



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

Monitoring du fédéralisme 2014

du 30 avril 2015

Sommaire

1	Introduction	4
2	Projets et actes de la Confédération	4
2.1.	Textes en consultation	4
2.2.	Nouveaux projets de la Confédération	8
2.3.	Ordonnances du Conseil fédéral	11
2.4.	Interventions parlementaires déposées à l'Assemblée fédérale	12
3	Projets et textes des cantons	13
3.1.	Législation cantonale	13
3.2.	Collaboration intercantonale	17
4	Évolution du fédéralisme : contributions externes	18
4.1.	Jurisprudence en matière de fédéralisme suisse	18
4.2.	Bibliographie du fédéralisme suisse	19
5	Évolution du fédéralisme : point de vue des cantons	20
5.1.	Résultats de l'enquête auprès des cantons, attentes et bilan	20
5.2.	Résultats de l'enquête auprès de la CdC et des conférences des directeurs	21
5.3.	Résultats de l'enquête auprès des conférences régionales de gouvernements	24
6	Appréciation générale et mesures éventuelles	26

Annexes au Monitoring du fédéralisme 2014

Annexe I :

Analyse d'interventions parlementaires déposées à l'Assemblée fédérale en 2014

Annexe II :

La jurisprudence relative au fédéralisme suisse (2014) « Texte allemand inclus »

Annexe III :

Bibliographie du fédéralisme suisse (2014) « Texte allemand inclus »

Annexe IV :

Documentation relative à l'analyse de l'évolution du fédéralisme en 2014

Annexe V :

Conventions intercantionales dans les domaines de tâches relevant de l'art. 48a Cst

1 Introduction

Le présent « Monitoring du fédéralisme 2014 » fait suite au premier rapport trisannuel du fédéralisme portant sur les années 2011 à 2013, et sa structure s'inspire de ce dernier. Ce document est un peu plus bref que les précédents, car il n'est que le prélude au prochain rapport pluriannuel, dont le contenu sera plus conséquent et les analyses plus fouillées. Sont synthétisées ici l'analyse des projets de la Confédération et des cantons, l'actualisation de l'état de la collaboration intercantonale, ainsi que l'analyse de l'évolution du fédéralisme réalisée par les cantons et les conférences intercantionales.

L'appréciation des interventions parlementaires fait l'objet d'une annexe (Annexe I), à l'instar de la contribution de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg (IFF), qui porte pour l'exercice sous revue sur la jurisprudence du Tribunal fédéral et de tribunaux cantonaux par sondage, et qui répertorie les publications sur le fédéralisme suisse et l'évolution du débat sur le fédéralisme (Annexes II et III).

Les cantons ont été priés pour la première fois d'exposer, pour les actes législatifs cantonaux qu'ils jugeaient importants, les buts visés par ces actes, la solution retenue pour chacun d'entre eux et le cas échéant en quoi cette solution est innovante. Ces informations sont enrichies par quelques autres exemples intéressants illustrant la richesse de l'activité législative des cantons au cours de l'exercice sous revue.

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.), l'existence d'une base constitutionnelle (art. 42 Cst.), l'équivalence fiscale (art. 43a al. 2-3 Cst.) ou encore l'autonomie des cantons (art. 47 Cst.) ,
- 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 ?

2 Projets et actes de la Confédération

2.1. Textes en consultation

Les projets dont les procédures de consultation, les auditions et les consultations politiquement importantes pour les cantons ont été closes à la fin de l'année 2014 ont été passés en revue par les cantons et les conférences intercantionales sur la base d'un questionnaire établi par le secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Les cantons ont été priés de dresser une liste des cinq objets les plus importants pour eux parmi une sélection de vingt projets proposés par le secrétariat de la CdC (Annexe IV, tableau I). Il leur était loisible de compléter cette liste par deux autres projets de leur choix. Ils ont aussi évalué ces projets sous l'angle du respect des principes de subsidiarité, d'équivalence fiscale, et de l'autonomie des cantons, ainsi que de la charge du travail de mise en œuvre. Il est réjouissant de constater que tous les cantons ont participé à cette évaluation. Ils ont cité au total 30 projets pour l'exercice 2014.

Les conférences intercantionales des directeurs ont analysé 47 projets et procédures de consultation pour la période sous revue (Annexe IV, tableau VI). Leur examen a porté comme par le passé sur le respect des principes constitutionnels de partage des tâches (principe d'attribution, 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, sur la participation de ceux-ci à la formation de l'opinion ainsi que sur l'importance des projets pour les cantons.

On constate une stabilité dans l'appréciation faite par les instances consultées, globalement positive, en particulier concernant le respect des processus, y compris des délais de consultation. Le bilan est plus contrasté quant à la prise en compte par la Confédération des propositions et son incidence sur le contenu des projets. Les principaux constats à tirer de ces évaluations sont résumés ci-après.

2.1.1. Respect des principes du fédéralisme

Le temps écoulé depuis le premier rapport trisannuel est trop court pour qu'il puisse être question de tendance ou d'évolution. Cependant, pour 2014, il a été constaté de manière générale que les principes du fédéralisme ont été respectés par la Confédération. Il n'en demeure pas moins que des tendances à la centralisation ont été relevées, ou encore un contournement des principes de la RPT signalé, le Conseil fédéral ayant par exemple refusé d'intégrer dans son projet de révision la problématique des loyers des personnes résidant dans des homes (voir à ce propos le projet de modification de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI ; LPC ; loyers maximaux à prendre en compte).

Les principes du fédéralisme peuvent également être respectés lorsque le projet mis en consultation ne pourra pas ou très difficilement être mis en œuvre, impliquant au demeurant un changement fondamental de paradigme dans un système ayant fait ses preuves – comme vouloir passer du principe de solidarité à celui de causalité pour une problématique de santé publique marginale dans la systématique de l'assurance-maladie. Il s'agit ici de l'avant-projet de révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie concrétisant l'initiative parlementaire 10.431 (Coma éthylique. Aux personnes en cause de payer les frais des séjours hospitaliers et en cellule de dégrisement !). La crainte de subir des transferts de charges a été formulée en lien avec le projet de réforme de la prévoyance vieillesse 2020, et ses incidences sur les prestations complémentaires. Une atteinte aux compétences des cantons a été déplorée (cf. les ordonnances de la nouvelle loi sur les épidémies du 28 septembre 2012 ; LEp), même si cette atteinte a déjà son ancrage dans la loi.

À l'inverse, il est des cas dans lesquels l'intervention de la Confédération est en partie saluée et considérée comme conséquence nécessaire de compétences nouvellement dévolues par la Constitution fédérale (art. 67a Cst.). Le Message du Conseil fédéral

concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2019 (Message culture) peut être cité à titre d'exemple.

2.1.2. Respect des droits de participation

Les droits de participation des cantons ont globalement été respectés, en tous les cas formellement. Il n'en demeure pas moins qu'il est toujours des situations dans lesquelles le délai de consultation était trop court (ex. : cinq semaines pour le projet de révision partielle de l'ordonnance sur l'assurance-maladie, OAMal, et de l'ordonnance sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie ; OPAS). Or, cela peut non seulement nuire à la qualité des prises de position des cantons, mais aussi déboucher sur une renonciation de l'instance consultée à se prononcer, ce qui revient dans les faits à priver les cantons d'une partie de leurs droits.

À l'inverse, les droits de participation peuvent être respectés formellement, mais l'autorité fédérale peut ignorer tout ou partie des demandes des cantons. Cela a par exemple été le cas du projet de révision de la loi fédérale sur les banques faisant suite à l'initiative parlementaire 10.450 (Réprimer durement la vente de données bancaires). En l'espèce, les demandes et les questions des cantons sont restées sans réponse. À noter une forte amélioration du respect des droits de participation concernant l'implication des cantons aux projets de négociations avec l'UE en matière institutionnelle ou concernant les accords sur l'électricité.

Enfin, il est un domaine dans lequel la participation et l'implication des cantons au processus législatif sont exemplaires : celui de la RPT, avec le Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012–2015 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Ces derniers ont été associés à toutes les étapes des travaux de préparation et de rédaction de ce rapport.

2.1.3. Principaux projets soumis à consultation

Pour cet exercice, les cantons ont retenu 5 projets importants, présentés ci-après par ordre décroissant (Annexe IV, tableau IV).

