementations et de standards dans le domaine des bâtiments, il a été répondu à la question de savoir si le Modèle révisé de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) devait aussi être mis en œuvre sur la base d'un concordat. Un examen informel a montré que cela est envisageable. L'Assemblée plénière de la CDEn de printemps 2014 se prononcera sur la question de savoir si un concordat sur l'énergie doit être élaboré.

Et pour finir, un nouvel accord a pu être conclu avec la Confédération sous la direction de la Conférence des chanceliers d'État (CCE)²⁸. La collaboration dans le domaine du vote électronique²⁹, mise sur pied et développée conjointement par les cantons et la Confédération, mérite également d'être mentionnée. Bien que peu de cantons aient introduit le vote électronique au cours de ces trois dernières années, des travaux intéressants ont été entrepris et des développements techniques ont été amorcés. La convention-cadre concernant la collaboration en matière de cyberadministration³⁰ a pu être révisée et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

3.2.3 Conventions en préparation

Une procédure d'adhésion à l'Accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES) du 22 mars 2012 est en cours. Il s'agit d'un accord de financement entre les cantons visant à régler la péréquation entre les cantons signataires pour les étudiants des écoles supérieures et à faciliter un accès égal des étudiants aux offres de formation en dehors du canton de domicile. Le Comité directeur de la CDIP a fixé l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014, sous réserve qu'au moins 10 cantons adhèrent à la convention. Ce chiffre a pu être atteint au cours de l'été 2013.

La CDIP a adopté le nouveau concordat de coordination universitaire le 20 juin 2013 et la procédure d'adhésion des cantons a été lancée. Pour le moment, seul un canton a adhéré au concordat. Pour ce qui est des grandes lignes de son contenu, le concordat se conforme aux dispositions de la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE) du 30 septembre 2011. En adhérant au concordat, les cantons approuvent par conséquent le contenu de la LAHE. Leur adhésion signifie surtout la création de la base légale devant leur permettre de participer aux organes prévus par la Confédération et les cantons sur la promotion et la

²⁶ <http://www.bpuk.ch/Konkordate/IVHB.aspx> (dernier accès : 17.03.2014)

²⁷ http://www.endk.ch/media/archive1/aktuelles/130823EnDKGV_D.pdf (dernier accès : 19.03.2014)

²⁸ <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2010/8333.pdf> (dernier accès : 19.03.2014)

²⁹ <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/> (dernier accès : 19.03.2014)

³⁰ <http://www.egovernment.ch/egov/00833/00839/index.html?lang=de> (dernier accès : 17.03.2014)

coordination dans le domaine de l'enseignement supérieur. Le domaine des hautes écoles englobe de manière égale les hautes écoles universitaires, les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques.

Outre le Concordat de coordination universitaire, la CDIP a pris acte en l'approuvant du projet de convention de coopération entre la Confédération et les cantons³¹. Après leur adhésion au concordat, les cantons peuvent conclure cette convention qui crée des organes communs à la Confédération et aux cantons pour la coordination dans le domaine de l'enseignement supérieur. L'entrée en vigueur du Concordat sur les hautes écoles est prévue pour 2015 et avec elle, la conclusion de la convention de coopération.

En outre, la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse alémanique (D-EDK) a élaboré le plan d'études 21 (Lehrplan 21) pour l'école obligatoire. Ce premier plan d'études commun représente une transposition de l'article 62 de la Constitution fédérale par les 21 cantons germanophones et plurilingues et illustre leur intention d'harmoniser les objectifs de l'école. Sur la base des résultats de la consultation, le plan d'études 21 sera retravaillé pour être probablement lancé à l'automne 2014 par la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse alémanique. Ensuite, chaque canton décidera de son introduction selon ses propres bases légales.

Dans le domaine de la médecine, la CDS a lancé le 6 décembre 2013 la deuxième procédure de consultation relative à la Convention intercantonale sur le financement de la formation médicale postgrade. La convention a pour objectif de garantir à long terme la prise en charge par un personnel médical suffisant et bien formé, malgré les conditions du nouveau financement hospitalier et la pression accrue sur les coûts pour les hôpitaux. Elle prévoit pour cela deux instruments. Premièrement, les contributions des cantons aux hôpitaux pour la formation médicale postgrade menant au titre de spécialiste sont, au plan suisse, rendues conformes aux coûts et plus homogènes. Deuxièmement, la charge financière inégale des cantons pour la formation médicale postgrade doit être prise en compte par le biais d'un modèle simple de compensation intercantonale.

3.2.4 Évaluation de l'état de la collaboration intercantonale

La majorité des conventions intercantionales sont des contrats bilatéraux ou régionaux entre deux ou plusieurs cantons d'une région. Une tendance se dessine depuis un certain temps vers la conclusion de conventions de portée nationale (concordats) : depuis le début des années 70, elles concernent particulièrement le domaine de la formation, mais elles s'étendent depuis peu à d'autres domaines. Citons par exemple la Convention intercantonale relative aux institutions sociales du 13 décembre 2002 ou la Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée du 14 mars 2008. Des travaux et des réflexions sont actuellement en cours sur la mise au point d'un concordat de police (CCDJP) et d'un concordat relatif au Modèle de prescriptions énergétiques des cantons MoPEC (CDEn).

L'introduction de la RPT 2008 a renforcé les bases légales de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Depuis, les versements de compensation des charges dans les domaines de tâches au titre de l'article 48a Cst. ont quasiment doublé par rapport à la période précédant la RPT, qui, on le voit, se traduit par une intensification de la collaboration intercantonale. Il s'agit là d'une évolution positive dans la perspective de la cohésion nationale, étant donné que la collaboration intercantonale renforce le sentiment d'appartenance.

L'instrument de la législation intercantonale offre une alternative aux lois fédérales tout en présentant l'avantage pour les cantons de pouvoir continuer à organiser eux-mêmes les domaines relevant de leur compétence. Cette tendance met en lumière plusieurs enjeux fondamentaux (par

³¹ <http://www.edk.ch/dyn/11662.php> (dernier accès : 19.03.2014)

ex., l'adhésion de l'opinion à des concordats de portée nationale, leur adaptation et leur développement, le rôle et l'association des parlements cantonaux) et rend nécessaire un examen général de cette thématique.

La demande consistant à bénéficier d'un aperçu de la collaboration intercantonale et d'un recueil officiel de tous les concordats et conventions intercantonaux s'est faite entendre pour la première fois en septembre 2010.³² L'absence d'un registre national sur le droit intercantonal a alors été déploré et les différences de régime entre les cantons en matière de reprise du droit intercantonal dans leurs recueils de lois ont été considérées comme problématiques au regard du principe de la publicité. En novembre 2011, les gouvernements cantonaux se sont donc prononcés pour la création d'un recueil pragmatique du droit intercantonal. La manière de mettre en œuvre cette solution doit encore être définie.

Selon une enquête du Secrétariat de la CdC menée en 2013, les gouvernements cantonaux évaluent d'une manière globalement positive la collaboration intercantonale et soutiennent son renforcement. Une intensification de cette collaboration serait par exemple la bienvenue dans les domaines suivants : l'exécution des peines et des mesures, les hautes écoles cantonales, les transports en agglomération, la médecine de pointe et les cliniques spécialisées, les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées. Les objectifs de la collaboration intercantonale comme par exemple les économies d'échelle, la réalisation de gains d'efficacité, la coordination des offres de prestations et l'incitation à la spécialisation sont reconnus et appréciés par une grande majorité de cantons.

³² Motion de la Commission de haute surveillance (CHS) du 7 septembre 2010 par laquelle le Conseil-exécutif bernois a été chargé de requérir auprès de la CdC la création d'un recueil officiel de tous les concordats et de toutes les conventions intercantionales sous la direction d'une institution intercantonale.

4 Évolution du fédéralisme : contributions externes

En complément de l'analyse de l'évolution du fédéralisme par les cantons et les conférences inter-cantoniales, la Confédération a été elle aussi invitée à fournir son point de vue (ch. 4.1). Il a été par ailleurs demandé à des experts externes de passer en revue la jurisprudence du Tribunal fédéral (ch. 4.2), ainsi que les publications sur le fédéralisme suisse et l'évolution du débat sur le fédéralisme dans les médias suisses (ch. 4.3). Les contributions externes se concluent par une appréciation de l'évolution du fédéralisme dans le contexte européen (ch. 4.4).

4.1 Évolution du fédéralisme : le point de vue de la Confédération

L'évolution du fédéralisme entre 2011 et 2013 a été analysée par l'Office fédéral de la justice en collaboration avec l'administration fédérale des finances, la direction des affaires européennes, la Chancellerie fédérale et Lexfind. Le rapport a été soumis pour consultation au Groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme (IDEKOF). En complément de l'évaluation ci-dessous, on trouvera à l'annexe II une analyse de la position de la Confédération et des cantons à la lumière de certains éléments prépondérants.

4.1.1. Niveau européen

Les cantons ont été étroitement associés à la stratégie de consolidation et de rénovation de la voie bilatérale adoptée par le Conseil fédéral durant la période analysée. C'est en particulier vrai des propositions du Conseil fédéral relatives à la refonte institutionnelle des relations bilatérales entre la Suisse et l'UE destinée à assurer l'homogénéité de l'application du droit de l'UE repris dans les accords bilatéraux. Les cantons ont ainsi été consultés au début de l'été 2012 sur les propositions institutionnelles du Conseil fédéral formulées à l'intention de l'UE. Le projet de mandat de négociation d'un accord institutionnel a été adopté en 2013 et soumis une nouvelle fois aux cantons dans le cadre d'une consultation officielle avant son adoption par le Conseil fédéral le 18 décembre 2013. Les cantons ont également donné leur avis sur d'autres questions importantes relatives à la politique européenne, notamment sur l'extension de la libre circulation des personnes à la Croatie ou sur le projet de mandat de négociation de l'accord sur la fiscalité de l'épargne avec l'UE (le Conseil fédéral a également adopté ce mandat le 18 décembre 2013). Lors de ces consultations, les cantons doivent parfois prendre position dans des délais serrés en raison de l'évolution des relations entre la Suisse et l'UE, même si le Conseil fédéral s'efforce toujours de respecter le délai habituel de trois mois.

Compte tenu des relations toujours plus étroites entre la Suisse et l'UE et de l'objectif de renouvellement de la voie bilatérale, la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la politique européenne a gagné du terrain au cours des dernières années. Afin de renforcer l'échange d'informations et de préserver les intérêts et les droits de participation des cantons, la Confédération et les cantons ont signé le 5 juin 2012 une convention encadrant le dialogue sur la politique européenne. Ce forum baptisé « Dialogue Europe » réunit les chefs du DFAE et du DEFR représentant la Confédération et une délégation de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Le Dialogue Europe, qui se réunit plusieurs fois par an, s'est établi comme forum de discussion dédié à l'examen de questions de fond touchant à la politique européenne, mais aussi des dossiers d'actualité.

4.1.2 Niveau constitutionnel

Durant la période 2011–2013, des initiatives populaires ont quatre fois abouti directement ou indirectement à une modification de la Constitution fédérale :

- modification de l'article 75b (acceptation de l'initiative populaire fédérale « pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires ! » le 11 mars 2012),
- modification de l'article 106 (acceptation du contreprojet à l'initiative populaire « pour des jeux d'argent au service du bien commun » le 11 mars 2012),
- modification de l'art. 67a (acceptation du contreprojet à l'initiative populaire « jeunesse + musique » le 23 septembre 2012), et
- modification de l'article 95, alinéa 3 (acceptation de l'initiative populaire fédérale « contre les rémunérations abusives » le 3 mars 2013).

Les trois premières concernent dans une large mesure les cantons. Ainsi, la modification de l'article 75b Cst. relative aux résidences secondaires impose de nombreuses tâches de mise en œuvre aux cantons touristiques. La modification de l'article 106 Cst. (jeux d'argent) fixe dans la Constitution les compétences fédérales en la matière, mais exige aussi de tenir compte des intérêts cantonaux dans la législation fédérale ; en outre, elle définit les compétences des cantons. La modification de l'article 67a Cst. (formation musicale) ne comprend qu'une compétence législative subsidiaire de la Confédération ; elle prévoit la participation des cantons à la définition des principes.

L'arrêté fédéral sur la politique familiale (art. 115a et 116, al. 1 et 2) a été refusé par le peuple le 3 mars 2013, l'initiative populaire « pour un traitement fiscal privilégié de l'épargne-logement destinée à l'acquisition d'une habitation à usage personnel ou au financement de travaux visant à économiser l'énergie ou à préserver l'environnement (initiative sur l'épargne-logement) », le 11 mars 2012, et l'initiative populaire « accéder à la propriété grâce à l'épargne-logement », le 17 juin 2012 ; l'initiative pour les familles : déductions fiscales aussi pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants » a été rejetée par le peuple et par les cantons le 24 novembre 2013. Ces quatre projets auraient eu des conséquences considérables pour les cantons.

Globalement, le débat mené entre 2011 et 2013 au niveau constitutionnel (avec des répercussions sur les cantons) a été plus fortement marqué par les droits populaires (initiatives populaires).

4.1.3 Niveau législatif

Si le nombre d'actes législatifs émanant des cantons a diminué de 7.2% entre 2006 et 2013 (cf. plus haut), en raison notamment d'importantes mises à jour du droit, la législation fédérale a augmenté de 6,6% du fait du nombre croissant de dispositifs internationaux ; le nombre d'actes législatifs de droit interne a légèrement reculé.

Les modifications de lois ont eu lieu en réponse à des enjeux et à des engagements internationaux ou bilatéraux, à de nouveaux problèmes d'ordre économique ou social et à de nouvelles exigences de la population envers l'État. Mis à part les accords internationaux et bilatéraux, ce sont notamment les mandats du Parlement et, ponctuellement, les initiatives populaires (cf. plus haut) qui ont été à l'origine de travaux législatifs.

Entre 2011 et 2013, les cantons ont dû faire face dans plusieurs cas à des travaux de mise en œuvre complexes, avec les conséquences financières que cela a impliqué, et à une restriction de leur marge de manœuvre législative. Ainsi, le nouveau droit de la protection de l'adulte (révision du droit de la tutelle) a conduit à une professionnalisation accrue et à un renforcement des droits des personnes concernées ; les autorités cantonales sont confrontées à de nouvelles exigences.

Autre exemple, l'article 26a de la loi sur l'asile (utilisation d'installations et de constructions de la Confédération pour l'hébergement de requérants). Moyennant le respect de certains délais et de certaines conditions matérielles, les installations et les constructions de la Confédération peuvent

être affectées, sans autorisation cantonale ou communale, à l'hébergement de requérants d'asile. L'Assemblée fédérale a introduit cette disposition dans la loi sur l'asile par arrêté du 28 septembre 2012, avec entrée en vigueur le 29 septembre 2012, comme partie intégrante des modifications urgentes de la loi. Cette disposition restreint des domaines législatifs et exécutifs relativement importants des cantons et des communes, ceci dans l'intérêt de la politique d'asile.

Il convient d'ajouter que les cantons sont régulièrement investis de nouvelles tâches, en plus de celles qui leur sont déléguées, dans les domaines par exemple de la politique de la formation et de la culture, de la promotion de l'intégration, etc. Ils ont alors souvent recours à la collaboration inter-cantonale (p. ex. élaboration des lignes directrices des cantons du 21 juin 2013 sur la politique migratoire suisse).

4.1.4 Niveau administratif

Lors du Dialogue confédéral du 18 mars 2011, il a été décidé de charger un groupe de travail commun Confédération-cantons d'élaborer des propositions d'améliorations techniques. Son rapport a été présenté le 13 février 2012 ; depuis, une grande partie des propositions ont été mises en œuvre tant par la Confédération que par les cantons. Les améliorations sont dans l'intérêt des deux parties. Certaines, favorables aux cantons, permettent de mieux prendre en considération leurs connaissances du processus législatif et de mieux tenir compte de leurs ressources et de leurs besoins en temps. D'autres, favorables à la Confédération, contribuent à ce que les cantons puissent faire valoir leurs exigences et appliquer le droit fédéral dans le respect des délais et de manière idoine.

La question de la « mise en œuvre du droit fédéral par les cantons » illustre l'étroite collaboration entre les gouvernements et les administrations de la Confédération et des cantons. Ces derniers et, bien entendu, les communes, mettent en œuvre les règles de droit international ou de droit national et sont de ce fait engagés dans un intense dialogue avec les services fédéraux. En même temps, les cantons sont étroitement associés aux négociations conduisant à de nouvelles obligations internationales et à l'aménagement du droit national. La collaboration intense entre la Confédération, les cantons et les communes contribue à ce que les citoyens bénéficient de prestations de qualité en contrepartie des impôts qu'ils paient.

4.1.5 Niveau des finances publiques

Les flux financiers entre la Confédération et les cantons peuvent être classés en trois catégories :

- parts cantonales aux recettes de la Confédération (notamment impôt fédéral direct, impôt anticipé), non affectées,
- versements dans le cadre de la péréquation financière (péréquation des ressources et compensation des charges et des cas de rigueur), également non affectés,
- contributions fédérales à affectation spéciale servant à financer les tâches communes dans les domaines assumés conjointement par la Confédération et les cantons.

Dans le cadre de la péréquation financière, l'Assemblée fédérale fixe tous les quatre ans les contributions de base pour la dotation des instruments de péréquation. Le Parlement fixera ces contributions pour la période 2016–2019 par arrêtés fédéraux soumis à référendum, sur la base du rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière qui fera l'objet d'une consultation au premier semestre 2014. La loi sur la répartition des finances et des charges sera le cas échéant adaptée en même temps que seront fixées les dotations.

