

Note d'allocation

Rapport « Monitoring du fédéralisme 2011-2013 »

Conférence de presse du 26 juin 2014

CdE Broulis : L'évolution du fédéralisme entre 2011 et 2013

Mesdames, Messieurs,

La Confédération suisse est constituée de 26 cantons, dont l'autonomie est garantie par la Constitution. Il convient de s'en rappeler au moment d'analyser l'évolution du fédéralisme entre 2011 et 2013. La collaboration se renforce avec l'État fédéral, ce dont nous nous félicitons, mais l'on observe dans le même temps une nouvelle imbrication des tâches, qui risque de déboucher sur un transfert de charges.

La Confédération et les cantons sont des partenaires qui collaborent étroitement pour accomplir nombre de tâches en commun. Dans le domaine de la politique d'intégration, cette collaboration peut même être qualifiée d'exemplaire, puisque la Confédération et les cantons ont pu, après de longues négociations, s'accorder sur des objectifs stratégiques et sur une répartition du financement parfaitement équitable. La gestion de ces tâches communes régie par la convention-programme, un outil développé dans le cadre de la RPT, laisse aux cantons une grande liberté d'action.

En outre, la Confédération et les cantons sont étroitement liés par l'accomplissement des tâches qu'ils partagent. Or, cela ne va pas sans risque. Le nouveau régime de financement des soins et de financement des hôpitaux, par exemple, a entraîné un report de charges sur les cantons. Ceux-ci devront probablement assurer aussi une plus grande partie du financement des infrastructures, le peuple suisse ayant refusé en novembre 2013 une augmentation du prix de la vignette autoroutière. En outre, les imbrications se multiplient – voyez le financement mixte de l'infrastructure ferroviaire – en contradiction avec les objectifs de la RPT. Il en résulte un délitement insidieux des responsabilités de financement, qui pourrait déboucher, à terme, sur des transferts de charges vers les cantons en raison des programmes d'économie de la Confédération.

Il n'est d'ailleurs pas rare que ces transferts de charges aient des conséquences directes sur les finances des cantons, en même temps qu'un impact négatif sur leurs capacités créatives et leur endettement. On peut saluer ici le programme de consolidation et de réexamen des tâches (CRT 2014) présenté en 2012 par le Conseil fédéral, qui fait abstraction des tâches communes. Étant donné que le projet a été refusé par le Conseil national lors de la session d'hiver 2013, le Conseil fédéral devra définir de nouvelles mesures d'économie, synonymes d'incertitude financière. Enfin, la marge de manœuvre financière déjà restreinte des cantons est encore limitée par le contexte international, comme le « dialogue fiscal » avec l'UE ou la réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) qui en est issue, elle-même remise en cause par plusieurs initiatives populaires.

Les cantons sont sans cesse confrontés à des reports de charges et à une augmentation des coûts financiers et des coûts en personnel liés à la mise en œuvre du droit fédéral. Ils sont ainsi souvent privés des ressources nécessaires à l'accomplissement des tâches de leur compétence, d'autant qu'ils ne sont en principe pas indem-

nisés pour exécuter le droit fédéral et qu'ils doivent mettre à disposition suffisamment de ressources administratives ; ils ne sont indemnisés que dans les cas prévus expressément par la Constitution ou par la loi. Les prescriptions d'exécution imposées par la Confédération exigent toujours plus de ressources de la part des cantons – financières, en personnel –, qui en arrivent alors à négliger leurs propres domaines de compétences.

Seul un tiers de l'activité législative cantonale est initié par les cantons et relève de leur compétence exclusive. Le reste est lié, à parts égales, à l'accomplissement des tâches communes et aux compétences d'exécution. En d'autres termes, les cantons ne font qu'adapter leurs lois à l'évolution du droit fédéral. La mise en œuvre des projets de la Confédération passe lentement au premier plan, au détriment de l'activité législative propre aux cantons. Dans un État qui a enraciné le principe de subsidiarité dans sa Constitution, ce constat fait réfléchir.

L'article 47 de la Constitution consacre l'autonomie des cantons. Un de ses corollaires, inscrit à l'alinéa 2, 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 ». La Confédération doit pour cela prendre en compte les coûts directs et indirects des projets dont la réalisation incombe en tout ou en partie aux cantons, ce qui n'est pas toujours le cas (il suffit de penser au premier paquet de mesures de la stratégie énergétique 2050).

Pour que le fédéralisme helvétique reste un modèle de réussite, les instances politiques et l'administration fédérale se doivent de respecter le système fédéraliste. Bien qu'évidente en théorie, cette règle est parfois difficile à appliquer. Qu'il s'agisse de politique suisse ou de politique étrangère, la participation des cantons au processus de décision fédéral nécessite une association matérielle et une association en matière d'exécution (art. 45 Cst.). Parce qu'ils sont les éléments constitutifs de la Confédération, les cantons sont aussi les premiers responsables de l'exécution des lois au sein de l'État fédéral.

En politique européenne, les cantons sont décidés à faire entendre leur voix, d'autant que la Constitution veut qu'ils soient associés à la préparation des décisions de politique extérieure du moment que leurs compétences ou leurs intérêts essentiels en dépendent (art. 55 Cst.). L'institution du Dialogue Europe entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux va certainement déboucher sur une implication plus marquée des seconds. Quoi qu'il en soit, il faut rester vigilant, car plus de droit européen signifie plus de centralisation. Le fédéralisme sera mis à dure épreuve.

26 juin 2014