Projet de création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), de comblement du déficit prévisible et de mise en place du programme de développement stratégique des routes nationales (PRODES)

Pour assurer le financement des projets routiers, la Confédération envisage de créer un fonds de durée indéterminée pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), qui sera inscrit dans la Constitution. La route et le rail seront ainsi mis sur un pied d'égalité. Ce nouveau fonds constitue l'élargissement du fonds d'infrastructure existant. Il servira à achever le réseau des routes nationales, à éliminer des goulets d'étranglement et à réaliser des projets dans les agglomérations. Ce fonds servira à financer des aménagements routiers, mais aussi l'exploitation et l'entretien.

Cette affaire est la première désignée par tous les cantons comme importante sous l'angle du fédéralisme. Ils considèrent en majorité que ce projet est respectueux des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Les avis sont en revanche partagés concernant l'autonomie – entre réduite et inchangée – quelques cantons concluant même à un renforcement de leur marge de manœuvre. L'appréciation de la charge de travail pour les cantons s'échelonne pour l'essentiel entre faible et élevée. Si ce projet est évalué positivement sous l'angle du fédéralisme, des craintes sont tout de même exprimées par certains cantons, soucieux que les centres urbains soient favorisés au détriment des régions périphériques.

Message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2019 (Message culture)

La loi sur l'encouragement de la culture (LEC) a été adoptée par le Parlement en décembre 2009. La LEC prévoit qu'un « message sur le financement des activités culturelles de la Confédération » (message culture) définit la politique culturelle de la Confédération pour plusieurs années, et fixe les moyens financiers qui sont mis à disposition pendant cette période. Le message culture est en quelque sorte le « carnet de route » de la Confédération en matière culturelle.

Le premier message culture porte sur la période d'encouragement 2012 à 2015. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Le présent projet constitue le second Message culture, approuvé par le Conseil fédéral le 28 novembre 2014. Ce Message met l'accent sur trois axes : la participation culturelle, la cohésion sociale ainsi que la création et l'innovation.

Ce projet est mentionné comme important par 19 cantons. Alors que la majorité d'entre eux estime que le principe d'équivalence fiscale a été pris en considération par la Confédération, plus de la moitié conclut à une atteinte au principe de subsidiarité. Pour la majorité, ce projet n'a pas d'incidence sur leur autonomie et la charge de travail pour la mise en œuvre est faible. Si l'on se félicite que la Confédération ait pris en compte la plupart des demandes des cantons, des craintes sont exprimées quant aux dérives possibles en raison des contours flous du concept de « politique culturelle nationale ».

Révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie relative au pilotage du domaine ambulatoire

Ce projet prévoit de donner aux cantons la possibilité de piloter le domaine ambulatoire en cas d'excédent de l'offre en soins (possibilité de limiter les admissions après consultation d'une commission composée des représentants des assurés, fournisseurs de prestations et assureurs) ou en cas d'insuffisance de l'offre en soins (possibilité de prendre des mesures appropriées). Les cantons devront par ailleurs régler l'activité des hôpitaux dans le domaine ambulatoire. Le Conseil fédéral disposera d'une compétence subsidiaire d'intervenir sur les tarifs si un canton n'a pas pris de disposition et que la hausse des coûts s'y révèle supérieure à la hausse des coûts au niveau national.

Ce projet a été cité par 15 cantons, à l'instar du projet suivant. Les deux tiers des cantons regrettent une atteinte au principe de subsidiarité, les avis étant partagés concernant l'équivalence fiscale. Une majorité conclut également à une restriction de leur autonomie, un canton estimant quant à lui que celle-ci est à la fois renforcée et restreinte. La marge de manœuvre serait renforcée du fait que le canton peut limiter l'admission de médecins spécialistes dans le domaine ambulatoire, mais elle serait aussi restreinte, notamment car le canton ne peut pas sortir du cadre fédéral. Un peu plus de la moitié des cantons évalue finalement la charge de travail comme élevée. Ce projet met en lumière le fait que, la plupart du temps, les cantons qui estiment qu'un projet accroît leur autonomie sont enclins à apprécier la charge de travail qui leur échoit comme moyenne. Or, cette même charge est considérée comme élevée par les cantons qui se sentent dépossédés d'une partie de leur autonomie.

Réforme de la prévoyance vieillesse 2020

Le projet consiste en un acte modificateur unique relatif à la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 et comprenant les modifications de lois concernées, ainsi qu'un arrêté fédéral en vue d'un financement additionnel en faveur de l'AVS par le biais d'un relèvement de la TVA de deux points au plus. La loi ne peut entrer en vigueur que si le relèvement de la TVA est accepté par le peuple et les cantons. Ce projet a pour objectifs de maintenir le niveau des prestations de la prévoyance vieillesse, d'assurer l'équilibre financier de l'AVS et de la prévoyance professionnelle, d'améliorer la

répartition des excédents, la transparence et la surveillance de la prévoyance professionnelle, ainsi que d'adapter la prévoyance vieillesse à l'évolution de la société.

La majorité des cantons considère que ce projet respecte le principe de subsidiarité et n'a pas d'incidence sur leur autonomie. Ils sont partagés concernant le respect de l'équivalence fiscale et la charge de travail que cette réforme impliquera pour eux. Des craintes sont finalement exprimées quant à de possibles transferts de charges dans le domaine des prestations complémentaires.

Modification de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) et de l'ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes (OLCP)

Les modifications de la LEtr proposées portent sur l'exclusion de l'aide sociale des ressortissants UE/AELE qui séjournent en Suisse dans le but d'y rechercher un emploi et sur l'échange de données entre les autorités migratoires et les autorités compétentes en matière d'octroi de prestations complémentaires. Elles portent également sur une réglementation de l'extinction du droit de séjour des titulaires d'une autorisation de courte durée UE/AELE ou de séjour UE/AELE avec activité lucrative et leur accès aux prestations d'aide sociale. Enfin, l'article 18 de l'OLCP qui concrétise le séjour des chercheurs d'emploi ressortissants de l'UE/AELE subit également une modification visant à préciser que les chercheurs d'emplois doivent disposer des moyens financiers nécessaires à leur entretien en vue d'obtenir une autorisation de courte durée.

Sur les douze cantons qui se prononcent sur ce projet, une majorité conclut à une atteinte au principe de subsidiarité et à une charge de travail administratif élevée pour la mise en œuvre. Les avis sont en revanche partagés pour l'appréciation des principes d'équivalence fiscale et d'autonomie.

2.2. Nouveaux projets de la Confédération

Les projets législatifs suivis au cours de l'année 2014 ont été passés en revue par les cantons et les conférences intercantionales sur la base du même questionnaire que celui mentionné au chapitre 2.1, et selon les mêmes critères.

Les cantons ont évalué les cinq objets les plus importants pour eux parmi une sélection de 20 projets proposés par le secrétariat de la CdC. Il leur était aussi loisible de compléter cette liste par deux autres projets de leur choix. Au total, ils ont évalué 25 projets (Annexe IV, tableau IV).

Les conférences intercantionales des directeurs ont pour leur part analysé 92 projets législatifs ainsi que les délibérations au Parlement, dans la mesure où celles-ci étaient déjà intervenues au moment de l'enquête (Annexe IV, tableau VII).

Pour ces projets également, l'appréciation faite par les instances consultées est globalement positive.

Le bilan est en revanche plus contrasté au stade parlementaire, en particulier concernant la prise en considération des demandes et des propositions des cantons au sein des commissions parlementaires. Les principaux constats, illustrés par quelques exemples, sont résumés ci-après.

2.2.1. Respect des principes fédéralistes dans les projets législatifs

Si l'évaluation de la question du respect des principes du fédéralisme pour les projets législatifs est plutôt positive, donc stable par rapport à l'appréciation faite dans le rapport trisannuel 2011-2013, il sied de mentionner deux projets en particulier pour lesquels ces principes ont été insuffisamment pris en compte : le projet de loi d'exonération des personnes morales poursuivant des buts idéaux (14.051), aux

incidences négatives sur les principes de subsidiarité, d'équivalence fiscale et d'autonomie des cantons, ainsi que le projet de loi sur les heures d'ouverture des magasins (14.095), critique notamment sous l'angle des principes de subsidiarité et d'autonomie cantonale.