Également mise en consultation en 2014, la 3^e réforme de l'imposition des entreprises constitue un enjeu majeur pour les relations entre la Confédération et les cantons. Les régimes fiscaux cantonaux des sociétés holding, des sociétés de domicile et des sociétés mixtes ont un impact financier et économique non négligeable pour la Confédération et pour de nombreux cantons. Ils permettent à chaque canton de rester compétitif au plan international pour attirer des activités mobiles. La

suppression des régimes fiscaux cantonaux, en raison d'un rejet sur la scène internationale, porterait atteinte à la compétitivité internationale de la Suisse. La suppression ou l'adaptation des régimes fiscaux cantonaux devrait s'accompagner de mesures fiscales ciblées. Dans le cas contraire, les entreprises bénéficiant aujourd'hui de privilèges fiscaux pourraient quitter le pays, ce qui aurait des retombées négatives sur l'économie et les emplois. L'organisation de projet commune de la Confédération et des cantons propose comme mesures l'imposition préférentielle des produits de licence (licence box) au niveau cantonal et un impôt sur le bénéfice corrigé des intérêts avec limitation de la déduction des intérêts notionnels sur les fonds propres supérieurs à la moyenne. En outre, les cantons pourront décréter, s'ils l'estiment nécessaire, une baisse du taux des impôts sur le bénéfice en vue de préserver leur compétitivité. Il est impossible aujourd'hui de quantifier avec précision les répercussions financières de la 3^e réforme de l'imposition des entreprises tant pour la Confédération que pour les cantons. Elles devront être réparties de manière équilibrée (symétrie des sacrifices). Par des mesures financières de compensation verticales, la Confédération devra accorder aux cantons une marge de manœuvre financière suffisante pour amortir les diminutions de recettes liées à une baisse du taux de leurs impôts sur le bénéfice. Il s'agira d'éviter que les cantons qui n'ont pas la capacité d'absorber les charges financières de la réforme perdent en compétitivité et que la Confédération soit privée d'importantes recettes fiscales. En effet, près de la moitié des recettes provient de l'impôt fédéral direct des personnes morales versé par les sociétés qui bénéficient d'un régime cantonal. La portée des mesures de compensation verticales dépend de l'orientation des mesures fiscales visées. La péréquation financière actuelle doit permettre une concurrence fiscale loyale entre les cantons, et ce même dans le nouveau contexte fiscal. Le système de la péréquation des ressources devra être modifié afin d'être en prise avec la nouvelle donne fiscale, sur la base de la pondération des bénéfices des personnes morales dans le potentiel de ressources.

4.1.6 Analyse globale et perspectives

Le fédéralisme suisse et les rapports de force entre la Confédération d'une part et les cantons et communes de l'autre sont depuis longtemps assez stables. Ce sont l'évolution aux niveaux international et européen, les exigences croissantes envers les activités de l'État et les droits populaires qui ont été les facteurs principaux des légères modifications apparues durant la période 2011–2013.

S'agissant plus précisément de la politique européenne, les échanges de vues et la collaboration avec les cantons se sont intensifiés en raison des efforts déployés pour régler les questions institutionnelles liées aux relations entre la Suisse et l'UE. Les cantons sont appelés à approfondir la question d'une nouvelle intensification de leur participation à la politique européenne dans le cadre de la refonte des relations institutionnelles entre la Suisse et l'UE.

Selon la Confédération, on peut qualifier d'excellente la collaboration Confédération-cantons et la collaboration intercantonale sur la période 2011–2013. Les tensions ont été minimales, grâce notamment à une situation économique relativement favorable et à des recettes fiscales satisfaisantes. L'essor économique a toutefois conduit à des exigences croissantes envers l'État aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Plusieurs cantons, communes ou villes ont atteint la limite de leur marge de manœuvre en matière de politique financière et ont dû ou doivent adopter des trains de mesures d'économie. Le débat sur les possibilités et les limites de l'activité de l'État devrait s'intensifier, ce qui pourrait donner lieu à des tensions accrues entre les différents échelons étatiques.

4.2 Jurisprudence en matière de fédéralisme suisse

L'Institut du fédéralisme (IFF) de l'Université de Fribourg (Prof. Bernhard Waldmann, docteur en droit et Emanuel Borter, MLaw, avocat) a analysé la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral de 2011 à 2013 relativement aux dispositions de la Constitution fédérale qui touchent au fédéralisme (art. 1, 3, 5a, 42–53, 135, 189 al. 2 Cst.). En outre, eu égard aux limites matérielles des compétences et à la portée de l'autonomie cantonale, les arrêts relatifs aux droits fondamentaux (art. 7 à 34 Cst.) et aux principes régissant l'État de droit (art. 5 Cst.) ont été analysés. De même, l'analyse a porté sur

la jurisprudence relative aux autres dispositions pouvant avoir des incidences sur le fédéralisme, à savoir l'article 190 Cst. (applicabilité des lois fédérales et du droit international), l'article 120 LTF (action devant le Tribunal fédéral), l'article 86, alinéa 3, LTF (possibilité offerte aux cantons d'instituer une autorité autre qu'un tribunal pour connaître des décisions revêtant un caractère politique prépondérant) et article 6 CC (droit public des cantons et lois civiles de la Confédération). L'analyse a été complétée par une recherche finale par mots-clés soigneusement sélectionnés³³. En ce qui concerne la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal pénal fédéral, l'analyse n'a pas révélé d'arrêts touchant notablement le fédéralisme. Quant à la jurisprudence des cantons, elle n'a pas été analysée. Le rapport intégral fait l'objet de l'annexe III.

Dans son appréciation finale, l'IFF relève que la tâche consistant à dégager les tendances que suivrait la jurisprudence du Tribunal fédéral touchant l'organisation fédéraliste de la Suisse exige une observation sur une période relativement longue. Aussi une observation menée durant trois ans seulement ne permet-elle que de tirer des conclusions aussi vagues qu'hasardeuses. Les arrêts analysés sont, dans leur majorité, des prononcés au cas par cas dont il n'est possible de dégager ni tendances ni usages. Cela étant, l'appréciation qui va suivre se subdivise en une appréciation générale de la jurisprudence (1.) suivie de deux remarques sur des points particuliers (2. /3.).

1. L'analyse a mis en évidence que la plupart des arrêts du Tribunal fédéral concernant le fédéralisme avaient pour objet un partage litigieux des compétences entre la Confédération et les cantons. En règle générale, le Tribunal fédéral est saisi de tels litiges par voie de recours individuel, l'action au sens de l'art 120 LTF ne jouant en l'occurrence qu'un rôle très marginal. Il appert que non seulement les conflits de compétence entre la Confédération et les cantons mais encore d'autres litiges opposant la Confédération et les cantons ou les cantons entre eux sont, actuellement encore, réglés le plus souvent par la voie politique et non juridique. Ce mode de procéder tient essentiellement à la culture politique suisse. Un autre élément joue cependant indéniablement un rôle : nombre de principes qui régissent le fédéralisme n'ont soit aucune substance normative (tel est notamment le cas du principe de subsidiarité [art. 5a Cst.] ou des principes énoncés à l'art. 43a Cst.) soit peu de substance normative (tel est notamment le cas de la fidélité confédérale [art. 44 Cst.]). À noter que le Tribunal fédéral jouit d'une compétence juridictionnelle restreinte à l'égard des lois fédérales et, dans une certaine mesure également, à l'égard des ordonnances du Conseil fédéral (art. 190 Cst.). À ces différentes causes, il convient d'ajouter que les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral (art. 189, al. 4, Cst.). En tout état de cause, il est loisible aux cantons d'intenter action (art. 120 LTF) contre de tels actes cela d'autant que la procédure n'exige pas que la contestation porte sur un objet bien déterminé. Il pourrait être utile aux cantons de recourir à une telle voie de droit pour imposer le respect de leurs droits de participation (à la définition de la politique étrangère de la Confédération, par exemple). Cette faculté ne change rien au fait que la protection juridictionnelle de l'autonomie des cantons est encore relativement peu développée.³⁴
2. Ainsi qu'il ressort de l'arrêt annulant le concordat latin sur la culture et le commerce du chanvre (ATF 138 I 435), nombre de questions d'ordre procédural restent à élucider dans le domaine des concordats fixant des règles de droit. À l'avenir, la jurisprudence du Tribunal fédéral devra se consacrer dans une plus large mesure à ces questions, cela aussi longtemps que le législateur fédéral n'aura pas spécifié dans la loi sur le Tribunal fédéral (LTF) la procédure à suivre en matière de recours contre de tels concordats.
3. Enfin, le critère de l'existence d'une tâche fédérale que le Tribunal fédéral a introduit il y a plusieurs années et dont il a récemment confirmé la validité s'agissant du droit de recours des organisations qui se vouent à la protection de la nature et du paysage (art. 12 LPN) dans le cadre du

³³ Fédéralisme/fédéral, autonomie cantonale, autonomie financière, autonomie organisationnelle, intercantonal, concordat, État fédéral.

³⁴ Pour une analyse de fond de cette question v. PATRICIA EGLI, Der Schutz der Autonomie der Kantone: Rechtsvergleichende Aspekte, in : Revue de droit suisse (RDS) 2011 I, p. 365 à 385.

plafonnement de la construction de résidences secondaires (art. 75b Cst.) paraît problématique tant sous l'angle de la garantie de l'État de droit que du point de vue du fédéralisme.³⁵ À la différence du droit de recours des particuliers qui peut être développé par le biais d'une concrétisation juridictionnelle des garanties en matière de protection du droit, le droit de recours des organisations est une institution qui nécessite une réglementation précise au niveau de la loi. En élargissant constamment la notion floue de tâche fédérale, le Tribunal fédéral se meut sur un terrain de plus en plus instable du point de vue constitutionnel. Il serait donc judicieux que le législateur fédéral définisse de manière plus précise le champ d'application du droit de recours des organisations à l'égard précisément des décisions arrêtées au niveau cantonal.³⁶

4.3 Évolution du fédéralisme : le point de vue de la science

4.3.1 Publications sur le fédéralisme suisse

L'Institut du fédéralisme (IFF) de l'Université de Fribourg (Zeno Schnyder von Wartensee, MLaw) a passé en revue les principaux sujets qui intéressent actuellement la recherche suisse sur le fédéralisme concernant les années 2011–2013. Cet aperçu des sujets, répertoriés par discipline, fournit également quelques pistes de réflexion intéressantes et met l'accent sur certaines controverses. Le rapport intégral se trouve à l'annexe IV.

Dans son appréciation finale, l'IFF relève que son état des lieux ne présente pas de véritables nouveautés. La période d'analyse semble trop courte pour qu'il s'en dégage une tendance générale. On retiendra que chaque discipline met l'accent sur les aspects du fédéralisme qui l'intéressent au premier chef : les juristes s'interrogent avant tout sur la question de l'instauration d'une juridiction constitutionnelle et sur l'absence de justiciabilité des normes constitutionnelles relatives au fédéralisme. Les répercussions de la réforme de la RPT continuent de les intéresser. L'analyse sous l'angle de l'économie porte essentiellement sur le lien entre organisation décentralisée et discipline budgétaire et charge fiscale. Les économistes semblent privilégier les approches comparatives qui évaluent, dans un premier temps, le degré de décentralisation de certains États pour ensuite en comparer les indicateurs utilisés pour déterminer le niveau général de prospérité. L'analyse politique observe les processus décisionnels dans un système décentralisé, mais aussi les relations avec les espaces urbains transfrontaliers et la politique des agglomérations. Les historiens se penchent quant à eux sur les changements de valeurs au fil du temps, notamment sur le sentiment d'appartenance de certains groupes de population, déterminant pour l'émergence de la cohésion sociale au sein de l'État.

4.3.2. Évolution du débat sur le fédéralisme dans les médias suisses

L'IPMZ (Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung) de l'Université de Zurich (Prof. Dr. Otfried Jarren, Dr. Franziska Oehmer, lic. phil. Stephan Rösli) a analysé l'image du fédéralisme reflétée par les médias suisses entre 2011 et 2013. Son étude a porté sur les articles des quotidiens et des hebdomadaires, nationaux et suprarégionaux, pour un échantillon représentatif et pour un échantillon défini par la CdC. Le rapport intégral (y c. son annexe) se trouve à l'annexe V.

Il ressort de l'analyse du débat sur le fédéralisme dans la presse écrite que celui-ci est souvent traité en rapport avec un vaste répertoire thématique, lié à l'actualité (votations, initiatives législatives, etc.). Ainsi, le débat sur le fédéralisme a lieu dans le contexte de la politique intérieure, de la

³⁵ ATF 139 II 271.

³⁶ Voir pour plus de détails BERNHARD WALDMANN, Das Bundesgericht hat gesprochen – erste Leiturteile zur Zweitwohnungsinitiative, in: Baurecht 2013, p. 231 ss, 238 s.; a.M. ARNOLD MARTI, notes, in: Umweltrecht in der Praxis (URP) 2013, p. 555 ss, 559 ss.

politique de l'éducation ou de celle de la santé ; le fédéralisme est par ailleurs avant tout mentionné comme un principe fondateur du système étatique. Le débat est mené majoritairement par des acteurs politiques (gouvernements, partis) et des représentants du monde scientifique. À noter que la CdC n'apparaît pas comme un partenaire central de la discussion. Les débats sur le fédéralisme sont rarement polémiques. Si tel est le cas, on constate l'émergence de deux camps ; d'un côté, la Confédération, le PS, les Verts, un peu plus critiques à l'endroit du fédéralisme et de l'autre, des cantons, l'UDC, le PLR plus favorables au fédéralisme. Dans l'ensemble, les articles donnent une image positive du fédéralisme.

Sur la base de ces constats, l'IPMZ a formulé quelques recommandations à l'attention de la CdC pour ses activités de communication :

1. Le débat sur le fédéralisme étant avant tout lié à l'actualité, la CdC devrait se montrer proactive et cibler davantage sa communication (communiqués et conférences de presse, entretiens avec les journalistes, etc.), notamment avant les scrutins et les initiatives législatives ; cela lui permettrait de se positionner comme un acteur de premier plan et de s'imposer comme le porte-parole des cantons.
2. La CdC devrait communiquer de manière continue sur les atouts des structures fédéralistes, par le biais de canaux online et offline.
3. Les différents points de vue des acteurs intervenant dans le débat sur le fédéralisme, tels qu'ils ressortent de la présente analyse, pourraient être repris dans un travail de communication ciblé.
4. Les nombreux avis positifs témoignés à l'endroit du fédéralisme dans les médias suisses pourraient être utilisés comme arguments dans les publications online et offline de la CdC.

4.4 Évolution du fédéralisme dans le contexte européen

La contribution suivante du Forum of Federations (Felix Knüpling et Dorothea Stoh) vise à mettre en lumière les principales réformes et les enjeux majeurs du fédéralisme dans quelques États fédéraux, notamment dans les pays voisins de la Suisse, à savoir l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, qui se « fédéralise ». L'Espagne et l'Union européenne sont également examinées.

4.4.1 Allemagne

L'Allemagne, qui a réalisé deux réformes du fédéralisme en 2006 et 2009, qui ont sensiblement modifié la répartition des compétences entre la Fédération et les Länder, devra mener d'autres réformes importantes dans les années à venir. En 2019, la loi sur la péréquation financière et le Pacte de solidarité II arriveront à échéance. C'est donc à la « Grande coalition » (CDU/CSU et SPD) qu'il reviendra de renégocier ce pilier porteur du système fédéral durant la présente législature.

L'actuel système péréquatif entre les Länder est aujourd'hui critiqué car seuls trois ou quatre Länder à forte capacité financière doivent apporter les fonds qui sont répartis entre les nombreux Länder à faible capacité financière. Si la Bavière et la Hesse ont approuvé par le passé les lois en vigueur aujourd'hui, ils ont cependant introduit récemment un recours devant la Cour constitutionnelle fédérale car ils considèrent que, dans les circonstances actuelles, la répartition financière est inconstitutionnelle et que l'ampleur de la tâche les dépasse. Étant donné que le frein à l'endettement, qui déploiera pleinement ses effets pour les Länder en 2020, empêche une fuite en avant dans l'endettement et que des augmentations d'impôts ont peu de chances de recueillir une majorité politique suffisante, il s'agit de trouver une solution qui soit un compromis acceptable pour toutes les parties

prenantes dans le cas où il n'y aurait pas de changement de la situation financière. Il sera difficile d'aboutir à une solution avec les recettes fiscales des Länder de l'Est encore bien en-dessous de la moyenne – la Saxe n'atteint que 51 % de la moyenne des recettes fiscales de l'ensemble des Länder – qui ne leur permettent pas de générer eux-mêmes les fonds requis pour satisfaire pleinement les demandes inhérentes à un État social et pour garantir les services d'intérêt général.

La question de savoir comment résoudre le problème des dettes contractées dans le passé n'est pas moins complexe. Brême et la Saare se trouvent notamment, avec leur endettement supérieur à la moyenne, dans une situation de crise budgétaire qu'ils ne peuvent pas résoudre par eux-mêmes. Alors que quelques régions stagnent dans le meilleur des cas, on dénote une émigration accrue vers les régions à fort potentiel économique – aggravant ainsi les conséquences de l'évolution démographique, qui pèse déjà fortement sur les Länder les plus faibles. À cela s'ajoute le fait que la dette communale évolue différemment selon les Länder et que, dans les Länder bénéficiaires de la péréquation (notamment en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, dans la Sarre, dans la partie orientale de l'Allemagne), les communes ont d'importantes charges sociales. Chaque nouvelle réglementation de la répartition des finances fédérales devra régler ce problème, autrement l'ordre financier allemand ne sera pas pérenne. Il faut dans le même temps éviter de grever trop fortement les Länder à fort potentiel de ressources qui considèrent actuellement devoir faire face à des charges excessives.

Différentes approches de solution sont envisagées actuellement. L'une d'elles prévoit un renforcement de l'autonomie fiscale des Länder. Selon l'article 105, al.2 de la Loi fondamentale (LF), la Fédération fixe tous les impôts dont le produit lui revient. Dans la pratique, les Länder ne peuvent que dans une moindre mesure décider du volume de leurs recettes. Leur autonomie en matière de dépenses est également extrêmement limitée. Ils sont essentiellement compétents pour l'exécution de tâches administratives (art. 83 et s. LF) et assument eux-mêmes les coûts résultant de l'accomplissement de leurs tâches respectives selon le principe de connexité (art. 104, al. 1, LF). Les coûts de l'État social représentent de loin le plus gros bloc de dépenses, coûts issus largement de droits ancrés dans des lois fédérales. Dans le passé, la Fédération a en outre confié aux communes des tâches administratives importantes relevant du domaine social, sans pour autant leur donner les moyens financiers suffisants pour les assumer. L'interdiction de transfert de tâches en vigueur depuis 2006 (art. 84, al. 1, 7e phrase, LF) n'a pas apporté de changement pour les tâches qui avaient déjà été transférées et ne décharge que modérément les communes en tant que parties des Länder (art. 106, al. 9, LF) car l'État social était pour l'essentiel déjà consolidé lorsque l'interdiction du transfert de tâches est entrée en vigueur.

Si les Länder placés dans cette situation recevaient des compétences législatives supplémentaires en matière fiscale concernant l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés – la taxe sur le chiffre d'affaires est réglementée par le droit européen, si bien qu'aucune compétence des Länder ne peut être fondée pour cet impôt, pourtant le plus lucratif – cela pourrait au premier abord et en théorie renforcer la capacité financière des Länder et tout du moins diminuer la nécessité d'une péréquation financière. Cette solution n'est pas envisageable dans la pratique institutionnelle allemande, vu que les disparités en termes de capacité fiscale sont très marquées entre les Länder. Un Land comme la Saxe, qui n'encaisse qu'à peine la moitié des recettes fiscales moyennes des Länder, devrait augmenter dans une mesure telle l'impôt sur le revenu et/ou l'impôt sur les sociétés (afin qu'il y ait – du moins théoriquement – une amélioration de la situation financière) que des réactions d'évitement – surtout de la part des contribuables performants sur le plan économique – seraient inévitables. Les Länder à forte capacité financière pourraient renoncer aux augmentations d'impôts et seraient alors encore plus attractifs pour ces contribuables. Il en résulterait donc une augmentation sensible des migrations internes existantes de l'Est vers l'Ouest de l'Allemagne. Il ne serait donc plus possible de maintenir des conditions de vie équivalentes.

L'idée qui revient parfois dans la discussion, à savoir une redéfinition des Länder afin de créer des unités territoriales plus homogènes économiquement, n'est pas très porteuse. Mis à part le fait qu'un Land avec une forte capacité financière ne pourrait avoir que très peu d'intérêt à fusionner avec un Land plus faiblement doté, vu l'impact sur sa propre capacité financière et le risque de se voir grever d'anciennes dettes, il est peu probable que la votation populaire dans les Länder concernés, nécessaire au titre de l'article 29 LF, recueillerait la majorité.

4.4.2 Autriche

L'Autriche a connu quelques petites réformes en 2012, mais surtout une modification essentielle de sa Constitution fédérale. Avec la réforme de la juridiction administrative de 2012, également connue sous le nom de « modèle 9 + 2 », il y a depuis le 1^{er} janvier 2014 une juridiction administrative à deux niveaux avec neuf tribunaux administratifs au niveau des Länder et deux tribunaux administratifs au niveau fédéral (« Cour administrative » et « Cour fédérale des comptes »).³⁷ Ces tribunaux remplacent 120 autorités spéciales de l'État fédéral et des Länder, avec pour effet que désormais, les recours contre les décisions administratives de la Fédération et des Länder ne sont plus portés devant l'instance directement supérieure de l'administration, mais que seuls des recours judiciaires peuvent être exercés. Cette nouvelle réforme est le fruit de l'initiative de l'« Österreich-Konvent » (« Convention autrichienne ») (2003). Certes, la Convention n'a pas pu faire aboutir un projet de réforme globale, mais elle a livré des bases pour certaines de ses étapes. On lui doit également la suppression du droit de veto et la refonte des coopérations entre les communes. La première allait de pair avec la réforme de la juridiction administrative de 2012 et a conduit à la perte pour le gouvernement fédéral de son droit de veto suspensif contre les décisions législatives des parlements des Länder à partir du 1^{er} juin 2012. Les Länder avaient demandé cette suppression depuis des décennies. Pour la seconde, il s'agit de la nouvelle disposition constitutionnelle introduite en 2011 relative aux coopérations communales. Celle-ci prévoit un transfert de domaines de tâches aux associations de communes. Ces deux modifications ont renforcé les compétences des Länder.

En ce qui concerne les relations financières entre la Fédération et les Länder, un pacte de stabilité est entré en vigueur en 2012, pacte pour lequel une entente avait déjà été trouvée en 2011. Un frein à l'endettement ancré dans la Constitution, qui aurait porté atteinte à l'autonomie des Länder en matière de budget, avait auparavant échoué. L'objectif du pacte de stabilité est d'atteindre le « déficit 0 » d'ici à 2016. Dans ces développements, on peut reconnaître l'influence croissante de l'UE. Il faut également mentionner le rôle du Conseil fédéral à qui il revient le droit depuis 2010 de procéder à un contrôle de subsidiarité des actes juridiques européens. De plus, une réforme du Conseil fédéral a été discutée en 2013 – il s'agit d'un point qui est périodiquement au centre des discussions. Cette fois-ci, il s'agit d'une concrétisation des compétences existantes.

Si aucune réforme du Conseil fédéral n'a eu lieu en 2013, il n'est pas exclu qu'elle intervienne d'ici peu. Dans son discours d'adieu de décembre 2013, l'ancien président du Conseil fédéral, Reinhard Todt, a fait référence à la nécessité de réformer l'institution et à la proposition soutenue à l'unanimité par la Conférence des présidents de Landtag (« Landtagspräsidentenkonferenz ») qui prévoit, entre autres, un droit de participation renforcé du Conseil fédéral aux lois fédérales.

En Autriche, le système fédéral fait encore l'objet de critiques de la part de l'opinion publique. Elles portent en premier lieu sur le manque de volonté de réforme et le blocage politique de 2013. La spécificité autrichienne dans la manière d'exercer le fédéralisme, à savoir le fossé entre la Constitution écrite et la Constitution « vécue », est perçue comme un obstacle aux réformes. Les gouverneurs des Länder, qui ne disposent que de très peu de compétences au titre de la Constitution « écrite », ont de réelles compétences. Cela signifie que le gouvernement fédéral n'a quasiment aucun pouvoir sans l'approbation des gouvernements régionaux. Cependant, les gouverneurs ont souvent été sur la défensive dans le passé face aux tentatives de réforme, préférant le statu quo. Le manque de volonté de réforme des Länder pourrait en outre être issu du fait que l'adhésion de l'Autriche à l'UE leur a fait perdre un certain nombre de compétences.

4.4.3 Italie

En Italie, en plus de la crise économique et financière à surmonter, figure également au premier plan la nécessité de sortir de la crise politique ; à cette fin, des réformes institutionnelles de fond doivent être adoptées. L'un des obstacles au développement du fédéralisme en Italie est le « bicaméralisme »

³⁷ http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2012_I_51

parfait. Une séparation fonctionnelle entre le Sénat et la Chambre des députés – en transformant le Sénat en une chambre des régions – pourrait peut-être résoudre ce problème. La réforme constitutionnelle de 2001 (art. 11 de la Loi constitutionnelle n°3/2001) représentait un premier pas dans cette direction. Cependant, un projet concret de révision constitutionnelle n'a vu le jour qu'en 2005 avant d'échouer en 2006 lors du référendum constitutionnel.

Les efforts de recentralisation entrepris au moment de la crise économique ont constitué un pas en arrière pour les collectivités publiques qui étaient en voie d'émancipation depuis des décennies. Ainsi, les décisions dans le domaine du fédéralisme fiscal ont conduit à une limitation de l'autonomie des régions. Il y a eu en revanche une évolution positive pour ce qui est des relations entre les régions et le centre. Le rôle de la Conférence permanente pour les rapports entre l'État, les régions et les provinces autonomes (Conférence État-régions) a été décisif sur ce point. Cet organe de coopération et de règlement des différends entre les niveaux régional et étatique et entre les régions elles-mêmes, reconnu officiellement depuis 2001, doit être associé à toutes les décisions d'intérêt régional, interrégional et suprarégional.

Néanmoins, la prédominance du pouvoir exécutif au sein de la Conférence État-régions est problématique ; elle est issue du rôle majeur du président du Conseil des ministres en tant que président et de l'affaiblissement du pouvoir législatif au niveau régional car celui-ci n'est pas représenté au sein de la Conférence. À cela s'ajoute le fait que les régions autonomes contournent la Conférence car elles disposent de réglementations spéciales plus efficaces pour communiquer avec le pouvoir central. La Conférence État-régions ne représente donc pas, à cause de son existence parallèle au Sénat, un véritable organe de représentation des régions conforme à la Constitution.

Malgré les insuffisances et la multiplication des mécanismes intergouvernementaux, cette nouvelle institution est compatible avec la culture fédérale de l'Italie car les présidents de région sont associés à l'activité législative du gouvernement central via les décrets gouvernementaux. La Conférence État-régions a en outre conduit à ce que les régions s'organisent elles-mêmes et défendent des positions communes. Ce développement des mécanismes de coopération a conduit à une revalorisation des régions au niveau de l'UE.

Les insuffisances de la Conférence État-régions ont en outre été en partie comblées par la loi n°234 du 24.12.2012. La loi n'est certes pas irréprochable et ne supprime pas complètement le problème de la prédominance de l'exécutif, mais elle renforce le rôle des présidents de région au sein de la Conférence État-régions et elle contribue de manière essentielle à la participation des parlements régionaux, ce qui va dans le sens d'une évolution vers un véritable fédéralisme.

Reste à voir si et le cas échéant comment les propositions de réforme des deux groupes d'experts mandatés par le président de la République Napolitano en 2013 seront mises en œuvre : elles concernent, entre autres, la transformation du Sénat en une chambre de représentation des régions et la nouvelle répartition des compétences entre l'État et les régions. Peut-être celles-ci se heurteront-elles au manque de volonté de réforme de l'Italie. Une association des citoyens et plus de transparence sont des préalables pour un changement de culture en politique fédérale à large échelle.

4.4.4 Espagne

L'Espagne est devenue au cours des dernières années l'un des pays les plus décentralisés d'Europe ; elle peut maintenant être qualifiée d'État fédéral comportant des éléments asymétriques, même si cela n'est pas mentionné explicitement dans la Constitution. La crise économique, qui a particulièrement affecté l'Espagne et qui n'est pas encore surmontée, a déséquilibré un système jusqu'alors relativement stable. L'enjeu, pour l'Espagne, est la réforme ou la désagrégation. La Constitution espagnole doit être réformée et ce, suivant une réorientation du modèle territorial espagnol. Lorsque l'on évoque une possible désintégration, on pense ici à l'indépendance d'une ou plusieurs régions. Le développement de l'Espagne se caractérise par une montée en puissance politique de mouvements nationalistes ; une tendance renforcée par la crise économique.

Le processus de décentralisation (1981–2009), antérieur à la crise économique, n'a pas réussi le pari de l'intégration du nationalisme périphérique. Ce processus a permis aux régions de se voir octroyer des compétences ; cependant, le transfert d'instruments de politique fiscale a été omis et avec lui, la responsabilité en matière de dépenses publiques refusée. Il manque en outre une chambre territoriale pour la coordination verticale et horizontale entre les collectivités autonomes et l'État central, avec pour résultat que le système est de plus en plus considéré par l'opinion publique comme opaque et inefficace. L'alignement des compétences a conduit à la disparition de l'asymétrie ; aussi les collectivités autonomes nationalistes ont-elles réclamé davantage de compétences pour fixer des délimitations. Le processus de décentralisation a mis à mal l'État central et un traitement spécial de certaines régions a été rejeté par la majorité des collectivités autonomes. L'indépendance semble donc la seule issue pour les mouvements nationalistes, notamment en Catalogne.

La crise économique et financière a conduit à un mouvement de centralisation. Ce mouvement a notamment été soutenu par le Partido Popular, qui a obtenu la majorité absolue en novembre 2011. Avec les réformes actuelles, le gouvernement espagnol empiète sur les compétences des collectivités autonomes. La montée en puissance du gouvernement central suscite l'opposition des gouvernements régionaux car elle est synonyme de limitation de l'autonomie d'organisation et de durcissement de la lutte en matière de répartition des ressources. Les partis nationalistes ont ainsi pu enregistrer des succès en reliant la reprise économique à l'indépendance.

Alliée à la revendication d'indépendance, la plus grande opposition contre la montée en puissance du centre est perceptible en Catalogne. Le gouvernement de Catalogne a prévu un référendum sur l'indépendance le 9 novembre 2014. L'absence de discussions sur les éventuelles conséquences économiques de l'indépendance et l'absence de dialogue ouvert entre le gouvernement central et le gouvernement régional est problématique. En comparaison avec la Catalogne, les aspirations à l'indépendance du pays basque sont moins marquées.

Bien qu'il ne semble y avoir aucune majorité politique en faveur d'une réforme du modèle territorial ou de l'indépendance d'une ou de plusieurs régions, il est indispensable qu'une discussion ait lieu en Espagne sur la nouvelle orientation du modèle territorial, parallèlement à une nouvelle définition de la notion de « nation » pour la distinguer de celle de « territoire national ».

4.4.5 Union européenne

Au niveau de l'Union européenne, la crise financière mondiale a entraîné avec elle la plus grande crise dans l'histoire du projet d'intégration européen. Les problèmes de la zone euro ont relancé les discussions de fond sur l'intégration européenne : « Quel est le degré de démocratie compatible avec l'Europe et quel est le degré d'Europe compatible avec la démocratie ? ». L'UE est sans aucun doute affaiblie dans ses fondements et une réflexion sur sa structure organisationnelle est de la plus haute importance afin de réformer la répartition des compétences et les structures de décision politiques de l'UE. L'intégration européenne est en soi liée à l'idée d'un État fédéral européen, qui réglemente les compétences entre l'Union et les États nationaux via une constitution unique. Cela ne correspond pas à la structure organisationnelle actuelle qui est précisément une association d'États au sein de laquelle l'Union dispose de droits souverains supranationaux ; or une modification de cette structure n'est possible que par la conclusion de traités interétatiques par les différents États membres.

À côté de ceux qui se prononcent pour le maintien du statu quo et clairement contre une poursuite de l'intégration de l'Union monétaire, comme par exemple les voix eurosceptiques présentes dans les médias, il serait important de ne pas ignorer ceux qui demandent plus d'intégration et qui promeuvent ainsi l'idée du fédéralisme. Il n'est pas surprenant que ces derniers soient surtout issus des rangs de l'UE. Ainsi, par exemple, dans son discours sur l'état de l'Union de la mi-2013, le président de la Commission européenne, M. Barroso, a affirmé que l'UE devrait, une fois surmontée la crise financière, renforcer l'Union économique et monétaire, précisant que l'objectif à plus long terme ne pouvait être qu'une union politique. Il n'y a cependant aucun consensus sur le point de savoir quels seraient les aménagements à apporter à la structure de l'UE et comment les mettre en œuvre, sur-

tout qu'il faudrait que cela soit compatible avec les objectifs à court terme liés à la gestion de la crise. Reste à savoir quelle direction prendra la nouvelle tendance vers un mode de gouvernement intergouvernemental et technocratique. Une série de mesures globales serait une condition indispensable pour approfondir politiquement la zone euro à long terme. Il y a lieu d'agir en premier lieu dans les domaines des finances publiques, dans le secteur bancaire et dans l'apaisement des instabilités sociales et politiques.

4.4.6 Observations finales

La crise politique et financière a eu d'importantes répercussions sur les systèmes politiques des États fédéraux « nouveaux » ou « en devenir » (UE, Italie, Espagne) ou dans les « anciens » États fédéraux (Allemagne, Autriche) en Europe. Une tendance centralisatrice peut être observée dans tous les États fédéraux, alors que l'Espagne et l'UE connaissent des mouvements de fragmentation, dus à la diversité de leurs formations politiques. Il n'est pas encore possible de prévoir si la centralisation ne sera que temporaire, c'est-à-dire si elle ne durera que le temps de la gestion de la crise, ou si elle aura des conséquences à plus long terme qui conduiront à des changements structurels. Le fédéralisme est dans tous les cas remis en question ou sous pression dans les pays européens : est-ce que des structures fédérales ou décentralisées donnent de meilleurs résultats que des structures centralisées ? Les années à venir permettront de répondre à cette question dans chacun des contextes nationaux et dans le contexte européen car des efforts de réforme en profondeur sont envisagés dans tous les États fédéraux.