À l'inverse, le projet de révision partielle de la loi sur les étrangers (13.030 ; chapitre sur l'intégration) peut être cité comme exemple, à l'instar des exercices précédents. Après son renvoi au Conseil fédéral par le Conseil national, au lendemain du oui à l'initiative contre l'immigration de masse du 9 février 2014, cette autorité a remis l'ouvrage sur le métier. Grâce à leur implication précoce dans le processus, les cantons ont pu faire valoir leur point de vue.

2.2.2. Respect des principes fédéralistes dans le débat parlementaire

L'évaluation des délibérations parlementaires sur les projets législatifs analysés est globalement positive, l'association des cantons aux travaux des commissions du Conseil des États ayant plutôt bien fonctionné. Cependant, comme pour les exercices précédents, les appréciations divergent selon les domaines. Il en est un qui fait encore l'objet de vives critiques, c'est celui de l'enseignement. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) relève qu'en 2014, ce secteur a été passablement bousculé par le Parlement fédéral, dont la compréhension pour les règles de répartition des compétences est en baisse, qu'il s'agisse de l'enseignement des langues, de la mise en place des plans d'enseignement (Lehrplan 21), ou encore de la formation du corps enseignant.

Concernant le projet 13.058 en revanche (Initiative populaire sur les bourses d'études et révision totale de la loi sur les contributions à la formation), cette même conférence a apprécié que lors de l'élimination des divergences, les Chambres fédérales aient renoncé à faire dépendre l'octroi de subventions fédérales aux cantons d'un critère matériel – en l'occurrence la fixation dans la loi du montant des bourses de formation. De la sorte, le cadre constitutionnel de la répartition des compétences a été respecté. Contrairement aux exercices précédents, dans le domaine social, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a pu faire entendre la voix des cantons, en prenant part à des auditions auprès des commissions parlementaires. Celles-ci ont ensuite pris en considération les attentes exprimées.

Il est finalement un dossier de la CdC qui peut être cité en exemple, c'est le projet 13.088 (Loi sur la consultation. Modification), adopté en vote final le 26 septembre 2014. La voix des cantons a pu être entendue lors d'une audition au sein de la commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-CE), puis par le biais d'un courrier adressé aux membres de la CIP-CN. Pour l'essentiel, les demandes des cantons ont été prises en considération.

2.2.3. Principaux projets législatifs

Les cantons ont distingué cinq projets importants, présentés ci-après par ordre décroissant. Les trois premiers ont fédéré un grand nombre de cantons, respectivement 22, 21 et 20 d'entre eux (Annexe IV, tableau IV).

Péréquation des ressources et des charges entre la Confédération et les cantons 2016-2019 (14.066)

Ce projet et le Message du Conseil fédéral qui l'accompagne ont pour objet la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (RPT) entre la Confédération et les cantons pour la période de contribution 2016 à 2019. Il s'appuie sur le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière établi après 2010, rapport qui accompagnait également le présent projet. Des

modifications du système de péréquation y sont proposées, qui auront des incidences sur les montants versés par les cantons à fort potentiel de ressources et sur les montants reçus par les cantons bénéficiaires.

Dans leur majorité, les cantons considèrent que ce projet est respectueux des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale et générera en principe une faible charge de travail, voire aucune pour certains d'entre eux. Une légère majorité des cantons estime que leur autonomie n'est pas affectée. Une certaine prudence ressort cependant des commentaires des cantons, qui attendent, avant de se prononcer définitivement, le texte final qu'adoptera le Parlement.

Loi sur l'asile. Restructuration du domaine de l'asile (14.063)

La restructuration du domaine de l'asile vise avant tout à accélérer les procédures. Il est notamment prévu que la majorité d'entre elles se déroulent dans les centres de la Confédération, où des décisions exécutoires devront être rendues dans les meilleurs délais. Afin que ces procédures soient conduites dans le respect du droit et de manière équitable, il est prévu que les requérants d'asile bénéficient de conseils gratuits sur la procédure d'asile et d'une représentation juridique gratuite.

Il s'agit d'un projet important pour les cantons, à l'élaboration duquel ils ont été associés dès le début des travaux. Pour que la mise en œuvre réussisse le moment venu, il est en effet important que les trois niveaux institutionnels se reconnaissent dans ce projet et le portent ensemble.

Pour l'exercice sous revue, une petite majorité de cantons estime que le projet porte atteinte au principe de subsidiarité mais est respectueux de l'équivalence fiscale. Pour près de la moitié d'entre eux, ce projet est susceptible d'impliquer une diminution de leur autonomie, ainsi qu'une charge de travail élevée. La mise en œuvre de ce projet leur cause en effet quelque souci.

Résidences secondaires. Loi (14.023)

Le présent projet de loi concrétise l'article 75b Cst., accepté lors de la votation fédérale du 11 mars 2012, suite à l'initiative populaire « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » lancée par la fondation Helvetia Nostra. Cette disposition constitutionnelle fixe notamment un plafonnement du pourcentage de résidences secondaires à 20 % au maximum du parc de logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune. Les dispositions d'exécution nécessaires doivent être édictées dans un délai de deux ans (art. 197, ch. 9, al. 1, Cst.).

Pour les cantons, ce projet porte atteinte au principe de subsidiarité. Une majorité d'entre eux considère également que le principe d'équivalence n'a pas été respecté et que leur autonomie est restreinte. Les avis sont en revanche partagés concernant l'appréciation de la charge de travail inhérente à la mise en œuvre, considérée à parts égales comme élevée ou moyenne, selon la mesure dans laquelle les cantons concernés sont touchés par ce projet. Pour les cantons particulièrement concernés, l'atteinte aux compétences des cantons à vocation touristique est sans précédent, même si celle-ci découle du nouvel article 75b Cst., dans le cadre duquel elle s'inscrit pleinement.

Trafic d'agglomération. Libération des crédits à partir de 2015 (14.028)

Ce projet prévoit la libération des ressources nécessaires à la poursuite du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015, pour un montant d'environ 1,68 milliard de francs. Ces fonds devront principalement être alloués à des projets

d'agglomération dits de 2^e génération. Il est prévu, après examen par la Confédération, d'allouer des contributions fédérales pour 36 des 41 projets d'agglomération de 2^e génération présentés par les cantons.

Dans leur majorité, les cantons estiment que les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale sont respectés. Concernant leur autonomie, les avis sont principalement partagés entre les cantons considérant que celle-ci est renforcée et ceux pour lesquels il n'y a pas de changement. Ils sont majoritairement d'avis que la charge de travail est conséquente.

De manière générale, le projet est soutenu et considéré comme un bon instrument, sous réserve d'un canton exprimant la crainte que les villes et les communes alentours soient privilégiées au détriment des régions rurales et limitrophes.

Loi sur les forêts. Modification (14.046)

Ce projet s'inscrit dans le cadre de la Politique forestière 2020 adoptée par le Conseil fédéral en 2011. Il vise à adapter la loi fédérale sur les forêts aux défis majeurs que doit relever la politique forestière suisse, qu'il s'agisse en particulier de menaces présentées par les organismes nuisibles (menaces biotiques), les changements climatiques, le manque d'exploitation du bois ou encore la situation économique difficile des propriétaires forestiers et des exploitations forestières.

Une petite majorité des cantons qui ont évalué ce projet sous l'angle du fédéralisme conclut qu'il n'y a pas d'atteinte au principe de subsidiarité, ni d'équivalence fiscale, et que la charge de travail liée à la mise en œuvre est moyenne. Les avis sont en revanche partagés à égalité entre les cantons qui estiment qu'il y a un renforcement, le statu quo, ou encore une diminution de leur autonomie.

2.3. Ordonnances du Conseil fédéral

2.3.1. Généralités

Dans le même questionnaire d'évaluation, et sur la base d'une liste de 20 ordonnances du Conseil fédéral proposées par le secrétariat de la CdC (Annexe IV, tableau III), les cantons ont été invités à citer chaque fois les cinq ordonnances importantes pour eux entrées en vigueur au cours de l'année sous revue, étant entendu qu'ils pouvaient également en citer deux autres de leur choix. Ces textes devaient être appréciés selon les mêmes critères que les autres actes législatifs ou réglementaires.