5 Évolution du fédéralisme : point de vue des cantons

5.1 Résultats de l'enquête auprès des cantons

Le taux élevé de participation des cantons aux deux exercices est réjouissant. En 2012, ils avaient tous participé à l'analyse, et 25 cantons se sont prêtés à l'exercice en 2013. La plupart d'entre eux ont répété l'importance d'assurer un suivi annuel dans le contexte actuel. Les résultats de ces évaluations sont synthétisés avec ceux des conférences intercantionales aux chapitres 2.1 et 2.2. Le chapitre 2.3 reflète les résultats de l'évaluation des seuls cantons concernant les ordonnances du Conseil fédéral. La législation cantonale est finalement évaluée au chapitre 3.1. Voici la synthèse des principales critiques et remarques formulées pour les exercices 2012 et 2013 :

Les cantons ont déploré le fait que la tendance centralisatrice avec transfert de charges financières se poursuive à leur détriment. C'est en particulier le cas dans le domaine de l'aménagement du territoire, qu'il s'agisse des loi et ordonnance sur les résidences secondaires, ou de la modification de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, y compris les directives techniques sur les zones à bâtir et le complément au guide de la planification directrice.

Les cantons ont également regretté que leur appel n'ait pas été suffisamment entendu et que pour certains dossiers, les délais de consultation soient restés trop courts. C'est en particulier le cas pour l'ordonnance sur la limitation de l'admission des fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire, ou encore pour la Stratégie énergétique 2050. Concernant la procédure de consultation, l'importance de l'implication précoce des cantons, une meilleure prise en considération de leurs avis, la traduction plus systématique des documents provenant de la Confédération, une meilleure planification des processus législatifs, avec prise en considération des délais de mise en œuvre nécessaires aux cantons, ainsi que l'amélioration de la transparence et de la lisibilité des résultats ont été requis de manière générale par les cantons.

L'importance du respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale, ainsi que de l'autonomie organisationnelle des cantons est soulignée. À ce propos, une forte tendance interventionniste a été relevée concernant la Stratégie énergétique 2050. Il a également été reproché de manière générale aux Chambres fédérales – occupées à vouloir résoudre des problèmes spécifiques – de perdre de vue la répartition constitutionnelle des tâches entre la Confédération et les cantons.

Finalement, les cantons réitèrent leurs attentes concernant leur participation au processus de décision de la Confédération – avec respect des délais nécessaires –, leur implication dans la coordination globale des négociations avec l'Union européenne, aux niveaux politique (Dialogue Europe) et technique, ainsi que la nécessité d'introduire, en politique européenne, des réformes internes. Les cantons ont ainsi réitéré leur volonté d'être associés aux processus décisionnels et politiques en tant que partenaires institutionnels de la Confédération.

Bilan

Il a été demandé aux cantons d'évaluer de manière globale le respect du fédéralisme par la Confédération sur une échelle de 1, très bas, à 10, très élevé. En 2012, les notes s'échelonnaient de 3 à 8, et la moyenne était de 5.6. En 2013, les notes allaient de 4 à 8, ce qui donne une moyenne de 5.8. De tels relevés n'ont pas eu lieu en 2011. Pour les deux exercices, la moyenne de 5.7 qui se dégage démontre que l'appréciation des cantons est mitigée, mais que la situation est restée stable.

Les cantons ont également été priés d'apprécier l'évolution par rapport aux exercices précédents, la tendance pouvant être fortement péjorée, plutôt péjorée, inchangée, plutôt améliorée ou encore fortement améliorée. En 2012, les cantons étaient partagés entre une situation allant de plutôt péjorée à inchangée. En 2013, une grande majorité des cantons a estimé que la situation était inchangée. Un canton a pour sa part conclu à une situation plutôt améliorée.

5.2 Résultats de l'enquête auprès de la CdC et des conférences des directeurs

Les commentaires ci-après portent sur l'évolution générale du fédéralisme dans les différents domaines d'activité des conférences. Celles-ci ont été invitées dès 2012 à évaluer le respect des principes du fédéralisme par la Confédération et à lui attribuer une note comprise entre 1, très mauvais, et 10, très bon (les notes ci-après correspondent à la moyenne des deux années).

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) tire un bilan positif pour les sujets de politique intérieure. Elle relève que la collaboration avec la Confédération a été intense dans divers dossiers et qu'elle a porté ses fruits : conventions-programmes relatives à l'encouragement spécifique de l'intégration, collaboration en partenariat pour la révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers, 3^e réforme de l'imposition des entreprises, Projet de territoire Suisse et rédaction d'un rapport commun sur la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons. La CdC regrette cependant que les cantons aient été impliqués trop tardivement dans certains dossiers : ainsi, le projet de révision de la loi sur la consultation a été élaboré sans les cantons alors qu'ils sont directement concernés. Il convient de déplorer également les délais souvent trop courts pour les consultations, qui ne permettent pas aux cantons d'arrêter une position consolidée (ex. : contributions de la Confédération à la candidature suisse aux JO d'hiver 2022 et programme de consolidation 2014).

L'évaluation par la CdC de la collaboration Confédération-cantons dans le secteur de la politique extérieure est ambivalente : certes, l'implication des cantons s'est améliorée ces dernières années et des structures ad hoc ont été créées, le Dialogue Europe, par exemple. Cela étant, il est toujours nécessaire de rappeler avec insistance le droit de participation des cantons aux décisions de politique extérieure et leur droit à l'information. Les questions de politique extérieure constituent un défi particulier et appellent des réformes internes (cf. chapitre 6.2.1) afin de respecter le système du fédéralisme. Dans l'ensemble, la CdC estime que le respect des principes du fédéralisme est en légère amélioration ; elle lui attribue la note 5.

La Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) observe une évolution négative entre 2011 et 2013. Elle relève des tendances centralisatrices qui restreignent l'autonomie des cantons. Le risque qu'il y ait un transfert de compétences s'est, par exemple, manifesté lors de la mise en œuvre de la Stratégie Biodiversité Suisse, par laquelle la Confédération tend à vouloir dicter aux cantons les conditions d'exécution de la législation sur l'environnement. Ils ont certes pu faire valoir leurs compétences pour le projet de révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, mais ce fut au prix d'efforts considérables. On constate aussi que la Confédération élargit son influence pour différents projets liés aux transports. En 2012, la DTAP avait escompté une réduction significative des coûts supportés par les cantons en raison de l'arrêt sur le réseau des routes nationales. Or, le projet de financement du réseau des routes nationales arrêté par la Confédération (augmentation de la vignette autoroutière) a été soumis au référendum et le peuple a finalement rejeté le projet en novembre 2013. Il convient aujourd'hui de rechercher d'autres modes de financement pour que ce projet, si important pour les cantons, puisse entrer en vigueur. Nonobstant une évolution négative, la DTAP attribue la note 8 au respect des principes du fédéralisme par la Confédération.

Entre 2011 et 2013, **la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)** a été régulièrement associée dans des dossiers des offices ou des départements fédéraux. Preuve s'il en est du bon fonctionnement du dialogue dans le secteur de l'instruction publique en Suisse. En 2011, la Confédération et les cantons ont fixé pour la première fois des objectifs communs dans ce secteur. En 2012 et 2013, la CDIP attribue cependant la note 3 au respect des principes du fédéralisme. C'est avant tout au sein du Parlement fédéral que l'on peut observer des tendances à la centralisation et une certaine ingérence dans le domaine de compétence des cantons. On pense notamment au projet de loi sur l'encouragement du sport (09.082). Au regard du fédéralisme, la répartition des compétences relatives au sport dans les écoles et à la formation des enseignants est trop peu respectée par la Confédération. Enfin, le fédéralisme coopératif est un sujet récurrent pour la CDIP.

La Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (CDEn) attribue, elle aussi, une mauvaise note (3.5) au respect des principes du fédéralisme par la Confédération. Elle constate une érosion progressive des compétences cantonales dans le domaine de l'énergie.

C'est surtout la Stratégie énergétique 2050 qui a donné lieu à de nombreuses critiques entre 2011 et 2013 ; en effet, la réorientation de la politique énergétique ne prend pas suffisamment en compte les principes du fédéralisme. La CDEn considère même que certains aspects du projet sont contraires à la Constitution (cf. chapitre 6.1.4).

La Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) dresse une nouvelle fois un bilan positif et constate que le Département fédéral des finances est particulièrement ouvert aux requêtes des cantons. Elle estime que la collaboration Confédération-cantons s'est intensifiée et cite notamment la mise en place d'une organisation de projet paritaire dédiée à la 3^e Réforme de l'imposition des entreprises. En d'autres termes, selon la CdF, la Confédération respecte dans une large mesure les principes du fédéralisme, et cette conférence lui attribue la note 8.

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des forêts (CDFo) et **la Conférence des directrices et directeurs de la chasse** (CDC) tirent un bilan mitigé pour la période considérée (note 6). Elles relèvent d'une part que la collaboration et la fixation des délais pour le traitement de dossiers importants se sont améliorées. Exemple : la coordination réussie des délais et des contenus pour le dossier Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface, et ce à tous les échelons. De l'autre, la CDFo et la CDC observent des tendances centralisatrices, la Confédération empiétant régulièrement sur les compétences cantonales. Régulièrement, il y a confusion entre les tâches stratégiques de la Confédération et les tâches opérationnelles incombant aux cantons, malgré les conventions-programmes. En 2013, c'est la révision de la loi sur les forêts qui a prêté le flanc à la critique. La CDFo et la CDC ont estimé que le projet (processus et contenu) a été sujet à de fortes poussées centralisatrices, y compris pendant la consultation.

Dans son appréciation, **la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé** (CDS) fait une distinction entre l'échelon du Parlement et celui du Conseil fédéral et de l'administration. La CDS constate des difficultés pendant les consultations parlementaires, mais elle relève également que la collaboration avec le Conseil fédéral et l'administration fédérale a évolué positivement, et ce au cours des trois années considérées. Elle évalue le respect des principes du fédéralisme avec la note 7. Ainsi, la Confédération et les cantons travaillent main dans la main pour le projet « Stratégie nationale de la santé », mis en place dans le cadre du « Dialogue Politique nationale suisse de la santé », l'objectif étant d'optimiser la délimitation des compétences à la faveur de structures claires.

La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) évalue de manière positive le respect des principes du fédéralisme pendant la période considérée (note 8). Il convient de mentionner le Réseau national de sécurité qui permet à la CCDJP, au DFJP et au DDPS de travailler en étroite collaboration et la révision de la loi sur les étrangers à laquelle les cantons ont été associés pendant toutes les phases du projet. La CCDJP constate par ailleurs que les autorités fédérales prennent toujours mieux en compte les compétences cantonales dans le secteur de la sécurité intérieure.

La Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) ne s'est prononcée que pour l'exercice 2011 (pas d'évaluation en 2012 et 2013). En ce qui concerne le nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte, la COPMA constate une ingérence dans l'autonomie d'organisation des cantons ; elle considère cependant qu'elle se justifie.

La Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP) se rallie aux observations de la DTAP et attribue également la note 8 au respect des principes du fédéralisme. Elle a constaté que dans l'ensemble, la Confédération a respecté l'autonomie d'organisation des cantons en 2011 et 2012. En revanche, les récents développements montrent une tendance croissante à la centralisation et un transfert de charges non négligeable. La CTP relève par exemple que le projet

de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) implique pour les cantons certes une amélioration des prestations dans le secteur des chemins de fer, mais aussi 500 millions de francs de participation annuelle aux coûts.

La Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDA) tire un bilan plutôt critique. Pour 2011, elle pointe une tendance de la Confédération à empiéter sur l'autonomie d'organisation des cantons. Ses critiques concernent notamment le projet « Développement de la politique agricole 2014–2017 » (12.021) : ainsi, les requêtes des cantons n'ont été que partiellement prises en compte. La CDA estime que les requêtes des professions et des groupes d'intérêts concernés ont eu davantage de poids que celles des cantons. Si le bilan est plus positif pour 2013, l'appréciation générale n'en reste pas moins plutôt mauvaise (note 4).

À l'instar de la CCDJP, **la Conférence gouvernementale affaires militaires, protection civile et service du feu** (CG MPS) se déclare satisfaite de la collaboration Confédération-cantons à la faveur du Réseau national de sécurité. La CG MPS évalue le respect des principes du fédéralisme par la Confédération d'exemplaire, avec la note 9, pour ses domaines de tâches. La collaboration avec les représentants de la Confédération n'a posé aucun problème, les cantons ont pu défendre leurs intérêts, les projets soumis sont bien passés ou n'ont soulevé aucun problème. Seul bémol : les délais fixés pour les consultations, souvent difficiles à tenir.

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a pu faire valoir ses intérêts dans la plupart des consultations parlementaires organisées entre 2011 et 2013. Elle a été impliquée dans les dossiers en cours ; la collaboration Confédération-cantons est qualifiée de positive. Exemples : le « Dialogue Politique nationale suisse de la santé » et le processus de restructuration du domaine de l'asile. La CDAS attribue la note 5 au respect des principes du fédéralisme par la Confédération en 2012 et la note 7 en 2013.

La Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) constate que le défi majeur provient de l'exécution des nouvelles réglementations fédérales. Ainsi, toute nouvelle réglementation présente le risque de charger à l'excès les cantons responsables de l'exécution, en ce qui concerne notamment les mesures d'accompagnement FlaM, la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) ou les contingents pour les travailleurs étrangers. Satisfaite, la CDEP attribue la note 7 au respect des principes du fédéralisme par la Confédération.

La Conférence des chanceliers d'État (CCHE) observe que la Confédération a toujours et encore tendance à s'immiscer dans des domaines de compétences qui sont du ressort des cantons. En ce qui concerne la loi fédérale sur les droits politiques, la CCHE, soutenue par la Chancellerie fédérale, a pu résister à certaines tendances centralisatrices du Parlement fédéral à la suite des discussions dans les médias sur les attestations de la qualité d'électeur dans le cadre d'initiatives et de référendums. La note attribuée par la CCHE est 5.5.

Conclusion

Comme le montrent les commentaires ci-dessus, l'évaluation du respect des principes du fédéralisme par la Confédération est très contrastée d'une conférence à l'autre. Sur une échelle de 1 (très mauvais) à 10 (très bon), les notes fluctuent entre 3 et 9. Certaines conférences estiment que les principes du fédéralisme sont menacés, les autres qu'ils sont pratiquement intégralement respectés. Ces différences s'expliquent par le fait que certains sujets ou domaines politiques sont particulièrement sollicités sous l'angle du fédéralisme. Si, dans les domaines de la sécurité intérieure ou du droit des étrangers, la collaboration et la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons ne posent aucun problème ou sont évaluées positivement, les principes du fédéralisme sont nettement plus touchés en politique européenne ou pour des projets relevant de la politique énergétique ou de la formation. Pour les secteurs de compétences communes, l'appréciation est majoritairement positive lorsque des groupes de travail paritaires sont constitués et les cantons impliqués suffisamment tôt dans le processus.

Les notes ne permettent pas de déduire une tendance générale, positive ou négative, du respect des principes du fédéralisme entre 2011 et 2013. Pour la moitié des conférences – CDF, CDFo/CDC, CCDJP, CDEP –, il n’y a pas eu de changement significatif au cours de la période considérée. Quatre conférences constatent une amélioration (CdC, CG MPS, CDAS et CDA), cinq décèlent plutôt une détérioration (DTAP, CTP, CDEn, CCHE et CDIP). La moyenne est de 6.3 en 2012 et de 6.4 en 2013. L’appréciation est par conséquent mitigée, la situation reste pratiquement inchangée.

5.3 Résultats de l’enquête auprès des conférences régionales de gouvernements

La Conférence des gouvernements du Nord-Ouest de la Suisse (NWRK) a traité un dossier important pour elle en 2011 : l’intronisation de la Conférence métropolitaine de Bâle. Les projets phare des années 2012 et 2013 ont été ceux en lien avec le financement et l’aménagement de l’infrastructure ferroviaire (FAIF), et le projet de Parc suisse d’innovation. En 2013, le pendant du FAIF, soit le NEB (nouvel arrêté sur le réseau des routes nationales) et le projet d’agglomération, ont mobilisé la conférence. Pour la NWRK, le fédéralisme peut également générer des conflits horizontaux, en particulier lorsque les moyens financiers à se répartir entre cantons diminuent. Cette conférence cite à titre d’exemples les projets FAIF et de Parc suisse d’innovation. La NWRK considère, tout comme en 2012, que la situation sous l’angle du fédéralisme est inchangée.

La Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) a relevé l’importance de bon nombre de projets mis en consultation et de projets parlementaires, dont ceux concernant l’aménagement du territoire et la législation sur les résidences secondaires, le financement et l’aménagement de l’infrastructure ferroviaire (FAIF), le Parc suisse d’innovation, ou l’assurance-maladie (remboursement des primes perçues en trop). Pour ces dossiers, cette conférence a souligné l’importance du respect par la Confédération des compétences cantonales.

La CGSO a également suivi de près le dossier concernant la Convention de double imposition avec la France. À ce propos, la solidarité régionale et intercantonale a été saluée. Pour cette conférence, la solution proposée par la France et acceptée par le Département fédéral des finances va à l’encontre des normes juridiques internationales et prétérite clairement la partie francophone du pays ainsi que les ressortissants suisses établis en France. La Convention est également vivement critiquée au sein des Chambres fédérales et a peu de chances de succès. Au niveau régional, la CGSO a également suivi et analysé, surtout pour l’exercice 2011, l’avènement, le 9 novembre 2011, de la Métropole lémanique (GE, VD) et de l’Association Région capitale suisse, en décembre 2010.³⁸ Elle a également relevé que la participation régulière au Dialogue sur la coopération transfrontalière franco-suisse permet aux cantons frontaliers, accompagnés du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), d’échanger avec les collectivités publiques françaises. Contrairement à 2012, année au cours de laquelle la CGSO n’avait de manière générale pas constaté de péjoration de la situation sous l’angle du fédéralisme, pour l’exercice 2013, la situation est appréciée comme plutôt péjorée.