S'il a été décidé de procéder à l'évaluation de ces textes, c'est parce qu'à ce niveau, il a été constaté que des atteintes aux principes du fédéralisme peuvent être portées. Pour l'exercice 2014, 24 cantons ont évalué 22 ordonnances (Annexe IV, tableau IV).

2.3.2. Ordonnances les plus importantes

Voici dans l'ordre décroissant (24 cantons ont analysé la première et 11 la dernière) les 5 ordonnances citées comme importantes par le plus grand nombre de cantons :

- l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (RS 700.1 ; OAT) ;
- l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges du 7 novembre 2007 (RS 613.21 ; OPFCC) ;
- l'ordonnance sur l'intégration des étrangers du 24 octobre 2007 (RS 142.205 ; OIE) ;
- l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure du 11 août 1999 (RS 142.311 ; OA1) et l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement du 11 août 1999 (RS 142.312 ; OA2) ; et
- l'ordonnance sur les résidences secondaires du 22 août 2012 (RS 702).

Aménagement du territoire

Concernant l'OAT, la grande majorité des cantons relève que ce texte constitue une atteinte au principe de subsidiarité et une restriction de leur autonomie. Celle-ci est même réduite fortement, tant que dure le moratoire sur les constructions. Les cantons soulignent également que la mise en œuvre de cette ordonnance occasionnera pour eux une charge de travail élevée.

L'appréciation de l'ordonnance sur les résidences secondaires révèle, à l'instar du projet de loi (14.023), une atteinte au principe de subsidiarité et une limitation de la marge de manœuvre des cantons. Les avis relatifs au respect du principe d'équivalence fiscale et à la charge de travail sont en revanche partagés.

Péréquation financière

Dans leur majorité, les cantons considèrent que l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges est respectueuse du principe de subsidiarité et ne porte pas atteinte à l'autonomie des cantons. Les avis divergent sur la question de l'équivalence fiscale et de la charge de travail, celle-ci étant même évaluée parfois comme élevée, avant tout pour les communes.

Migration

L'ordonnance sur l'intégration des étrangers a été évaluée positivement par la majorité des cantons sous l'angle du respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale, les avis étant divergents pour l'évaluation de l'autonomie et de la charge de travail.

Les ordonnances 1 et 2 sur l'asile ont été révisées ensemble, appréciées comme respectueuses du principe de subsidiarité, mais réduisant l'autonomie des cantons. Les avis sont en revanche contrastés concernant l'appréciation de l'équivalence fiscale et de la charge de travail de mise en œuvre, celle-ci oscillant entre élevée et faible.

2.4. Interventions parlementaires déposées à l'Assemblée fédérale

Les interventions parlementaires (initiatives parlementaires, motions et postulats) déposées au Conseil national et au Conseil des États au cours de l'année 2014 ont fait l'objet d'une analyse politique afin de déterminer leur impact sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. L'analyse a porté sur un échantillon de 89 interventions parlementaires sur les 696 déposées en 2014. L'analyse et ses représentations graphiques font l'objet de l'annexe I du présent document (cf. également la liste des interventions analysées, Annexe IV, tableau VIII).

L'appréciation politique des résultats de l'analyse effectuée fait ressortir une forte majorité d'interventions parlementaires qui ont une orientation centralisatrice. La part des interventions parlementaires demandant plus de centralisation est même plus élevée en 2014 qu'entre 2011 et 2013. L'explication est à rechercher dans le grand nombre de demandes proposant au Conseil fédéral d'intervenir dans des tâches qui sont de la compétence des cantons. Ce constat vaut plus particulièrement dans le domaine de la formation, en ce qui concerne l'apprentissage des langues. La centralisation découle aussi des propositions de renforcement des dispositions légales au niveau des tâches qui sont sous la responsabilité de la Confédération et des cantons (tâches communes). C'est plus particulièrement vrai dans le domaine de la fiscalité. L'impact sur la répartition des tâches ne dépend pas de l'appartenance à un conseil. La forte tendance à la centralisation prévaut aussi bien au Conseil national qu'au Conseil des États.

3 Projets et textes des cantons

3.1. Législation cantonale

3.1.1. Généralités

Comme pour les deux exercices précédents, les cantons ont été priés d'indiquer chaque fois les cinq 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 également été priés de citer les actes législatifs pour lesquels des problèmes sous l'angle du fédéralisme se seraient posés, et lesquels.

Lors de l'évaluation du rapport trisannuel 2011-2013, il a été constaté que le volet relatif aux activités législatives des cantons n'était pas assez développé, ne mettant pas suffisamment l'accent sur des projets novateurs menés à bien au niveau cantonal. Le questionnaire adressé aux cantons a été complété dans ce sens, et les cantons ont été sollicités pour préciser les buts visés par leurs projets législatifs, la solution retenue pour chacun d'eux ainsi que tout élément considéré comme innovant.

3.1.2. Actes législatifs cantonaux

En 2014, 95 projets sont mentionnés par les cantons (Annexe IV, tableau V), dont huit actes législatifs portant sur l'adhésion à des concordats intercantonaux. De manière générale, peu de potentiels conflictuels sont signalés, Sur les 25 cantons qui ont rempli cette rubrique, sept relèvent expressément qu'il n'y avait aucun conflit, et quatre n'émettent aucune remarque à ce propos. Un canton considère au demeurant que l'atteinte à la souveraineté cantonale organisationnelle portée par la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LHR) doit être considérée positivement, vu que la Confédération joue ici un rôle de coordination.

Voici, cités dans l'ordre décroissant, les principaux domaines qui font l'objet de réglementations cantonales et sont estimés comme importants :

- la sécurité,
- les finances,
- l'aménagement du territoire,
- la formation et
- l'économie.

Sécurité

Ce domaine est à comprendre dans un sens large. Il inclut notamment les révisions législatives concernant les lois sur la police (compétence cantonale), et le droit de la protection de la population et de la protection civile. Lorsque celui-ci fait l'objet de deux lois différentes, la première est appréciée comme étant de compétence cantonale, et de tâches communes ou d'exécution selon les cantons pour la deuxième. La lutte contre les dangers naturels est considérée quant à elle comme une tâche commune. Une limitation de la marge de manœuvre cantonale concernant les prestations de protection civile est déplorée, ainsi que des délais de consultation irréalistes et survenant à des moments inopportuns (vacances notamment), ce qui peut vider les droits de participation des cantons de leur substance.

Finances

Sont principalement cités les législations sur les finances, la péréquation financière cantonale ou encore le droit fiscal. Ce dernier est évalué comme étant à la fois de compétence cantonale et d'exécution cantonale, alors que les autres domaines sont de compétence cantonale. Il est aussi fait référence à un programme cantonal d'économies couplé à des contrats de prestations. Ce domaine n'a pas appelé de commentaire particulier de la part des cantons.

Aménagement du territoire

Cette catégorie inclut notamment les législations sur l'aménagement du territoire, la révision de plans directeurs ou l'évaluation de biens-fonds. Ce domaine est apprécié avant tout comme de compétence cantonale ou une tâche commune, selon le contenu de la révision ou le ressenti des cantons concernés. De l'avis de certains cantons, la législation fédérale sur l'aménagement du territoire ne prend pas suffisamment en compte les spécificités cantonales ou génère des difficultés de mise en œuvre. Finalement, la densité normative croissante au niveau fédéral réduit de plus en plus la marge de manœuvre des cantons.

Formation

Les lois citées par les cantons dans ce domaine concernent la scolarité obligatoire, les hautes écoles spécialisées (compétence commune), la formation professionnelle (mise en œuvre) ou encore les bourses (compétence cantonale). Si la scolarité est encore perçue comme de compétence cantonale, le cadre fixé par le concordat HarmoS sur la base de l'article 62 alinéa 4 Cst. fait que ce domaine devient de plus en plus une tâche commune des cantons. En outre, la tentation fédérale d'intervenir dans ce secteur – pour lequel la Confédération bénéficie d'une compétence subsidiaire – se fait de plus en plus sentir : voir à ce propos la problématique de l'enseignement des langues lors de la scolarité obligatoire, dont il sera particulièrement question lors de l'évaluation de l'exercice 2015.