Pour **la Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse orientale (ORK)**, les principaux dossiers sous l’angle du fédéralisme ont été la révision de la loi sur l’aménagement du territoire, le nouvel arrêté sur le réseau des routes nationales (NEB), le référendum sur la vignette autoroutière, le projet de financement et d’aménagement de l’infrastructure ferroviaire (FAIF), la révision de la loi sur l’asile, la loi fédérale sur l’application de l’accord FATCA, la révision de la loi sur l’entraide en matière fiscale ou encore la 3^e réforme de l’imposition des entreprises. Les cantons de Suisse orientale accordent toujours une grande importance à la collaboration sectorielle dans le cadre des conférences régionales spécialisées. Celle-ci permet d’accomplir des tâches conjointement, tout en

³⁸ Les membres de l’Association Région capitale suisse sont les cinq cantons de Berne, Neuchâtel, Fribourg, Soleure et Valais, ainsi que de nombreuses villes, communes et organisations régionales de ces cantons.

utilisant les ressources de manière efficiente au niveau intercantonal. En lien avec l'article 48a Cst, le Concordat sur les hautes écoles du 20 juin 2013 a été cité à titre d'exemple et est en cours de ratification. La mise en œuvre de la RPT en matière d'intégration des handicapés a également été mentionnée. Dans d'autres domaines de tâches, il a été question de l'accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES) du 22 mars 2012, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, de programmes d'agglomération ou encore de divers accords financiers avec des compagnies privées de chemins de fer.

En matière de législation ou d'accords de la Confédération, l'ORK relève, contrairement aux exercices 2011 et 2012, un durcissement. Les cantons sont mis sous pression, subissent de lourdes charges financières et en sont réduits à organiser la transposition des normes au niveau cantonal (ex. : prestations complémentaires AVS/AI, entraide en matière fiscale, politique énergétique). Dans un cas, un délai de consultation d'un mois a été considéré comme peu sérieux (FATCA). La révision de la loi sur l'asile et la nouvelle organisation de ce domaine constituent en revanche un exemple de bonne collaboration entre la Confédération et les cantons. De manière générale, l'ORK qualifie tout de même la situation de satisfaisante à plus d'un titre. L'ORK considère que la situation est stable sous l'angle du fédéralisme.

Les membres de la **Conférence des gouvernements de la Suisse centrale (ZRK)** poursuivent comme par le passé une intense collaboration. Celle-ci a été développée dans le domaine de la police, de la formation et de la culture en particulier. Les parlements des 6 cantons de Suisse centrale ont également décidé d'adhérer au nouveau concordat de Suisse centrale sur les hautes écoles, du 15 septembre 2011. La ZRK a également traité des dossiers en lien avec les institutions culturelles suprarégionales. Dans le cadre des « Youth Olympic Games Lucerne 2020 » les cantons de Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald et Zoug ont octroyé des montants pour la préparation d'une candidature. Une convention a au demeurant été signée avec Caritas concernant la gestion du service d'interprètes de Suisse centrale. La ZRK ne s'est pas prononcée pour l'exercice 2013. En 2012, elle avait constaté une tendance générale à la péjoration du respect des principes du fédéralisme.

La Conférence des gouvernements des cantons alpins (RKGK) n'a pas pris position pour l'exercice 2011. Pour les années 2012 et 2013, cette conférence a considéré comme importants les projets de loi fédérale sur les résidences secondaires et de Stratégie énergétique 2050. La RKGK constate avec regret que sous l'angle du fédéralisme, la situation se dégrade inexorablement, tant en raison de tendances claires à la centralisation, que de la perte d'importance de la portée et de la valeur du fédéralisme dans la conscience de l'administration fédérale et du Parlement fédéral, notamment en matière d'exécution. Un exemple survenu en 2013 illustre ces propos. Pendant que la procédure de consultation concernant le projet de stratégie énergétique 2050 était en cours, certaines parties du projet ont été privilégiées suite à des interventions parlementaires (ex. : lv. pa. 12.400 « Libérer les investissements dans le renouvelable sans pénaliser les gros consommateurs »). De la sorte, les parties du projet traitées dans le cadre de la procédure de consultation ordinaire ont été désavantagées, et le droit de participation des cantons dévalorisé. De plus, selon la RKGK, les auditions concernant des projets d'ordonnances fédérales sont de purs exercices alibi. Cette conférence considère que la situation s'est péjorée sous l'angle du fédéralisme.

Quant à la **Conférence des gouvernements et de la métropole de Zurich (RKMZ)**, elle ne s'était pas prononcée pour l'exercice 2011. Les deux années suivantes, elle a notamment mis l'accent sur les projets de parc national de l'innovation, de fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), de vignette autoroutière ou encore sur le projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. À propos de ce projet, la conférence a demandé à être fortement impliquée dans les travaux de planification.

Cette conférence s'est également beaucoup investie dans ses propres projets, tels une étude sur les effets de l'immigration, et de la croissance de la population dans les domaines de l'économie, du marché du travail, de la société, de l'intégration, ainsi que de l'espace et l'urbanisation. Il en va

de même des possibilités d'un financement alternatif du trafic par les usagers dans l'espace métropolitain zurichois, ou encore des conséquences de la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire avec un projet de « plus-value par la densification ». Dans l'ensemble, la RKMZ évalue l'évolution du fédéralisme pour 2013 comme neutre et inchangée.

Bilan

Les activités des conférences régionales se sont déployées sur au moins deux fronts. Elles assurent tout d'abord le suivi de projets importants pour les cantons sous l'angle du fédéralisme, comme le projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF), le projet de parc suisse d'innovation ou encore le nouvel arrêté sur le réseau des routes nationales. Les conférences régionales sont également fortement impliquées dans le développement et le suivi de projets concernant spécifiquement leur région, y compris en dehors des frontières helvétiques. Citons à titre d'exemples l'Association Région capitale suisse, le Dialogue sur la coopération transfrontalière franco-suisse, « Youth Olympic Games Lucerne 2020 », ou encore l'étude des modalités de financement alternatif du trafic par les usagers dans l'espace métropolitain zurichois.

Des tensions sous l'angle du fédéralisme se sont donc concrétisées également sur ces deux fronts. Au niveau vertical, un durcissement a tout d'abord été constaté en lien, par exemple, avec les prestations complémentaires AVS/AI, l'entraide en matière fiscale ou encore la politique énergétique. Les cantons sont mis sous pression, subissent de lourdes charges financières et en sont réduits à organiser la transposition de ces normes au niveau cantonal. Au niveau horizontal ensuite, où le fédéralisme peut générer des tensions entre les cantons partenaires lorsque l'argent vient à manquer.

Pour les exercices 2012–2013, les conférences ont évalué sur une échelle de 1 à 10 la mesure dans laquelle les principes du fédéralisme avaient été respectés par la Confédération. Ceux-ci ont été appréciés comme respectés à raison d'une moyenne de 5.2 pour 2012, et de 6 pour 2013. Cette légère amélioration ne se reflète pas dans l'appréciation de la tendance par rapport aux exercices précédents. Pour la majorité des conférences régionales et pour les deux exercices, la situation sous l'angle du fédéralisme est inchangée, 2 conférences ayant chaque fois conclu à une situation plutôt péjorée. Malgré les difficultés rencontrées, les conférences estiment dans leur majorité que la situation peut être qualifiée de satisfaisante.

6 Sujets, tendances et champs d'action

Le présent chapitre reprend les principaux sujets et développements traités dans les chapitres 2 à 5 et met en avant les tendances qui se dessinent. Il propose en conclusion des mesures à envisager pour trois champs d'action spécifiques.

Les cantons et les conférences intercantionales ont évalué l'évolution du fédéralisme pendant la période comprise entre 2011 et 2013. Sur une échelle de 1 (très mauvais) à 10 (très bon), les notes moyennes varient entre 5.7 et 6.2, les fluctuations d'une année à l'autre étant très faibles. Les 26 cantons, de même que les conférences thématiques et les conférences régionales, fournissent dans l'ensemble une appréciation mitigée du respect des principes du fédéralisme et de la collaboration au sein de l'État fédéral, tout en estimant que la situation est stable.

6.1 Principaux sujets sous l'angle du fédéralisme

Quelques dossiers ont occupé une place de choix pendant la période 2011–2013. Il s'agit, d'une part, de tâches communes ayant fait l'objet d'une collaboration partenariale intense entre la Confédération et les cantons et, d'autre part, de domaines politiques ayant mis particulièrement au défi les principes du fédéralisme. Notons qu'il s'agit pour l'essentiel de dossiers transversaux.

6.1.1 Migration

Immigration

L'immigration a été un sujet largement débattu pendant la période 2011–2013. Dans un rapport sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse, paru en 2011, le Conseil fédéral expose les conséquences de l'immigration sur certains domaines politiques qui ressortissent aussi bien à la Confédération qu'aux cantons. Le projet de rapport n'a pas convaincu les cantons, qui lui reprochent d'être généralement trop vague dans ses analyses et dans ses conclusions (actions requises) et de faire largement l'impasse sur les effets multiples qui en découleraient aux niveaux cantonal et communal. Le Colloque politique des 16 et 17 février 2012, réunissant la CdC et les conférences des directeurs, a donc exigé une discussion approfondie entre la Confédération et les cantons en vue des trois initiatives populaires visant à limiter l'immigration (« Contre l'immigration de masse », « Pour la stabilisation de la population totale » et « Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles ») et de l'adhésion de la Croatie à l'UE en 2013 avec, en perspective, l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) à ce pays. Les cantons ont institué un État-major intercantonal Immigration, migration et intégration, placé sous la responsabilité de la CdC et composé de représentants CDEP, CCDJP, CDAS, CDIP, CDS, DTAP et CDF. En 2013 également, les cantons ont abordé de manière résolue les dossiers de l'immigration, de la migration et de l'intégration. Au chapitre de l'immigration, il s'agissait au premier chef de se positionner par rapport à l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse ». Ce texte exige la réintroduction du système des contingents qui se traduirait d'une part, par une remise en question de la politique européenne soutenue par les cantons et d'autre part, par un surcroît de charges administratives. Parallèlement, il s'agissait de mettre au point une position concernant l'extension de la libre circulation des personnes à la Croatie comme nouvel État membre de l'UE. Afin d'arrêter une position claire sur les sujets de migration, les gouvernements cantonaux ont adopté le 21 juin 2013 les Lignes directrices sur la politique migratoire suisse, un document dans lequel ils revendiquent une politique migratoire qui repose sur les piliers suivants : prospérité, solidarité, sécurité et intégration. Ils sont favorables au système dual d'admission en tant qu'instrument de gestion, un système qui comprend deux volets : la libre circulation des personnes pour les citoyens UE/AELE et l'immigration de main d'œuvre qualifiée en provenance de pays tiers, en fonction des besoins de l'économie.

Le 13 décembre 2013, les gouvernements cantonaux adoptaient une position sans appel rejetant l'initiative contre l'immigration de masse et approuvant l'extension de la libre circulation des personnes à la Croatie.

Intégration des étrangers : Programmes d'intégration cantonaux et révision partielle de la LEtr

Dans le domaine de l'intégration, une collaboration exemplaire s'est établie ces trois dernières années entre la Confédération et les cantons. Au début de 2011, le DFJP et la CdC ont entamé des discussions sur les orientations futures de la politique suisse d'intégration des étrangers. Les cantons ont invité la Confédération à se concentrer exclusivement sur les aspects de réalisation des objectifs stratégiques ainsi que sur l'efficacité et l'aboutissement des projets. Concernant le niveau opérationnel et l'utilisation des moyens financiers, les cantons ont demandé une marge de manœuvre aussi large que possible, conformément à l'article 46 alinéa 3 Cst. Au terme d'intenses négociations, le DFJP et la CdC ont finalement trouvé un terrain d'entente qui concilie les intérêts de la Confédération et ceux des cantons. Celui-ci porte notamment sur les objectifs stratégiques que doivent poursuivre les programmes et sur le principe du financement à parts égales dans le domaine des étrangers, au sens de l'équivalence fiscale (en cohérence avec le principe de gestion partagée des tâches communes). Par ailleurs, un modèle de convention-programme a été établi, qui sert de référence à la future collaboration partenariale entre la Confédération et les cantons en matière d'encouragement de l'intégration. Les programmes cantonaux d'intégration, calqués sur le modèle de la convention-programme et prévus pour la période 2014–2017, répondent aux principes fédéralistes et permettent de moduler la politique d'intégration en fonction des réalités sur le terrain. Se trouve ainsi consacré pour la première fois en politique d'intégration des étrangers le mode de collaboration Confédération-cantons développé dans le cadre de la RPT.

Dans une motion adressée en 2011 au Conseil fédéral, les Chambres demandaient l'élaboration d'une loi-cadre sur l'intégration, respectivement la révision de la loi sur les étrangers et des lois spéciales concernées. Le Conseil fédéral a opté pour une révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr), en y associant étroitement les cantons.

Le projet s'inspire de la conception de la politique d'intégration développée conjointement par le Conseil fédéral et les cantons. Fin 2013, on pouvait relever que le processus était bien engagé. À ce stade, d'importantes requêtes des cantons avaient été prises en considération, tant lors de la consultation que lors des délibérations au Parlement. Ainsi, la mise en place de conventions d'intégration dans toute la Suisse, désapprouvée par les cantons, a été abandonnée. En revanche, à l'encontre de la position des cantons, le Conseil fédéral et le Conseil des États ont tenu au système selon lequel le degré d'intégration du demandeur devait être systématiquement examiné lors de l'octroi et de la prolongation de l'autorisation de séjour pour en fixer la durée de validité. Le projet de révision de la LEtr adopté en décembre 2013 par le Conseil des États tient compte dans l'ensemble du fait que l'intégration est une tâche commune. La Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités. La Commission des institutions politiques du Conseil national est entrée en matière sur le projet avant de proposer au Conseil national de renvoyer l'affaire au Conseil fédéral, après l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse le 9 février 2014. Le 12 mars, le Conseil national a suivi la proposition de sa commission d'examen.

Restructuration du domaine de l'asile

Le domaine de l'asile est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Le 26 mai 2010, le Conseil fédéral a adopté un message sur la révision de la loi sur l'asile (LAsi). Ce projet vise une accélération sensible des procédures tout en renforçant les droits des requérants en leur proposant gratuitement les services d'un représentant légal. L'examen des conséquences financières, organisationnelles, juridiques et politiques de cette restructuration a été effectué par un Comité de pilotage réunissant le DFJP, la CCDJP et la CDAS et par un groupe de travail mixte composé de repré-

sentants de la Confédération et des cantons. Lors de la Conférence sur l'asile du 21 janvier 2013, la Confédération, les cantons et les communes ont convenu d'une stratégie commune. Le groupe de travail Confédération-cantons a eu pour mission d'élaborer jusqu'à la fin 2013 la planification générale de la restructuration du domaine de l'asile, de proposer à cet effet un plan de mise en œuvre et d'assurer un suivi des travaux législatifs en vue de la mise en œuvre des mesures d'accélération (révision de la loi sur l'asile et ordonnance sur la phase de test) et d'accompagner la phase de test prévue. Le peuple suisse a accepté la révision partielle de la loi sur l'asile le 9 juin 2013.

6.1.2 Formation

Depuis 2006, la formation relève à la fois de la Confédération et des cantons (« espace suisse de formation ») selon l'article 61a Cst., ce qui les amène à collaborer étroitement.

Harmonisation des objectifs de l'école obligatoire

En vertu de la Constitution (art. 62, al. 4 Cst.), les cantons sont tenus d'harmoniser les objectifs des différents niveaux d'enseignement. En 2011, la Confédération et les cantons ont défini pour la première fois des objectifs communs pour la politique de l'éducation. C'est en juin 2011 que les directeurs cantonaux de l'instruction publique ont donné le coup d'envoi aux premiers objectifs communs, qui devaient servir de référence pour l'établissement des nouveaux plans d'études régionaux. Pendant la période 2011-2013, la Conférence des cantons germanophones des directeurs cantonaux de l'instruction publique (D-EDK) a mis en consultation le plan d'études 21 (Lehrplan 21) pour l'école obligatoire. Ce premier plan d'études commun est la transposition par les 21 cantons germanophones et plurilingues de l'article 62 Cst. et consacre l'harmonisation des objectifs de l'école obligatoire. La consultation est achevée et les retours sont en cours d'évaluation.

Parallèlement à cela, les cantons ont débuté les travaux de mise en œuvre. Chaque canton décidera de l'introduction du plan d'études 21 selon ses propres bases légales. Le plan d'études romand (PER) a été introduit par étapes en Suisse romande à partir de l'automne 2011. Le canton du Tessin a entrepris la révision de son plan d'études.

L'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS, entré en vigueur le 1^{er} août 2009) est encore en cours de ratification pendant la période sous revue. 15 cantons y ont adhéré, 7 ont refusé de l'adopter et 4 cantons n'ont pas encore pris de décision. Le concordat HarmoS propose une harmonisation des objectifs et des structures de l'école obligatoire dans les différents cantons, sans que leurs compétences en soient affectées.

Coordination dans le domaine des hautes écoles

Réunie le 20 juin 2013, l'Assemblée plénière de la CDIP a adopté l'Accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles). L'essentiel des contenus du concordat est prescrit par la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE) du 30 septembre 2011. Pour les cantons, l'accord pose les bases d'un changement en Suisse : la Confédération et les cantons promeuvent et coordonnent conjointement le domaine de l'enseignement supérieur. Sont concernées les hautes écoles universitaires, les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques. En plus du Concordat de coordination universitaire, la CDIP a également pris acte en l'approuvant, en juin 2013, du projet de convention de coopération entre la Confédération et les cantons. Les cantons qui ont adhéré au concordat pourront, dès son entrée en vigueur, signer cette convention avec la Confédération qui institue les organes communs de la Confédération et des cantons pour la coordination dans le domaine de l'enseignement supérieur. L'entrée en vigueur du Concordat sur les hautes écoles est prévue pour 2015 et, avec elle, la conclusion de la convention de coopération.