Économie

Ce terme recouvre également divers secteurs, en particulier l'emploi, le logement (compétence cantonale), le mariage de la recherche, du développement et de l'innovation avec, par exemple, le PARK innovAARE en Argovie, près de l'Institut Paul Scherrer – qui constitue une partie intégrante du Parc suisse d'innovation – , ou encore les banques cantonales (compétence cantonale). InnovAARE est apprécié comme étant à la fois de compétence commune et de compétence d'exécution. Concernant la législation sur l'emploi, les avis sont partagés entre compétence cantonale et commune. Quant à l'introduction d'un salaire minimum cantonal, elle est considérée comme pouvant être problématique en termes de compatibilité avec le droit fédéral, constitutionnel notamment. Après son adoption par le Grand Conseil du canton de Neuchâtel, un recours au Tribunal fédéral pour contrôle abstrait des normes a été interjeté contre l'introduction d'un tel salaire. Le recours est encore pendant.

3.1.3. Projets législatifs innovants

Les cantons ont été priés pour la première fois d'exposer brièvement, pour les actes législatifs qu'ils mentionnaient, les buts visés par ces actes, la solution retenue pour chacun d'eux ainsi que tout élément considéré comme innovant.

23 cantons se sont prêtés à l'exercice, se concentrant avant tout sur les buts visés par leurs projets. De manière générale, ces descriptifs révèlent le dynamisme et la créativité des cantons, ce qui est réjouissant et digne d'être souligné, y compris dans

des domaines où ils ne disposent que d'une compétence d'exécution du droit fédéral, comme en matière de protection de l'enfant et de l'adulte, ou encore lorsqu'ils renoncent à légiférer, à l'instar du canton de Lucerne en matière de protection civile. Ce dynamisme est illustré par les exemples ci-dessous, qui sont de compétence cantonale, consistent en des tâches communes Confédération-cantons ou encore d'exécution du droit fédéral. Ces exemples sont répertoriés selon le catalogue de catégories figurant dans la liste des projets et textes des cantons (Annexe IV, tableau V).

État – canton de Bâle-Campagne : projet concernant les structures communales

Avec ce projet de compétence cantonale, Bâle-Campagne veut inverser la tendance centralisatrice constatée depuis un certain nombre d'années et renforcer l'autonomie des communes, ainsi que leur rôle en tant que partenaires à la collaboration régionale en leur attribuant de nouvelles compétences, ainsi qu'une grande liberté réglementaire et d'exécution. Ce projet implique tout d'abord la révision de la Constitution du canton (art. 47a Cst. BL nouveau ; Répartition des tâches/Aufgabenzuordnung). Cette disposition consacre le principe de subsidiarité, celui de « variabilité » lorsque les communes édictent leur réglementation de sorte qu'il soit tenu compte de leurs différences, et prévoit la possibilité pour le canton de déléguer aux communes ou aux groupements de communes des tâches cantonales à leur demande. Le projet de loi sur les structures communales fondé sur cette nouvelle base constitutionnelle (Gemeindestrukturgesetz ; GemStrG) permet également aux communes de mettre en place des synergies entre elles, que ce soit sous forme de constitution d'organes communs (ex. : autorités ou offices), de syndicats ou d'établissements intercommunaux.

Ce projet constitue un des trois piliers du programme de redressement des finances du canton et prévoit également la création de six conférences régionales. Celles-ci sont appelées à remplacer les cinq arrondissements actuels. Le 8 juillet 2014, ce projet était envoyé en consultation, avec un délai échéant le 31 octobre 2014.

Administration – canton de Lucerne : projet de Guichet pour les affaires administratives

C'est un projet de loi de compétence cantonale qui prévoit la mise en place d'un Guichet pour les affaires administratives et les droits des employés d'aviser et de dénoncer ; il s'agit d'un acte modificateur unique (Gesetz über die Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten sowie die Melde- und Anzeigerechte der Angestellten – Mantelerlass Anlaufstelle). Le Guichet pour les affaires administratives sera une entité autonome habilitée à traiter directement avec le Conseil d'État et la commission parlementaire de haute surveillance de l'administration. Ces autorités pourront également confier des mandats au Guichet. Celui-ci disposera de son propre budget, ce qui constitue un gage supplémentaire d'autonomie. Le Guichet sera accessible aussi bien aux citoyens désireux d'émettre des réclamations qu'aux employés de l'administration. Ceux-ci disposeront ainsi d'une instance indépendante auprès de laquelle signaler des dysfonctionnements, y compris œuvrer le cas échéant en tant que lanceurs d'alerte (whistleblowers), sans courir le risque de se voir reprocher une violation du secret de fonction ou de subir des désavantages directs ou indirects suite à leur signalement.

Énergie – canton de Neuchâtel : moratoire sur les forages d'hydrocarbure (LMiCA ; RSN 931.1)

Il s'agit également d'un domaine de compétence cantonale. La législation sur les mines et les carrières découle en effet du droit régalien de l'État à disposer du sous-sol, qui relève de son domaine public. L'article 664 du Code civil réserve d'ailleurs la législation

cantonale en matière d'exploitation des biens du domaine public. Le législateur cantonal est donc souverain pour décider des conditions et des modalités de l'octroi de concessions. C'est à ce titre que le législateur du canton de Neuchâtel a décidé d'imposer un moratoire de dix ans pour tout forage d'hydrocarbure sur le territoire du canton, qu'il s'agisse de recherche ou d'exploitation d'une concession et de réviser la loi sur les mines et les carrières (LMiCA). L'article 34a LMiCA, adopté le 30 avril 2014, est entré en vigueur le 1^{er} août 2014. Il fait suite à la pétition « Non au forage d'hydrocarbures dans le Val-de-Travers » et prévoit que « dans le cadre de permis de recherche ou d'octroi de concessions, aucun forage destiné à la recherche ou à l'extraction d'hydrocarbures n'est autorisé avant le 30 juin 2024 ».

Deuxième pilier - canton des Grisons : révision partielle de la loi sur la caisse de pension (PKG ; BR 170.450)

La votation fédérale du 7 mars 2010 par laquelle le peuple a refusé la réduction du taux de conversion minimal de 6,8 à 6,4 % a eu pour conséquence la poursuite de la diminution constante des rentes, notamment en raison des taux d'intérêt très bas et de l'augmentation de l'espérance de vie des assurés. Afin de contrer cette tendance à la baisse et de générer plus de capital disponible, le canton des Grisons a décidé d'agir dans le cadre de la marge de manœuvre dont les cantons disposent en vertu du droit fédéral et des compétences communes qui leur incombent dans ce domaine. Il a révisé l'article 8 de sa loi sur la caisse de pension cantonale (Gesetz über die Pensionskasse Graubünden ; PKG, BR 170.450). Cette modification a été adoptée le 12 juin 2014, et son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2015. Cette disposition fixe en particulier une obligation de cotiser avancée à l'âge de 20 ans, au lieu de 25 ans comme le prévoit encore le droit fédéral, et une légère augmentation du montant des cotisations.

Sécurité – canton de Lucerne : le Conseil d'État renonce à cantonaliser la protection civile

Dans cet exemple de compétence commune, le fait de renoncer à légiférer peut aussi être considéré comme innovant sous l'angle du fédéralisme. Le gouvernement lucernois a en effet décidé, le 28 mars 2014, de ne pas proposer de projet d'acte législatif à son Parlement, et d'opter pour le maintien de l'organisation décentralisée de la protection civile. Il s'est fondé pour ce faire sur une étude de faisabilité qu'il avait commandée suite à un postulat demandant de remplacer les régions par une seule organisation cantonale de protection civile.

De la sorte, les organisations régionales de protection civile et leurs compétences sont maintenues. Cet exemple mérite d'être signalé, même si la décision de l'exécutif lucernois est motivée avant tout par des considérations financières.