Loi sur l'encouragement du sport et promotion de la formation musicale : ingérence dans la souveraineté des cantons

Entre 2011 et 2013, on a pu observer, surtout au Parlement fédéral, des tendances à vouloir réduire la souveraineté des cantons en matière d'éducation. Ainsi, sur proposition du Conseil national, une disposition a été ajoutée au projet de loi sur l'encouragement du sport précisant que la Confédération est habilitée à fixer des règles qualitatives et quantitatives pour l'enseignement du sport dans les écoles primaires et secondaires. L'initiative populaire « Jeunesse + musique » a également constitué un défi en termes de souveraineté cantonale. En 2012, le Parlement fédéral a adopté, à titre de contre-projet direct, un article constitutionnel sur la promotion de la formation musicale des jeunes, dont l'objectif est d'harmoniser l'enseignement de la musique à l'école. Ce contre-projet a été adopté par le peuple et les cantons en septembre 2012.

6.1.3 Organisation du territoire

Les principaux sujets entre 2011 et 2013 ont été l'organisation du territoire, les mutations territoriales et les défis qui en résultent. Ces sujets jouent un rôle déterminant pour les cantons, car ils relèvent essentiellement, en vertu de l'article 75 Cst., de leur compétence et de leur responsabilité.

Projet de territoire Suisse

Les travaux d'élaboration du Projet de territoire Suisse ont été menés conjointement par le DETEC, la CdC, la DTAP, l'ACS et l'UVS, comme il en avait été convenu en 2006 déjà. Le Projet de territoire Suisse est le premier document stratégique élaboré en la matière associant les trois niveaux étatiques. Il propose trois stratégies. La première prévoit la mise en place de territoires d'action et le renforcement du réseau polycentrique de villes et de communes, la deuxième la valorisation du cadre de vie et des paysages et la troisième une meilleure coordination entre les transports, l'énergie et le développement territorial. Les cantons étant opposés à un concept contraignant d'un point de vue juridique au sens de l'article 13 de la loi sur l'aménagement du territoire, ce projet n'a qu'un caractère d'orientation et d'aide à la décision. L'adoption du projet en 2012 n'a aucune incidence sur les compétences des cantons en matière d'aménagement du territoire.

Initiative sur les résidences secondaires et politique agricole : atteinte à la marge de manœuvre des cantons

L'initiative sur les résidences secondaires et la politique agricole 2014–2017 ont donné lieu à des critiques. En acceptant l'initiative sur les résidences secondaires le 11 mars 2012, le peuple suisse s'est prononcé pour une limitation stricte de la construction de ce type de logement. Les cantons concernés estiment que le projet est en contradiction avec le principe de subsidiarité et qu'il empiète sur leur marge de manœuvre. La législation d'exécution de la Confédération, en l'occurrence la nouvelle loi sur les résidences secondaires, et toute adaptation éventuelle de la loi sur l'aménagement du territoire ne doivent en aucun cas enfreindre les principes du fédéralisme.

Le projet de développement de la politique agricole 2014–2017 a lui aussi donné lieu à des critiques. C'est son contenu qui est mis en cause, la Confédération ayant fait largement l'impasse sur deux objectifs constitutionnels importants : l'occupation décentralisée du territoire et les conséquences administratives pour les cantons.

Loi sur l'aménagement du territoire

Entre 2011 et 2013, les cantons ont pu défendre leurs compétences en matière d'aménagement du territoire moyennant une forte mobilisation contre des tendances centralisatrices. C'est surtout la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire qui a été l'objet de critiques. Bien que les instruments de mise en œuvre aient été élaborés en collaboration étroite entre la Confédération et les cantons pendant la première phase de la révision de la loi, les requêtes des cantons n'ont été que partiellement prises en compte dans le projet mis en consultation. Les conférences intercanto-

nales ont fait part de leur insatisfaction et de leurs critiques dans une prise de position qui a donné lieu à d'intenses négociations avec la Confédération. Un règlement ayant finalement pu être trouvé, la CdC et la DTAP ont approuvé le texte. Celui-ci a été accepté par le peuple le 3 mars 2013 et l'entrée en vigueur est agendée au 1^{er} mai 2014. La mise en œuvre de la loi sur l'aménagement du territoire implique pour certains cantons un investissement à ne pas sous-estimer.

6.1.4 Politique énergétique

Sous l'angle du fédéralisme, les développements de ces trois dernières années ont revêtu une importance particulière. Suite à l'accident nucléaire de Fukushima, le Conseil fédéral a décidé de réorienter la politique énergétique suisse (Stratégie énergétique 2050). Bien que ce changement de paradigme concerne très directement les intérêts et les compétences des cantons, il a eu lieu sans qu'ils y soient véritablement associés. Or, la nouvelle orientation de la politique énergétique touche les cantons à plus d'un titre : en tant que propriétaires des entreprises d'approvisionnement énergétique, en tant que coresponsables de la sécurité d'approvisionnement et du fait de leurs compétences en matière d'efficacité énergétique des bâtiments. Le message du Conseil fédéral du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 a pris en compte des points importants soulevés par les cantons. Certes, ce texte est acceptable dans ses grandes lignes, mais plusieurs aspects restent problématiques d'un point de vue fédéraliste. Des divergences considérables subsistent dans des domaines relevant dans une large mesure de la compétence des cantons en vertu de l'article 89 alinéa 4 Cst. ; il s'agit de l'efficacité énergétique des bâtiments et de la planification territoriale en vue de l'utilisation du potentiel des énergies renouvelables.

La mise en œuvre de la Stratégie énergétique conduira à des changements structurels en matière d'approvisionnement énergétique, portera atteinte à l'autonomie d'organisation des cantons et exigera des investissements conséquents, créant une pression accrue sur les finances cantonales. La réforme visée avec la deuxième étape de la stratégie – mise en place d'un système plus incitatif et passage d'une taxation directe à une taxation indirecte – pourrait renforcer cette pression.

6.1.5 Infrastructures et financement

La Suisse a besoin d'infrastructures qui fonctionnent et qui soient compétitives. La population et l'économie sont tributaires d'un réseau ferroviaire et routier de qualité, adapté à leurs besoins. Cela suppose des investissements dans les deux modes de transport et la garantie du financement.

Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF)

Les cantons ont soutenu le projet « Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire » (FAIF). Ils se sont félicités de l'augmentation de l'enveloppe budgétaire à 6,4 milliards de francs d'ici 2025 et de l'association des cantons au processus de planification en temps utile et de manière contraignante. Le nouveau fonds d'infrastructure ferroviaire (FInFer) illimité garantit un financement durable, auquel les cantons participent chaque année à hauteur de 500 millions de francs. La population suisse a accepté le projet à une forte majorité le 9 février 2014.

Arrêté sur le réseau et loi sur la vignette autoroutière (LVA)

L'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et son financement (arrêté sur le réseau) et la modification de la loi sur la vignette autoroutière (LVA) devraient conduire à l'intégration d'environ 400 km de routes existantes dans le réseau routier national. L'exploitation, l'entretien et l'extension de ces routes relèveront à l'avenir de la compétence de la Confédération. La reprise des routes cantonales d'importance nationale dans le réseau des routes nationales correspond au désenchevêtrement poursuivi par la RPT. Les projets d'extension prévus par l'arrêté revêtent, selon les cantons, une grande importance à l'échelle aussi bien nationale que régionale. Les cantons se sont toujours prononcés pour l'arrêté sur le réseau et pour la modification de la LVA, qui prévoyait

un financement par une augmentation du prix de la vignette autoroutière devant passer de CHF 40.- à CHF 100.-. Les cantons auraient également participé avec une contribution annuelle de CHF 30 millions aux coûts supplémentaires. Ce mode de financement aurait correspondu à la solution commune que le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux avaient adoptée en 2010 et qui portait sur des dossiers de politique financière en suspens. Le peuple suisse a cependant rejeté le projet de vignette le 24 novembre 2013. Il est impossible de dire aujourd'hui si l'arrêté sur le réseau verra le jour. Le risque pour les cantons est qu'ils soient encore mis d'avantage à contribution pour le financement. Sous l'angle du fédéralisme, il est important de s'en tenir à la solution commune Confédération-cantons qui prévoit une contribution cantonale maximale de CHF 30 millions par an. Si les cantons devaient fournir une participation financière plus élevée, cela aurait des répercussions négatives sur leur marge de manœuvre financière déjà restreinte.

Fonds pour les routes nationales et trafic d'agglomération

Comme pour le FAIF, le Conseil fédéral envisage un réaménagement général du financement des routes. L'élément clé est un Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). D'un point de vue cantonal, il faut se féliciter que la Confédération souhaite asseoir le financement des routes sur une base solide. Le FORTA devrait fonctionner selon les mêmes mécanismes que le fonds d'infrastructure ferroviaire, c'est-à-dire disposer de moyens financiers sans limitation de durée destinés à l'entretien et à l'aménagement et financer des projets d'investissement en référence à une stratégie globale. Le FORTA garantirait en outre un cofinancement illimité dans le temps de la Confédération au transport d'agglomération et le maintien de la substance des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques, au moins dans la même mesure que le fonds d'infrastructure actuel. Les fonds destinés au trafic d'agglomération seraient également versés sur la base des projets d'agglomération qui ont fait leurs preuves, dans l'optique d'un développement global.

6.1.6 Politique financière et fiscale

Ces dernières années, les budgets cantonaux ont dû faire face à une pression toujours plus grande. Certains cantons présentent des déficits structurels et ont engagé des mesures de consolidation. Plusieurs décisions prises au niveau fédéral ont eu des répercussions sur le budget des cantons ; il en est ainsi par exemple du nouveau régime de financement des soins et du financement hospitalier ou des efforts de professionnalisation dans le domaine du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte. De nombreuses tâches communes lient étroitement la Confédération et les cantons dans leurs activités. Cet enchevêtrement, qui aurait dû être réduit grâce aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale selon la RPT, semble refaire surface dans certains domaines, comme dans celui du financement de l'infrastructure ferroviaire.

Mesures de consolidation de la Confédération

Les financements incitatifs et les cofinancements de la Confédération permettent souvent à des projets de voir plus rapidement le jour dans les cantons. Sous l'angle de la politique financière, on pourrait craindre que la Confédération réduise son engagement financier à moyen et à long termes dans le cadre de programmes d'allègement budgétaire et que les cantons doivent faire face à des transferts de charges. Le respect d'un partage clair des compétences entre la Confédération et les cantons conformément aux principes de la RPT aurait pour effet de simplifier les mesures de consolidation et le réexamen des tâches à venir. De ce point de vue, on peut se féliciter du programme de consolidation et de réexamen des tâches (CRT 2014) présenté en 2012 par le Conseil fédéral, qui fait abstraction des tâches communes. Le projet ayant été rejeté par le Conseil national lors de la session d'hiver 2013, le Conseil fédéral devra définir de nouvelles mesures d'économie, synonymes d'insécurité financière et de risques pour les cantons.

Développements internationaux

Les cantons voient leur marge de manœuvre en politique fiscale restreinte par les développements internationaux. Le Dialogue fiscal Suisse-UE et les mesures visant à renforcer la compétitivité fiscale de la Suisse adoptées dans le cadre de la 3^e Réforme de l'imposition des entreprises mettent également la souveraineté cantonale sous pression. Les cantons reconnaissent cependant que l'adaptation du régime fiscal des entreprises est une nécessité pour rester compétitifs dans le contexte fiscal international. Petite puissance économique ouverte sur l'extérieur, la Suisse doit préserver sa compétitivité. Les cantons se prononcent donc pour le remplacement des régimes spéciaux par de nouveaux allègements ciblés et susceptibles d'être acceptés à l'échelle internationale tout en garantissant une sécurité juridique aussi élevée que possible. Des pertes fiscales sont cependant à craindre pour les cantons qu'il faudra compenser pour la moitié au moins par des mesures de soutien de la Confédération. À cela s'ajoute le fait que les bénéfices de la Banque nationale suisse reversés à la Confédération et aux cantons tendront à diminuer et à être plus volatiles ces prochaines années.

Il apparaît donc d'autant plus important que l'attractivité fiscale des cantons ne soit pas encore plus réduite. Les initiatives populaires nationales sur l'abolition des privilèges fiscaux lancées entre 2011 et 2013 et l'introduction d'un impôt fédéral sur les successions et les donations réduiraient à nouveau, si elles étaient acceptées, la souveraineté fiscale des cantons. Il s'agit dans le même temps d'éviter un isolement de la Suisse en tant que place économique, en raison du non-respect des standards internationaux. Les cantons ont donc soutenu depuis le début la nouvelle politique d'assistance administrative fiscale via la révision des conventions de double imposition.

6.1.7 Participation

La Constitution fédérale octroie aux cantons le droit de participer au processus de décision de la Confédération. L'article 45 Cst. réglemente la participation générale, en particulier à l'élaboration de la législation, et l'article 55 Cst. concerne spécifiquement la participation des cantons à la politique extérieure.

Participation des cantons au processus de décision sur le plan fédéral

En politique intérieure, les travaux portant sur une amélioration de la mise en œuvre du droit fédéral ont été particulièrement importants pour les cantons. Dans le cadre du Dialogue confédéral Confédération – cantons, le Conseil fédéral et la CdC ont identifié quatre domaines pour lesquels des améliorations pourraient être apportées : 1) l'association des cantons à la planification et à l'élaboration des avant-projets ; 2) la prise en compte des questions de mise en œuvre dans le cadre de la procédure de consultation ; 3) l'interaction avec les cantons durant la phase parlementaire ; 4) la fixation des délais pour la mise en œuvre du droit fédéral dans les cantons. Des propositions de solution communes ont été élaborées pour ces quatre domaines, solutions que le Conseil fédéral et la CdC ont ensuite mises en route dans leurs domaines de compétence respectifs. Les principales mesures au niveau cantonal ont été intégrées dans la Réglementation-cadre sur la méthode de travail de la CdC et des Conférences des directeurs concernant la coopération de la Confédération et des cantons. La participation des cantons au processus législatif fédéral a pu être améliorée par le biais des conférences politiques. Les travaux de mise en œuvre se poursuivront en 2014.

En ce qui concerne les mesures prévues par la Confédération, il convient de mentionner la révision partielle de la loi sur la consultation (LCo). Dans leur prise de position du 22 mars 2013, les cantons ont soutenu l'intention du Conseil fédéral de réviser la LCo, mais ont demandé également des améliorations. Fin 2013, le Conseil fédéral a transmis le message au Parlement. Il a suivi la demande des cantons de suppression des consultations par voie de conférence. De plus, les ordonnances et les autres projets qui touchent particulièrement les intérêts et les compétences des cantons seront l'objet de consultations systématiques dans les cantons. Le Conseil fédéral n'est cependant pas entré en matière sur d'autres requêtes des cantons et soutient que des unités administratives situées à un échelon inférieur au département peuvent également lancer des procédures de consul-

tation. Il n'a également pas pris en compte la requête consistant à n'ouvrir une procédure de consultation que lorsque tous les documents sont disponibles dans les trois langues officielles. Enfin, il refuse d'accorder une importance particulière aux positions des cantons lorsque leurs intérêts essentiels sont touchés ou lorsque l'acte législatif sera ensuite exécuté par eux. La CdC fera à nouveau valoir les requêtes des cantons lors des prochaines délibérations parlementaires qui débiteront au printemps 2014.

Participation des cantons à la politique extérieure et à la politique européenne

En politique extérieure, les cantons ont dû défendre avec vigueur, au cours de la période sous revue, leurs droits d'information et d'association inscrits dans la Constitution et dans les lois fédérales. La mise en place d'un dialogue régulier sur les questions européennes (Dialogue Europe) a toutefois permis un échange informel renforcé entre la Confédération et les cantons. Cependant, l'association des cantons aux négociations en cours avec l'UE a été pour certains points considérée comme lacunaire. La collaboration entre la Confédération et les cantons pour les négociations sur l'électricité avec l'UE s'avère plutôt difficile. Les positions et les efforts des cantons ont été en grande partie ignorés et les cantons ont été plusieurs fois laissés de côté lors des négociations. Même si la collaboration Confédération-cantons fonctionne bien, des doutes sont formulés quant au respect du fédéralisme lors des négociations avec l'UE sur un accord fiscal : sont touchées des questions fondamentalement liées au fédéralisme, comme la marge de manœuvre des cantons dans l'organisation de la souveraineté fiscale.

Le mandat pour les négociations avec l'UE relatives aux questions institutionnelles est toujours l'objet de critiques. Après d'intenses discussions, les cantons ont certes obtenu un délai suffisamment long pour prendre position et les propositions de solution du Conseil fédéral adoptées en 2013 ont semblé plus favorables au fédéralisme que les propositions de l'année précédente. Cependant, la future reprise dynamique du droit de l'UE met à nouveau à rude épreuve le fédéralisme. Ainsi, dans leurs états des lieux en politique européenne des 25 juin 2010 et 24 juin 2011, les cantons soulignent avec insistance qu'ils ne peuvent approuver un approfondissement des relations avec l'UE que si des réformes internes visant à préserver le fédéralisme sont engagées. Fin 2013, les gouvernements cantonaux ont concrétisé leurs vues à ce sujet : ils demandent, premièrement, une adaptation de la loi fédérale actuelle sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC) afin de mieux tenir compte des requêtes des cantons. Il s'agit d'obtenir tout d'abord une obligation générale d'information de la part de la Confédération. Deuxièmement, un délai réglementaire de trois mois pour le dépôt des positions cantonales devra à l'avenir figurer dans la LFPC. Une réduction du délai ne doit être possible qu'en cas d'urgence et devra alors être motivée par écrit. Il est, troisièmement, nécessaire de renforcer le poids des prises de position cantonales lorsqu'il s'agit de projets de politique européenne affectant les compétences des cantons. Toutefois, il ne faut pas limiter de manière disproportionnée la capacité d'action de la Confédération en matière de politique européenne. Le Conseil fédéral s'est montré peu réceptif à ces propositions et n'était pas encore entré en matière à la fin 2013.

L'association adéquate des cantons à la politique extérieure et européenne de la Confédération a donc constitué un défi de taille entre 2011 et 2013. Cependant, le projet portant modification de l'annexe III de l'Accord sur la libre circulation des personnes (12.047) peut être cité comme exemple de collaboration réussie entre les autorités fédérales et cantonales dans le domaine de la politique extérieure (extension ALCP à la Croatie). L'association des cantons à toutes les étapes de la procédure a bien fonctionné.

6.2 Tendances et défis

6.2.1 Niveau de participation limité

Pour que le fédéralisme helvétique conserve toute sa vigueur, son respect par les instances politiques et administratives fédérales est essentiel. S'il est une évidence en théorie, sa concrétisation peut parfois s'avérer laborieuse.

Qu'il s'agisse de politique suisse ou étrangère, la participation des cantons au processus de décision au plan fédéral suppose une association matérielle et une association en matière d'exécution (art. 45 Cst.). En tant qu'éléments constitutifs de la Confédération et premiers responsables de l'exécution au sein de l'État fédéral, ils occupent une place particulière. Concernant l'activité législative notamment, ce processus est encore lacunaire.

En politique européenne, les cantons ont le souci constant de faire entendre leur voix par le biais du droit constitutionnel qui veut qu'ils soient notamment associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels (art. 55 Cst.). L'article 55 Cst. et les droits de participation qui en découlent pour les cantons l'ont été pour les motifs suivants : la répartition constitutionnelle des compétences entre la Confédération et les cantons n'est pas connue des États européens et de l'UE, qui considèrent que la Confédération est compétente dans tous les domaines et est leur partenaire exclusif. Il en découle le risque que la Confédération s'approprie effectivement toutes les compétences comme si elles étaient exclusivement les siennes. Afin de contrebalancer quelque peu ce danger, le constituant a donné aux cantons le droit de participer aux décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels.

Une légère amélioration se dessine dans le cadre du Dialogue Europe, en lien avec le projet de mandat de négociations institutionnelles avec l'Union européenne. La vigilance devra cependant être de mise : plus la Suisse reprend de droit européen, plus grand est le risque d'une centralisation croissante, avec pour corollaire une rude mise à l'épreuve du fédéralisme.

L'association des cantons au processus décisionnel fédéral ne fonctionne donc pas toujours de manière optimale, mais la situation est stable. Bien que le Conseil fédéral et les Chambres se déclarent sensibles à cette problématique, une vigilance constante est de mise de la part des cantons. Ceux-ci doivent souvent rappeler qu'ils sont des partenaires constitutifs de l'État fédéral qui, selon la Constitution fédérale, sont à associer – également en temps utile – au processus décisionnel politique fédéral et à l'élaboration des actes législatifs qui les concernent. Il convient notamment d'entreprendre des actions dans les domaines suivants :

Délais

La loi fédérale sur la consultation prévoit que ces délais sont en principe de 3 mois lorsqu'il s'agit d'actes législatifs ou de traités internationaux soumis à consultation. Or, il est regrettable et problématique que cette règle ne soit pas appliquée dans les cas où une prise de position en politique européenne est requise de la part des cantons.

En matière de délais, lorsque l'administration fédérale est sollicitée pour une prolongation, elle est en principe encline à l'accorder. Cela a notamment été le cas lors de la mise en consultation du projet de révision partielle de la loi fédérale sur la consultation. Pour leur part, les commissions parlementaires ont une pratique contraire, qui consiste à rejeter systématiquement les demandes de prolongation des cantons. De tels refus peuvent être dommageables, car les conférences des directeurs n'ont pas le temps de préparer de prise de position commune des cantons. Une telle situation s'est produite par exemple pour le projet « faire en sorte que la Constitution soit applicable pour les autorités chargées de mettre en œuvre le droit ».

Il est également une tendance en matière de délais qui ne fléchit pas et fait l'objet de nombreuses critiques de la part des cantons : celle qui consiste pour la Confédération à fixer des délais de consultation beaucoup trop courts qui vident le droit de participation des cantons de sa substance.

Un exemple particulièrement éloquent est celui de la consultation concernant les contributions de la Confédération pour les Jeux olympiques d'hiver 2022. La procédure a été ouverte le 17 octobre 2012, avec un délai échéant le 29 octobre 2012. Les conférences intercantionales concernées et plusieurs cantons ont été contraints de renoncer à participer à la consultation prévue.

Association précoce des cantons

Lorsque la mise en œuvre et l'exécution futures de l'acte législatif projeté ont des incidences sur des intérêts essentiels des cantons, l'administration fédérale et les services du Parlement associent les cantons au stade de l'élaboration de l'avant-projet. Ainsi, les chefs de départements et commissions parlementaires peuvent obtenir très tôt dans le processus législatif des informations concrètes sur la mise en œuvre et l'exécution d'un projet donné. Ce principe a été considéré comme la mesure la plus importante par le groupe de travail commun Confédération-cantons auteur du rapport du 13 février 2012 concernant la mise en œuvre du droit fédéral. Malgré cela, ce principe n'est pas toujours respecté. Les cantons n'ont par exemple pas été associés à la rédaction de l'avant-projet de révision de la loi fédérale sur la consultation, malgré l'importance de ce projet pour eux.

Consultation

Il est des cas dans lesquels la consultation est lacunaire, voire inexistante : lorsque des contre-projets à des initiatives populaires sont élaborés. Le premier volet de la Stratégie énergétique 2050 visant la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative « Sortir du nucléaire ») n'a pas été soumis à consultation, malgré les conséquences très importantes de ce dossier pour les cantons. Il en a été de même pour la révision partielle de l'ordonnance sur le placement d'enfants, alors que ce projet n'est pas sans incidences pour les cantons. Finalement, la forme de consultation choisie par la Confédération n'est pas toujours adéquate. La consultation concernant le projet de loi fédérale sur le programme de consolidation a été conduite sous forme d'audition. Or, une loi de cette importance aurait dû être soumise à la procédure de consultation ordinaire.

Prise en compte de l'avis des cantons

Les 26 cantons sont les éléments constitutifs de la Confédération. Le principe de subsidiarité veut que leurs compétences s'étendent à tous les domaines qui ne sont pas explicitement transférés à la Confédération en vertu de la Constitution fédérale. En ses articles 44 à 47, celle-ci consacre la position particulière des cantons au sein de l'État fédéral. L'article 45 pose le principe selon lequel les cantons participent au processus de décision sur le plan fédéral, notamment à l'élaboration de la législation. Il est donc primordial que les cantons soient associés car c'est souvent à eux qu'il revient de mettre en œuvre ou d'appliquer le droit fédéral. L'avis des cantons est donc éminemment important.

En matière de politique extérieure, la Confédération a l'obligation de donner un poids particulier aux avis des cantons lorsque leurs compétences sont affectées (art. 55 Cst). Quand bien même l'article 45 Cst. ne prescrit pas explicitement une telle obligation, il relève de l'évidence que l'avis des cantons revêt un poids particulier, d'autant plus quand leurs compétences et/ou leurs intérêts primordiaux sont touchés ou quand un acte devra être mis en œuvre par eux à un stade ultérieur. Or, il n'est pas rare aujourd'hui de voir que les positions arrêtées par les cantons dans le cadre des consultations soient placées sur le même plan que celles des groupes d'intérêt. Institutionnellement parlant, cet état de fait est problématique.

Malgré l'article 55 Cst., le Conseil fédéral a refusé jusqu'ici de tenir compte de la demande des cantons de les associer plus étroitement à la politique européenne. Si l'approfondissement des relations entre la Suisse et l'UE devait se poursuivre, il deviendrait incontournable de procéder à des réformes internes en vue de conférer une assise à l'organisation fédérale de l'État. S'agissant du projet de révision de la loi fédérale sur la consultation, le Conseil fédéral n'a retenu que peu de demandes des cantons.

6.2.2 Centralisation progressive

Les cantons font assez souvent référence, dans les évaluations des actes législatifs ou réglementaires sous l'angle du fédéralisme, aux tendances centralisatrices contenues dans la plupart de ces projets. Ceux-ci érodent insidieusement le fédéralisme et sont susceptibles de remettre en question ses fondements. Or, ces poussées centralisatrices n'émanent pas que de l'administration fédérale. De manière générale, elles se confirment également au sein des Chambres fédérales (cf. chap. 2.4). Manifestement, le Parlement fédéral n'a pas toujours une conscience affûtée pour les questions de politique institutionnelle. Par ailleurs, les groupes d'intérêt ont tendance à déployer une activité de lobbying auprès de la Confédération, dans le but de faire passer efficacement leurs desiderata ; cet élément favorise aussi la centralisation. Néanmoins, celle-ci n'est pas la panacée universelle, comme le pensent certains acteurs, qui en attendent un accroissement de l'efficacité et de l'économie de la mise en œuvre de certaines mesures importantes pour le bien commun, dans des domaines comme celui de la sécurité, par exemple. Les tendances centralisatrices proviennent donc de sources diverses, dont les principales sont mentionnées ci-après.

Droit international

La manière dont un État fédéral comme la Suisse met en œuvre une convention telle que la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) est souvent mal comprise, notamment par les instances de contrôle. Pour ces dernières, s'il n'existe pas de loi fédérale, la convention n'est pas respectée. Il n'est pas toujours facile de communiquer à ces instances que même dans un État fédéral, les droits de l'homme peuvent être mis en œuvre dans le respect de la CEDH sans qu'une centralisation des compétences soit nécessaire.

Initiatives et interventions parlementaires

Les initiatives populaires ont la plupart du temps de fortes tendances centralisatrices. Peuvent être citées à titre d'exemples les initiatives populaires « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires », « Imposer les successions de plusieurs millions pour financer notre AVS (Réforme de la fiscalité successorale) » ou « Jeunesse + musique ». Les interventions parlementaires ponctuelles, notamment celles ayant pour origine un événement particulier fortement médiatisé et suscitant de vives réactions émotionnelles, peuvent également interférer dans la sphère de compétence des cantons. Il s'agit par exemple de l'initiative parlementaire « Responsabilité en cas de mise en liberté conditionnelle et de décision d'allègement de l'exécution d'une peine », de la motion « Force du franc. Harmonisation partielle des heures d'ouverture des magasins ». Les ordonnances de l'administration fédérale et du Conseil fédéral ont également pour conséquence une centralisation des compétences. C'est notamment le cas de l'ordonnance sur les résidences secondaires et des dispositions concernant le financement hospitalier de l'ordonnance sur l'assurance-maladie. À noter enfin que le Tribunal fédéral, par sa jurisprudence, rend lui aussi parfois des décisions aux conséquences centralisatrices.

Attentisme des cantons

Parfois, la centralisation des tâches est aussi le résultat d'un certain attentisme des cantons envers la Confédération, dicté par la commodité ou parce qu'il y a des subventions à la clé. Des domaines tels que la santé ou le social méritent à ce propos une attention particulière, ainsi que la sécurité intérieure, ou encore le trafic et les infrastructures. Alors que les cantons disposent souvent de vastes compétences, ils ne voient la plupart du temps pas d'un mauvais œil un engagement plus fort de la Confédération, en raison de l'évolution exponentielle des coûts. Or, il en découle souvent une plus grande ingérence de la Confédération dans les compétences cantonales.

Pour contrer la pression centralisatrice qu'ils relèvent, les cantons sont donc appelés à faire preuve d'un sens accru de leur responsabilité en présentant des solutions concrètes et opportunes concernant leurs compétences clé. C'est à ce prix seulement, en s'affirmant comme acteurs politiques et en exerçant un rôle actif dans la conduite des dossiers, que les cantons pourront assurer la pérennité de leurs compétences.

6.2.3 Transferts de charges

L'article 47 Cst. consacre le principe de l'autonomie des cantons. Un de ses corollaires, ancré à l'alinéa 2 de cette disposition, prévoit que la Confédération laisse aux cantons « des sources de financement suffisantes et contribue à ce qu'ils disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches ». Pour ce faire, il est important que la Confédération prenne en considération les coûts directs et indirects des projets dont la réalisation incombe en tout ou en partie aux cantons. Or, il est souvent insuffisamment tenu compte de ces aspects financiers. Les transferts de charges tant financières qu'en personnel sont une des constantes inchangées et régulièrement relevées par les cantons dans leur évaluation des projets de la Confédération sous l'angle du fédéralisme.

À titre d'exemple, l'introduction du nouveau financement hospitalier, avec notamment les forfaits par cas, implique un transfert de charges important des caisses maladie vers les cantons. De même, un tel transfert est avéré pour la mise en œuvre par les cantons du nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte, qui a requis un engagement important de ressources humaines et financières, y compris, pour certains cantons, la création de nouvelles autorités de protection de l'enfant et de l'adulte. Le risque d'assister à un report de charges sur les cantons est aussi présent en ce qui concerne les tâches communes et les programmes de consolidation de la Confédération. Il n'est pas rare que des tâches à l'origine séparées soient regroupées, en contradiction avec les objectifs de la RPT. On assiste ainsi à des transferts, parfois non voulus ou sans fondement constitutionnel, de compétences vers la Confédération et/ou à la définition de nouvelles tâches communes, et, partant, à un processus de délitement des compétences et de la responsabilité financière.

Il n'est d'ailleurs pas rare que ces transferts de charges aient des conséquences directes sur les finances des cantons, avec un impact négatif sur leur force de création et leur endettement.

6.2.4 Conscience du fédéralisme insuffisante

Les cantons et les conférences intercantionales font régulièrement état du fait que les principes du fédéralisme sont bafoués par la Confédération. En tout état de cause, les cantons sont appelés à formuler activement et par anticipation des approches de solution répondant à l'ordre étatique fédéral. Être en mesure de présenter des solutions praticables et susceptibles d'être acceptées est aussi une question de crédibilité pour les cantons. En même temps, ils doivent avoir le courage d'accepter leurs différences d'opinion et d'assumer résolument leur diversité – quitte, le cas échéant, à la faire reconnaître par les tribunaux.

Volonté d'organisation contre résignation

Il se dégage parfois une impression de résignation parmi les réactions délivrées à l'attention du présent rapport. Le fédéralisme perd de son acuité et n'est plus une évidence, s'érodant insidieusement. La compréhension de ce qu'est le fédéralisme et les attentes à son égard sont également très diverses. Les transferts de charges vers les cantons et le manque chronique de moyens financiers et en personnel que ces transferts génèrent ne sont pas étrangers à cette résignation. La complexité croissante des questions fédéralistes ne doit pas non plus être ignorée. Certes, il ne fait pas de doute que le fédéralisme est confronté à de grands défis. Cependant, la résignation ne saurait être une riposte appropriée. Bien au contraire : il s'agit de faire preuve d'une détermination à façonner son avenir. Il est donc impératif que les cantons relèvent les défis qui se présentent à eux et y apportent des solutions innovatrices.

« Dialogisation »

La tendance à la dialogisation mise en place par l'administration fédérale dans divers domaines (ex. : santé, migration), laisse une image assez positive auprès des différents acteurs cantonaux, qui saluent la bonne collaboration que ces dialogues instaurent. Il est cependant important que ces acteurs ne confondent pas bonne collaboration et respect du fédéralisme. Ils doivent être vigilants et ne pas perdre de vue le fait que ces forums ne doivent en aucun cas se substituer à la répartition institutionnelle des compétences entre les divers intervenants. Par ailleurs, il n'est pas rare que la Confédération instaure de tels dialogues dans des domaines politiques relevant exclusivement de la compétence des cantons. Il en va ainsi dudit « Dialogue avec les musulmans » : mener un dialogue de ce type au niveau national contrevient au principe constitutionnel qui veut que le règlement des relations entre l'État et la religion incombe exclusivement aux cantons. Il faut donc veiller à ce que les plateformes de discussion ne mettent pas en cause la compétence des cantons et renforcent davantage la centralisation.

Absence de justiciabilité

Concernant les experts externes qui ont participé à la discussion sur le fédéralisme, et tout en soulignant qu'il est difficile de dégager des tendances sur seulement trois ans, la contribution relative à la jurisprudence en matière de fédéralisme met en exergue le fait que les cantons défendent rarement leurs droits en justice (ex. : action fondée sur l'art. 120, al. 1 let. a de la loi sur le Tribunal fédéral), car ils privilégient la voie politique. Cela tient à la longue culture politique, mais aussi au fait que la plupart des dispositions constitutionnelles consacrant les principes du fédéralisme manquent de substance normative (ex. : art. 5a, 43a Cst.). De même, la compétence du Tribunal fédéral en tant que juridiction constitutionnelle est très limitée (art. 190 Cst.). Finalement, l'article 189 alinéa 4 Cst. prévoit que les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral. Ce sont autant d'obstacles à une protection effective des droits constitutionnels des cantons et du fédéralisme.