Protection de l'enfant et de l'adulte – canton de Saint-Gall : comblement d'une imprécision du droit fédéral (sGS 9 12.5)

En tant qu'autorité cantonale d'exécution, le canton de Saint-Gall comble une lacune du droit fédéral en révisant sa loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection de l'enfant et de l'adulte (Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht EG-KES ; sGS 9 12.5). Il met ainsi un terme à l'insécurité juridique régnant de ce fait dans le canton en mettant en place une solution claire, pragmatique et respectueuse du principe de proportionnalité, à la fois garante de la sécurité des affaires et dans l'intérêt de la protection de la personnalité des personnes concernées. Ces dernières représentent 1,2 % des résidents dans le canton, pour lesquels une mesure de protection a été prononcée. Les adaptations de la législation obligent les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte à informer le contrôle des habitants des mesures entrées en force impliquant une limitation de l'exercice des droits civils, ainsi que de la levée de ces mesures. Le contrôle des

habitants est en outre tenu notamment d'informer - par écrit et sur demande -, les tiers ayant justifié d'un intérêt de l'existence d'une mesure ayant des incidences sur la capacité d'une personne à s'engager valablement. Ceci implique que si le contrôle des habitants ne dispose pas de telles informations au sujet d'une personne, son partenaire potentiel peut partir en toute confiance du principe que l'intéressé n'est pas limité dans sa capacité à s'engager. D'autre part, de telles informations ne sont pas fournies automatiquement, mais uniquement sur demande motivée.

3.2. Collaboration intercantonale

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

Une liste de tous les accords communiqués par les cantons, la CdC et les conférences des directeurs en application de l'article 48a Cst. figure à l'annexe V du présent document. Ne sont mentionnés ici que les changements survenus en 2014 signalés par les conférences dans le cadre de leur participation au monitoring du fédéralisme 2014.

Concordat sur la pédagogie spécialisée ; le canton de Zurich est le seizième canton à avoir adhéré à l'Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (concordat sur la pédagogie spécialisée) ;

Accord intercantonal du 22 mars 2012 sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES) ; cet accord est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014. À la fin de l'exercice sous revue, 22 cantons y avaient adhéré ;

Concordat sur les hautes écoles (Accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles) du 20 juin 2013 ; ce concordat est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Au 31 décembre 2014, il comptait 17 membres.

3.2.2. Évolution de la collaboration intercantonale dans d'autres domaines

Formation : il sied de relever que la procédure d'adhésion à l'Accord intercantonal révisé sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études est presque achevée. L'Accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES) du 22 mars 2012 est quant à lui entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014. À la fin de l'année, 22 cantons et le Liechtenstein y avaient adhéré.

Énergie : la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (CDEn) avait décidé en août 2013 d'examiner l'opportunité d'élaborer un concordat sur l'énergie. L'Assemblée plénière de la CDEn a pour sa part convenu d'y renoncer pour l'instant.

Sécurité : le Concordat sur les prestations de sécurité effectuées par des entreprises privées est en cours de mise en œuvre.

Quatre cantons de Suisse centrale (SZ, OW, NW, ZG) ont signé un accord de coopération policière concernant les centrales d'intervention : gestion des appels excédentaires (interkantonale Vereinbarung über die polizeiliche Zusammenarbeit im Bereich der Einsatzzentralen: Notrufüberlauf). Deux cantons ont en outre signé une convention pour une redondance réciproque des appels d'urgence excédentaires auprès de leurs centrales d'intervention (Vereinbarung für eine gegenseitige Redundanz der polizeilichen Einsatzleitzentralen).

Les gouvernements de Suisse centrale ont finalement signé un accord de prestation avec un centre de compétence pour lutter contre la discrimination (Leistungsvereinbarung zur Umsetzung von Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung).

Transports : pour le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, les conférences régionales de gouvernement et les conférences régionales des directeurs

ont adopté les concepts d'une offre régionale Infrastructure PRODES étape d'aménagement 2030. Ces concepts de référence servent de base aux planifications de l'étape d'aménagement 2030 du programme de développement stratégique (PRODES) et présentent un projet d'horaire des transports de voyageurs et de marchandises (graphiques réticulaires) réalisable avec l'infrastructure ferroviaire financée jusqu'à 2025.

En matière tarifaire, peuvent également être signalés les accords « Tarifverbund Ostwind » qui concernent les cantons de TG, SG, AR, AI et GL.

Économie : en matière de marchés publics : l'Accord OMC sur les marchés publics révisé a été adopté officiellement le 30 mars 2012 (AMP 2012). Il est entré en vigueur le 6 avril 2014. Au niveau fédéral, ces adaptations seront transposées dans la loi fédérale sur les marchés publics et son ordonnance. Les cantons pour leur part s'acquittent de leurs engagements via la révision de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP). En parallèle, Confédération et cantons saisissent cette opportunité pour harmoniser leurs règles en matière de marchés publics. À l'automne 2014, la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) a envoyé un projet de révision de l'AIMP en consultation auprès des cantons.

L'autorité intercantonale des entraves techniques au commerce (AIET) a pour sa part adopté – avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015 – la révision des prescriptions de protection incendie effectuée par l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI).

3.2.3. Conventions en préparation

La Conférence suisse des directrices et des directeurs cantonaux de la santé (CDS) a adopté lors de son Assemblée plénière du 20 novembre 2014 la Convention sur le financement de la formation postgrade des médecins et a demandé aux cantons de lancer la procédure de ratification.

Les cantons membres de la Conférence des gouvernements de la Suisse centrale (ZRK ; LU, UR, SZ, OW et NW) ont poursuivi d'autres grands projets liés au trafic tels que le Bypass et la gare souterraine de Lucerne.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une convention intercantonale, il n'en demeure pas moins que le Lehrplan 21 (plan d'étude pour l'école obligatoire) doit être mentionné, étant le pendant du PER (Plan d'étude romand) pour les 21 cantons germanophones et plurilingues. La Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse alémanique a retravaillé le projet, et fin octobre 2014, son Assemblée plénière a décidé par 19 voix sans opposition et 2 abstentions de l'adresser aux cantons, à charge pour eux de décider du principe et des modalités de son introduction, selon leurs bases légales et leurs compétences.

4 Évolution du fédéralisme : contributions externes

4.1. Jurisprudence en matière de fédéralisme suisse

L'IFF a analysé la jurisprudence du Tribunal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et de tribunaux cantonaux (par sondage) en matière de fédéralisme, sur la base des dispositions de la Constitution fédérale qui touchent au fédéralisme (art. 1, 3, 5a, 42-53, 135, 189 al. 2 Cst.), des limites matérielles des compétences découlant des droits fondamentaux (art. 7 à 34 Cst.) et des principes de l'activité de l'État régi par le droit

(art. 5 Cst.). L'analyse a par ailleurs porté sur la primauté des lois fédérales et du droit international (art. 190 Cst.), sur l'action devant le Tribunal fédéral (art. 120 LTF), sur le règlement spécifique aux instances inférieures au Tribunal fédéral pour connaître des décisions revêtant un caractère politique prépondérant (art. 86, al. 3 LTF) et sur la réserve contenue dans le droit privé fédéral en faveur du droit public des cantons (art. 6 CC).

Dans son appréciation finale, l'IFF observe que la période considérée ne permet pas de conclure de manière fondée à de nouvelles tendances dans le développement de la jurisprudence. Il relève cependant les points suivants :

- La jurisprudence relative aux droits politiques a été précisée, concernant notamment les limites de l'admissibilité pour la représentation proportionnelle et le système majoritaire.
- Les conventions intercantionales prévoient la possibilité pour les cantons de transférer leurs compétences originaires à un organe concordataire ; cela signifie qu'ils ne peuvent pas attaquer cet organe par un recours ou une plainte devant le Tribunal administratif fédéral s'ils ne sont pas d'accord avec ses décisions. En revanche, ils peuvent s'adresser au Tribunal fédéral pour le règlement d'un litige.
- Un très grand nombre d'arrêts dans le domaine de l'assurance-maladie ont montré que la souveraineté concernant la fixation des tarifs est compliquée, puisqu'il n'existe pas de base de calcul. Les gouvernements cantonaux sont ainsi confrontés à bien des difficultés, au même titre que le Département fédéral de l'intérieur (DFI).

Les conclusions tirées de l'analyse 2011-2013 quant à la procédure devant le Tribunal fédéral peuvent être de nouveau confirmées. Ainsi, les conflits de compétences entre la Confédération et les cantons, mais aussi d'autres litiges entre la Confédération et les cantons et entre les cantons eux-mêmes sont souvent réglés par la voie politique et non par la voie juridique. Cela s'explique par la culture politique spécifique à ce pays et longue de plusieurs années ; en revanche, nombre de principes du fédéralisme ne reposent sur aucune substance normative ; il suffit de penser par exemple au principe de subsidiarité, art. 5a Cst. À noter par ailleurs que le Tribunal fédéral jouit d'une compétence juridictionnelle restreinte à l'égard des lois et, dans certains cas, des ordonnances fédérales.