Menaces pesant sur les institutions

Des voix s'élèvent parfois pour exiger une réforme des institutions et des principes qui sont au cœur du fédéralisme. Certains proposent que des villes soient représentées au Conseil des Etats, sous prétexte que de nombreux habitants du pays résident dans les agglomérations. D'autres souhaitent renoncer au principe d'égalité qui règne entre les cantons à la Chambre haute, afin d'accorder davantage de sièges aux grands cantons sur la base d'une répartition proportionnelle à leur population. De même, il est parfois proposé que la voix des petits cantons compte moins que celle des grands cantons dans les votations fédérales qui requièrent la double majorité du peuple et des cantons. Ces propositions, qui remettent en cause l'égalité entre les cantons ou qui cherchent à placer les communes au même niveau institutionnel que les cantons, constituent une grave menace pour l'existence du fédéralisme suisse. Elles doivent être écartées pour préserver la cohésion et l'équilibre du pays.

6.3 Champs d'action et mesures

Partant des résultats de l'analyse consacrée à l'évolution du fédéralisme entre 2011 et 2013, plusieurs mesures réparties en trois champs d'action sont envisagées en vue de renforcer le fédéralisme. Ces propositions devraient permettre de répondre directement ou indirectement aux tendances observées et surtout de réagir à cette dérive.

Développer et renforcer le fédéralisme relève principalement des cantons qui en sont les gardiens et les premiers intéressés. C'est avant tout aux gouvernements cantonaux et aux conférences inter-cantoniales d'intervenir. Sont également concernées les autorités et l'administration fédérales. Les mesures proposées constituent les axes prioritaires du point de vue des cantons.

6.3.1 Cadre juridique

Mesure 1 – Réexaminer la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) engagée en 2008 a non seulement permis de mettre en place une nouvelle péréquation financière, mais aussi de restructurer la répartition des tâches. L'objectif était de parvenir à un désenchevêtrement aussi large que possible des tâches et de leur financement, afin de renforcer les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale.

Il semble toutefois que les milieux politiques aient tendance à oublier les objectifs de la réforme du fédéralisme engagée en 2008 et à regrouper des tâches à l'origine séparées. C'est ainsi que l'on assiste à des transferts, parfois non voulus ou sans fondement constitutionnel, de compétences vers la Confédération et/ou à la définition de nouvelles tâches communes, et partant à un processus de délitement des compétences et de la responsabilité financière. Ceci alors que dans le cadre de la législation fédérale, les cantons insistent de manière répétée sur la nécessité d'appliquer strictement les principes de la RPT.

Cette évolution justifie un réexamen de la répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons, en tenant dûment compte des différences dans la dynamique des dépenses entre les tâches incombant aux cantons et celles relevant de la Confédération, en raison par exemple de l'évolution démographique. Il y aurait également lieu d'examiner de près la nécessité de nouveaux désenchevêtrements (RPT 2). Dans cette optique, la neutralité budgétaire notamment est essentielle pour les deux parties. Les conséquences financières doivent être viables tant pour la Confédération que pour chaque canton. Il faudrait également analyser de manière critique, dans le cadre d'une éventuelle RPT 2, les instruments dont disposent les cantons pour accomplir leurs tâches, y compris l'article 48a Cst.

Mesure 2 – Réexaminer le financement de l'exécution du droit fédéral par les cantons

Si les cantons assurent en règle générale l'exécution des tâches communes et des tâches relevant de leurs domaines de compétences, c'est à eux également qu'incombe en premier lieu l'exécution de bien des tâches de la Confédération (environnement, migration, droit civil, etc.). Ils sont donc confrontés à des consignes qualitatives et quantitatives toujours plus strictes, avec les répercussions que cela implique en termes de financement, d'organisation et de personnel.

Les cantons ne sont en principe pas indemnisés pour l'exécution du droit fédéral et doivent mettre à disposition les ressources administratives nécessaires. Ils sont indemnisés pour les seuls cas prévus expressément par la Constitution ou la loi. Les consignes d'exécution imposées par la Confédération sollicitent toujours plus les ressources financières et en personnel des cantons contraints de négliger leurs propres domaines de compétences. Dans de telles conditions, le financement par les cantons de l'exécution du droit fédéral est-il encore justifié ? Un financement par la Confédération de l'exécution de davantage de tâches relevant de ses domaines de compétences permettrait de soulager les cantons de certaines charges. Il sied à ce propos de faire référence aux travaux faisant suite au rapport du groupe de travail commun Confédération-cantons du 13 février 2012 « La mise en oeuvre du droit fédéral par les cantons ». Le recours prévu à un questionnaire standard lors de procédures de consultation fédérales devrait fournir des données pertinentes, notamment sur la problématique des coûts d'exécution.

Il est nécessaire de réexaminer le principe du financement par les cantons de l'exécution du droit fédéral. Le financement par la Confédération elle-même d'un plus grand nombre de ses tâches serait conforme à l'équivalence fiscale. Les consignes d'exécution se répercuteraient directement sur les finances de la Confédération, qui imposerait peut-être moins de dispositifs réglementaires.

Mesure 3 – Renforcer les droits de participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération

Les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Or, compte tenu de la mondialisation et notamment de l'intégration progressive à l'Union européenne, la Suisse est signataire d'un nombre toujours plus important de conventions internationales qui ont des répercussions sur des domaines qui affectent la compétence des cantons en politique intérieure. Les cantons voient ainsi leur autonomie de plus en plus restreinte.

Dans ses activités de politique extérieure, la Confédération doit tenir compte des compétences des cantons et préserver leurs intérêts. Les cantons se sont vu accorder le droit de participer aux décisions de politique extérieure. Compte tenu de la dynamique des changements toutefois, ces mécanismes de protection s'avèrent aujourd'hui insuffisants pour faire face à l'érosion de l'autonomie des cantons.

Il est indispensable de renforcer les droits de participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération. Fin 2013, les gouvernements cantonaux ont fait des propositions concrètes de réformes institutionnelles au Conseil fédéral afin de défendre les structures démocratiques et fédérales de l'État. Ces réformes doivent être engagées le plus rapidement possible pour préserver l'autonomie des cantons.

Mesure 4 – Instaurer une juridiction constitutionnelle pour les lois fédérales

En Suisse, il n'y a pas de juridiction constitutionnelle pour les lois fédérales. Lorsqu'ils sont saisis d'un litige, le Tribunal fédéral et les autres instances chargées de mettre en œuvre le droit appliquent les lois fédérales, même si elles sont contraires à la Constitution (art. 190 Cst.). Sans compter que les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral (art. 189, al. 4 Cst.).

Aujourd'hui, la Confédération et les cantons ne sont pas égaux en ce qui concerne l'applicabilité des lois fédérales : la Confédération peut sanctionner les cantons en recourant au Tribunal fédéral lorsque leur législation enfreint le droit fédéral. Mais à l'inverse, les cantons ne sont pas autorisés à recourir auprès du Tribunal fédéral lorsque le législateur fédéral ne respecte pas la répartition constitutionnelle des compétences.

Une juridiction constitutionnelle à l'égard des lois fédérales permettrait d'y remédier. Pour les nouveaux projets de loi, le législateur fédéral devrait davantage tenir compte de la délimitation des compétences prévue par la Constitution, mais aussi des dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie des cantons concernant leurs tâches, leur organisation et leurs finances, à supposer que le droit fédéral puisse être réexaminé ou soit attaqué en justice.

Le fédéralisme ne peut être préservé dans sa substance que si ses principes sont vérifiables au niveau judiciaire. Si une juridiction constitutionnelle à l'égard des lois fédérales était mise en place, le fédéralisme contiendrait l'élément justiciabilité qui fait défaut actuellement. Celui-ci avait été proposé par le Conseil fédéral, dans le premier message RPT, à la demande des gouvernements cantonaux, avant d'être abandonné par le Parlement.

6.3.2 Processus et instruments

Mesure 5 – Demander l'implication précoce des cantons dans l'élaboration des projets fédéraux

Dans son rapport « Mise en œuvre du droit fédéral par les cantons » (février 2012), le groupe de travail commun Confédération-cantons mentionne l'implication précoce des cantons dans l'élaboration des projets comme la mesure la plus importante pour que les questions de mise en œuvre et d'exécution soient mieux prises en compte dans le processus législatif (Constitution, lois et ordonnances). On pense notamment à l'élaboration des messages relatifs aux initiatives populaires. Pour évaluer leur impact sur les cantons, il est indispensable que la Confédération les associe plus systématiquement au processus.

Les cantons devraient être également impliqués suffisamment tôt dans la préparation des négociations internationales. Il s'agit là d'une condition sine qua non à la participation effective des cantons aux projets de politique extérieure qui touchent leurs compétences ou leurs intérêts majeurs. Si tel n'est pas le cas, on peut se demander comment la Confédération entend respecter les compétences des cantons et préserver leurs intérêts.

La CdC a mandaté, fin 2013, une étude sur les formes et les procédures d'implication précoce des cantons dans l'élaboration d'actes législatifs émanant de la Confédération. Cette dernière et les cantons (conférences intercantionales) entameront les démarches nécessaires sur la base des résultats qui devraient être disponibles à la fin 2014.

Mesure 6 – Examiner l'application des conventions-programmes

La RPT avait pour objectif d'instaurer de nouvelles formes de collaboration et de financement entre la Confédération et les cantons pour les tâches ne pouvant pas être désenchevêtrées : en d'autres termes, confier les objectifs stratégiques à la Confédération et accorder aux cantons une liberté d'organisation maximale pour la partie opérationnelle. La collaboration sous la forme du partenariat devrait être renforcée et axée davantage sur les objectifs et l'impact visés.

Ce changement de paradigme d'un « financement par objet » vers un « financement de programmes assortis d'objectifs et d'indicateurs » a abouti à la mise en place de conventions-programmes. Si les expériences réalisées ces dernières années sont positives, elles pointent cependant un potentiel d'amélioration visant une concentration de la prise d'influence de la Confédération sur les objectifs et la réduction de la densité normative.

Les cantons et les conférences intercantionales doivent partager davantage les informations sur les expériences réalisées avec les conventions-programmes. Leur application devrait être l'objet d'un examen critique et des critères clairs de recours à cet instrument pourraient être le cas échéant envisagés. Cette mesure doit être traitée en même temps que la mesure 1.

Mesure 7 – Partager les expériences dans le domaine de la collaboration horizontale et verticale

Ces dernières années, la collaboration intercantonale, avec ou sans compensation des charges, a gagné en importance. Elle a permis de réaliser des économies d'échelle et des gains d'efficacité, de coordonner les offres de prestations et de favoriser les spécialisations. On assiste également depuis un certain temps à la conclusion d'un plus grand nombre de conventions de portée nationale qui présentent l'avantage pour les cantons qu'ils peuvent continuer d'organiser eux-mêmes les domaines relevant de leur compétence.

Les cantons se félicitent du renforcement de la collaboration intercantonale. Il en résulte une très grande dynamique qui soulève cependant de nouvelles questions telles que celle du rôle des parlements cantonaux. Les cantons et les conférences intercantionales devraient donc partager davantage d'expériences et en développer, le cas échéant, les fondements.

La collaboration verticale a elle aussi gagné du terrain : placés sous le signe de la gouvernance multiniveaux, des dialogues verticaux ont lieu dans un grand nombre de domaines politiques entre la Confédération et les cantons, et parfois même avec les communes. Ils aboutissent à des pratiques très différentes les unes des autres qui ne sont pas toujours dans l'intérêt des cantons, confrontés à un délitement de leurs compétences et de leur responsabilité politique.

Les conférences intercantionales doivent renforcer le partage d'expériences et définir, le cas échéant, des principes généraux. L'objectif serait de clarifier les formes et les règles du jeu, d'empêcher le délitement des compétences en axant les structures du dialogue vertical sur des sujets qui exigent des contacts réguliers entre les différents échelons étatiques.

6.3.3 Information, sensibilisation et communication

Mesure 8 – Recourir plus activement aux réseaux politiques entre les cantons et les conférences intercantionales

Il incombe aux cantons et aux conférences intercantionales de défendre les principes du fédéralisme dans la politique au quotidien en activant leurs contacts auprès du Parlement fédéral, du Conseil fédéral et de son administration et en intensifiant l'information des parlementaires fédéraux, de même que celle des secrétariats généraux et des groupes parlementaires.

Pour défendre les intérêts des cantons avec efficacité et de manière durable, avant tout auprès des décideurs de la Confédération, il convient d'élaborer des fondements et des instruments idoines et de dégager les ressources nécessaires. Sur un plan matériel, il faudrait traiter davantage des questions de mise en œuvre et d'exécution, de même que des conséquences financières directes et indirectes de la politique de la Confédération.

Il apparaît également important de communiquer régulièrement les décisions des conférences intercantionales aux décideurs de la Confédération, par une newsletter par exemple, comme le suggère le plan de communication élaboré par la CdC (27 septembre 2013). Enfin, on pourrait envisager à long terme une revue commune des sessions des conférences intercantionales, à l'attention des membres des chambres fédérales.

Il faut recourir plus activement aux réseaux politiques des cantons et des conférences intercantionales pour défendre les principes du fédéralisme. Il convient par ailleurs d'intensifier le travail d'information auprès du Conseil fédéral et des Chambres fédérales, ainsi que de l'administration fédérale.

Mesure 9 – Sensibiliser l'opinion publique aux questions du fédéralisme

Les cantons et les conférences intercantionales doivent sensibiliser davantage l'opinion publique aux questions du fédéralisme, en débattant de ses atouts, de son mode de fonctionnement et de ses répercussions. Il faudrait par ailleurs définir des mesures concrètes qui permettraient de remédier aux déficits et de renforcer la confiance dans le fédéralisme comme modèle de fonctionnement novateur et porteur d'avenir. Des événements comme les 20 ans de la CdC (2013) ou les conférences nationales sur le fédéralisme sont des plateformes idéales pour le dialogue avec l'opinion publique. Il convient de ne pas les négliger.

L'information indirecte des groupes cibles que sont le Parlement fédéral, le Conseil fédéral, mais aussi les associations et la population doit passer par les médias. Ceux-ci ont une fonction de multiplicateur que les cantons et les conférences intercantionales ne sauraient ignorer. Cela implique une systématisation et une professionnalisation des relations avec les médias, comme le propose le plan de communication de la CdC.

Il conviendrait aussi d'expliquer en quoi le fédéralisme peut contribuer à la compétitivité de la Suisse (à l'international également). On pourrait mandater une étude afin de montrer aux autorités fédérales et aux partis politiques, mais aussi à la population et aux milieux économiques, que le fédéralisme est indispensable pour la mise en place de solutions largement soutenues, efficaces et rentables.

Il faut sensibiliser davantage l'opinion publique aux questions du fédéralisme, en débattant de ses atouts, de son mode de fonctionnement et de ses répercussions. Les conférences nationales sur le fédéralisme, tout comme les médias, sont des plateformes idéales pour toucher un plus large public.

Mesure 10 – Promouvoir la formation et la formation continue sur le fédéralisme

L'équilibre fédéral n'est jamais définitif. C'est précisément la souplesse qui confère au fédéralisme sa vitalité. Mais cela suppose que l'on réfléchisse en permanence à ses principes fondateurs et que les acteurs qui le façonnent fassent preuve de flexibilité. Pour développer la force d'innovation du fédéralisme, il faut renforcer la formation continue des collaborateurs des cantons et des conférences intercantionales, avec la Confédération éventuellement.

C'est ainsi que l'on pourra développer une compréhension commune des fondements et des principes du fédéralisme, par la communication des bonnes pratiques et des enseignements à tirer.

Proposer des cours de formation continue aux collaborateurs des administrations cantonales et des conférences intercantionales permettrait de développer une compréhension commune des principes du fédéralisme. Sa force d'innovation s'en trouverait amplifiée.

Mesure 11 – Viser un meilleur ancrage du fédéralisme dans les cours d'éducation civique

Le principe du fédéralisme est une sorte de fil d'Ariane dans l'histoire de la Suisse, un pays qui ne pourrait pas fonctionner comme un État centralisé compte tenu de la pluralité de ses régions linguistiques et de la diversité de ses cultures et mentalités. La démocratie directe et le fédéralisme sont les piliers de la Willensnation qu'est la Suisse.

Les cours d'éducation civique sont indispensables si l'on veut que les générations futures s'inscrivent dans cette tradition démocratique. Tel est le sens de la Déclaration 2011 sur les objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de la formation, définie par la Confédération et les cantons.

Il semble néanmoins que l'éducation civique perde du terrain. C'est la raison pour laquelle le Conseil national avait accepté, à la session d'hiver 2013, le postulat « Éducation civique au secondaire II. Bilan » (13.3751), demandant que le Conseil fédéral présente un rapport sur la place réelle de l'éducation civique dans la formation générale.

Le Conseil fédéral, qui avait soutenu le postulat, prévoit que le rapport soit élaboré conjointement par la Confédération et les cantons, en raison du partage des attributions du secondaire II.

Les cantons doivent s'associer activement aux efforts déployés au niveau fédéral pour valoriser les cours d'instruction civique. En raison de leurs compétences dans le domaine de l'instruction publique, c'est à eux qu'il incombe de prendre la direction des opérations, l'objectif étant de parvenir à un meilleur ancrage du fédéralisme dans la sensibilisation à la politique.



Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit
Fondation pour la collaboration confédérale
Fondazione per la collaborazione confederale
Fundaziun per la collavuraziun federala

Dornacherstrasse 28A
Case postale 246
CH-4501 Soleure
Tel. +41 32 346 18 18
Fax +41 32 346 18 02
info@chstiftung.ch
www.chstiftung.ch