4.2. Bibliographie du fédéralisme suisse

L'IFF a également analysé les principales publications consacrées au fédéralisme suisse. Dans son appréciation, il retient les points suivants concernant la recherche sur le fédéralisme et observe certaines nouveautés en 2014 :

- Comme au cours des années passées, il a régulièrement été question de la réforme du fédéralisme en 2014. Ont figuré au centre des débats les réformes territoriales, l'adaptation des structures politiques aux nouveaux espaces fonctionnels, la réorganisation de la répartition des tâches, le renforcement des pouvoirs des parlements cantonaux ou la meilleure prise en compte des minorités non territoriales.
- Un nombre important d'articles ont traité du multilinguisme en Suisse et de l'enseignement des langues étrangères dans les écoles (primaires) suisses. À l'origine de ces articles figurent les résistances politiques de certains cantons alémaniques aux directives intercantionales et la menace d'intervention de la Confédération.
- L'IFF retient deux études intéressantes : celle de Marius Brülhart et Raphael Parchet¹ qui parviennent à la conclusion qu'un taux d'imposition sur les successions peu élevé n'entraîne pas nécessairement une mobilité plus importante des retraités aisés, ce qui relativise par conséquent l'argument de la concurrence dans les discussions portant sur la réforme fiscale. Enfin, Rudolf Muggli² constate que moins

de fédéralisme et de démocratie ne se traduiraient pas forcément par un aménagement du territoire plus performant.

5 Évolution du fédéralisme : point de vue des cantons

5.1. Résultats de l'enquête auprès des cantons, attentes et bilan

En complément aux chapitres précédents, qui font état de l'évaluation des cantons et des conférences intercantionales (chap. 2.1 et 2.2) ou de l'appréciation des seuls cantons (chap. 2.3 et 3.1), voici la synthèse des résultats de l'enquête auprès des cantons, de leurs principales attentes envers la Confédération pour l'exercice 2014, ainsi que du bilan qu'ils en ont tiré (pour les détails, voir Annexe IV, tableau IV). Résultats de l'enquête et attentes ne font l'objet que d'un seul chapitre car ils sont étroitement imbriqués dans les remarques des cantons.

Remarques générales

Il est relevé de manière générale qu'il importe de donner la priorité à la mise en œuvre des mesures demandées par les cantons dans le rapport de monitoring 2011-2013. Le Parlement et l'administration fédérale doivent en outre mieux respecter les droits des cantons, également lorsque les médias demandent des mesures immédiates à cor et à cri.

Tendance centralisatrice

Il est constaté que celle-ci se poursuit, ainsi que les reports de charges directs ou indirects sur les cantons. Or, la bonne santé de la Confédération ne doit pas se faire au détriment de celle des cantons. Il est au demeurant fait référence à l'instrument des « stratégies nationales », dont la Confédération fait usage pour intervenir dans des domaines pour lesquels elle ne dispose pas des bases légales nécessaires et pour mettre les cantons sur sa voie (ex. : démence, soins palliatifs).

Implication des cantons au processus décisionnel

Pour les projets émanant du Parlement fédéral (initiatives parlementaires en particulier), il est aussi important d'associer les cantons en amont du processus législatif en particulier lorsque les projets touchent à leurs compétences ou à leurs intérêts essentiels.

Procédures de consultation

Un délai suffisant doit être laissé aux cantons, et il doit être renoncé à lancer une consultation quelques jours avant les vacances d'été par exemple. Il est demandé de prendre les cantons plus au sérieux et de mieux tenir compte de leurs avis, surtout lorsqu'ils sont chargés de la mise en œuvre.

¹ BRÜLHART MARIUS/PARCHET RAPHAËL, Alleged tax competition: The mysterious death of bequest taxes in Switzerland, in: Journal of Public Economics 111/2014, S. 63 ff.

² MUGGLI RUDOLF, Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld? Pilotstudie und Thesen, Zürich 2014.

Mise en œuvre du droit fédéral

Les questions de mise en œuvre doivent être intégrées dans la réflexion des instances fédérales dès l'élaboration des actes législatifs. Ladite mise en œuvre ne doit pas générer de charges administratives exagérées et ses modalités doivent être fixées de manière pragmatique. Les cantons doivent en outre disposer de suffisamment de temps pour que leurs propres processus législatifs, réglementaires, organisationnels ou techniques puissent être respectés. Il importe également aux cantons de ne pas être contrôlés à l'excès par la Confédération et de disposer d'une marge de manœuvre suffisante, pourquoi pas par le biais de conventions orientées résultats, dans un climat de collaboration et de confiance réciproque (ex. : législation sur l'assurance chômage).

Principes de subsidiarité, d'équivalence fiscale et autonomie

L'importance du respect de ces principes est rappelée par les cantons, à l'instar des exercices précédents. La Confédération est en outre encouragée à ne réglementer que là où il y a nécessité véritable de le faire, afin de contrer la tendance excessive à la réglementation de ces dernières années, et les atteintes qu'elle porte aux principes mentionnés et à l'autonomie des cantons, et ce sans véritable évaluation des conséquences financières pour eux.

Bilan

L'évaluation globale des cantons démontre que la situation est stable par rapport à l'exercice précédent où, sur une échelle de 1 à 10, les notes choisies par les cantons avaient donné une moyenne de 5.8. Pour 2014, les notes s'échelonnent de 4 à 7 et donnent une moyenne de 5.76.

Les cantons ont été priés d'apprécier l'évolution du respect des principes du fédéralisme par rapport à l'exercice précédent. Comme en 2013, une grande majorité des cantons estime que la situation est inchangée. Cinq cantons concluent pour le reste à une légère péjoration et un canton constate une légère amélioration.

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 également été invitées à évaluer le respect des principes du fédéralisme par la Confédération et à lui attribuer une note comprise sur une échelle de 1 à 10 (1, très mauvais, 10 très bon).

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) tire un bilan positif pour les sujets de politique intérieure. Elle relève que l'intense collaboration s'est poursuivie, souvent en amont du processus législatif, qu'il s'agisse de la RPT, de la 3^e réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) ou encore de la mise en œuvre de l'article 121a Cst. Il est en revanche prématuré d'évaluer les conséquences de cette implication sur le contenu définitif de ces projets et rapports.

En politique extérieure, la CdC constate une amélioration de l'implication des cantons par la Confédération dans les processus de négociations. Ici également, il est prématuré de se prononcer sur les résultats de cette implication, qui ne sont pas encore connus en fin d'exercice 2014.

La CdC évalue globalement la situation à 6 et conclut à une légère amélioration de l'évolution de la situation sous l'angle du fédéralisme.

La Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) s'est concentrée pour l'essentiel sur la loi sur l'aménagement du territoire (mise en œuvre de la première

étape et 2^e étape de la révision de la loi), le projet de création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), ainsi que l'harmonisation des marchés publics. Une tendance persistante à la centralisation se fait sentir dans le domaine de l'aménagement du territoire. La DTAP regrette que les attentes des cantons aient été insuffisamment prises en compte dans le cadre de la consultation préalable. Concernant FORTA, il faudrait également inclure les montants initialement prévus dans le „nouvel arrêté sur les routes nationales“, faute de quoi le financement des routes concernées ne sera pas assuré. Les conventions-programmes s'avèrent également plutôt difficiles sous l'angle du fédéralisme. La Confédération intervient même par ce biais dans des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence (ex. : projets d'agglomération et directives de 3^e génération). Quant à la densité législative, elle augmente sans cesse, réduisant toujours plus la marge de manœuvre des cantons. La DTAP considère que la situation est inchangée sous l'angle du fédéralisme et octroie la note 6.

La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a été régulièrement associée aux dossiers de l'administration fédérale et y constate une bonne sensibilité aux principes du fédéralisme dans les domaines de l'éducation et de la culture. La CDIP déplore que ce ne soit pas le cas au sein du Parlement fédéral, dont la compréhension pour les règles constitutionnelles de répartition des compétences diminue. La note accordée par cette conférence est la même qu'en 2013, soit 3, et une légère péjoration de la situation est relevée.

La Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (CDEn) évalue à 4 le respect des principes du fédéralisme et constate aussi une légère péjoration. Il s'agit principalement du dossier relatif à la Stratégie énergétique 2050, actuellement en phase parlementaire. Les cantons ont pu être entendus en commission, mais l'issue finale au Parlement est encore incertaine.

La Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) dresse une nouvelle fois un bilan positif du respect des principes du fédéralisme par la Confédération dans les domaines d'activités de la CDF. Elle estime à 9 le respect des principes du fédéralisme en 2014 et signale une légère amélioration, notamment en lien avec la 3^e réforme de l'imposition des entreprises, avec le 2^e rapport d'évaluation de la RPT ou encore avec l'initiative populaire concernant l'abolition de l'imposition selon la dépense (13.057 – Halte aux privilèges fiscaux des millionnaires (abolition des forfaits fiscaux). Initiative populaire).

La Conférence des directeurs cantonaux chargés du marché des loteries et de la loi sur la loterie (CDCM) a pour sa part constaté une tendance à vouloir prescrire au niveau de la loi comment les cantons doivent s'organiser. La CDCM estime que cette tendance doit être combattue afin que la liberté d'organisation des cantons soit respectée. Pour cette conférence, la situation est inchangée par rapport aux exercices précédents (note 4).

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des forêts (CDFo) et **la Conférence des directrices et directeurs de la chasse (CDC)** ont pour cet exercice des appréciations légèrement différenciées. Pour la CDC, la note s'élève à 6 et la situation est inchangée, alors que la CDFo constate une stagnation tendant vers une légère amélioration (note 7). Lors de l'exercice précédent, la situation était évaluée comme tendue concernant en particulier la révision de la loi sur les forêts. Suite à la procédure de consultation, le projet a été retravaillé et bon nombre de demandes et d'attentes des cantons ont été reprises. De la sorte, un projet tout à fait satisfaisant sous l'angle du fédéralisme a été adressé au Parlement fédéral.

La Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) relève que dans l'ensemble il a été largement tenu compte des attentes des cantons, et

que l'implication de la CDS dans les affaires fédérales a été bonne. Une réserve : les délais de consultation étaient parfois beaucoup trop courts, ce qui a empêché l'adoption de prises de position démocratiquement fondées. La situation est considérée comme inchangée (note 8).

La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) juge positif le respect des principes du fédéralisme (note 8, situation inchangée), comme pour l'exercice précédent. Outre le domaine de l'asile, la CCDJP évoque notamment la coopération policière, domaine dans lequel les cantons privilégient une collaboration non contraignante sous forme d'accord administratif au lieu d'un concordat, avec les avantages et inconvénients propres à ce type de convention.

La Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) considère la situation comme inchangée (note 4). Elle estime au demeurant qu'il est difficile d'évaluer cet exercice sous l'angle du fédéralisme vu que les projets dont elle est responsable n'en sont qu'au stade de la consultation.

La Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP) a été très occupée avec la mise en œuvre du FAIF (financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire). La contribution des cantons au FIF (fonds d'infrastructure ferroviaire) de 500 millions de francs pose problème et rend difficile une mise en œuvre respectueuse de la RPT. La collaboration dans les six régions de planification est quant à elle un succès. Les cantons peuvent s'investir dès le début et pleinement décider de la conciliation entre urbanisation et transports. La révision totale de la loi fédérale sur le transport de marchandises est également un projet important suivi par la CTP, mais sans aucun problème sous l'angle du fédéralisme. L'exercice sous revue présente plutôt une légère amélioration, avec la note 7.

La Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDA) estime que la situation est inchangée (note 3), mais ne se prononce pas sur des dossiers spécifiques.

La Conférence gouvernementale des affaires militaires, protection civile et service du feu (CG MPS) estime que la situation est stable, comme l'exercice précédent (note 7). La CG MPS évalue positivement en particulier le projet de révision totale de la loi sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (13.090), adoptée en vote final par le Parlement le 20 juin 2014, et se félicite que cette loi intègre les réalités et les besoins actuels.

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) évalue positivement l'évolution de la situation sous l'angle du fédéralisme. Elle relève en effet une légère amélioration et octroie la note 9, ce qui constitue une nette évolution par rapport à l'exercice précédent (7 en 2013). Elle constate une bonne collaboration avec l'administration fédérale, ainsi que la participation de la CDAS à des auditions auprès des commissions parlementaires fédérales.

La Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) évalue négativement l'évolution du fédéralisme dans son domaine de responsabilité. Elle considère même que la situation s'est fortement péjorée et donne la note 2, alors qu'en 2013 elle avait attribué la note 7.

La Conférence des chanceliers d'État (CCHE) constate une légère péjoration de la situation sous l'angle du fédéralisme (note 4), alors que la note était de 5.5 au cours du précédent exercice. La CCHE déplore en particulier que le Parlement ait une propension à adopter des lois de circonstance, sous pression des médias, et à faire fi du fédéralisme.

Bilan

D'une conférence à l'autre, l'évaluation du respect des principes du fédéralisme par la Confédération est encore plus contrastée que lors de l'exercice précédent. Sur une échelle de 1 (très mauvais) à 10 (très bon), les notes fluctuent entre 2 et 9 (entre 3 et 9 en 2013). L'évolution du fédéralisme occupe également presque toute l'échelle d'évaluation. Pour la première fois, une conférence a estimé qu'il y avait une forte péjoration de la situation, trois ont fait état d'une légère péjoration, huit ont relevé une situation inchangée. Finalement, quatre conférences ont souligné une légère amélioration. Cela tient aux domaines, diversement sollicités sous l'angle du fédéralisme, aux modes de fonctionnement des uns et des autres, à la sensibilité des instances fédérales concernées au fédéralisme et aux droits des cantons, mais aussi à l'actualité et aux domaines traités. Il suffit de penser aux heures d'ouverture des magasins, à l'énergie ou à l'enseignement des langues, qui sont des sujets particulièrement sensibles sous l'angle du fédéralisme.

5.3. Résultats de l'enquête auprès des conférences régionales de gouvernements

La Conférence des gouvernements du Nord-Ouest de la Suisse (NWRK) a constaté, comme pour l'exercice précédent, des foyers potentiels de conflits horizontaux de compétences, sous réserve de la législation sur l'aménagement du territoire, domaine dans lequel on risque d'assister à un conflit vertical et à un déplacement de compétence des cantons vers la Confédération. Pour la NWRK, la situation est inchangée (note 6).

La Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) a relevé, comme lors des exercices précédents, un nombre conséquent de projets importants pour elle. Ne sont cités ici que ceux pour lesquels cette conférence a pris position ou qu'elle seule a signalés.

Le souci de la CGSO est de veiller à ce que les assouplissements apportés par le Conseil des États au projet de loi sur les résidences secondaires (14.023) soient maintenus par le Conseil national. La CGSO a également assuré le suivi de l'initiative parlementaire Feller (13.433 ; Non-discrimination des médecins spécialistes en médecine interne générale titulaires d'un deuxième titre de spécialiste), car cette problématique concernait principalement la Suisse occidentale. Pour la loi sur la protection des eaux (13.059), la CGSO regrette que le Parlement fédéral n'ait pas fait preuve de solidarité et n'ait pas tenu compte du fait que les stations d'épuration qui ne se trouvent pas sur le bassin versant du Rhin – ces dernières ayant été largement subventionnées par la Confédération par le passé – devront supporter des coûts d'élimination des micropolluants, ce qui se fait au détriment de régions entières, en particulier de la Suisse romande.

Concernant la problématique de la répartition entre régions linguistiques des commandes de la Confédération, pour laquelle la CGSO est intervenue dès 2012, cette conférence se félicite que la Confédération ait décidé par le biais de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) de prendre des mesures concrètes pour corriger les déséquilibres constatés, suite à une étude sur la question, dont les résultats ont été rendus publics. Les raisons de cette discrimination tiennent en grande partie à une méconnaissance réciproque de la langue des autres régions et aux barrières psychologiques qui se dressent artificiellement entre elles.

La CGSO estime que la situation est inchangée au niveau du fédéralisme (note 7). Elle relève que la Confédération respecte généralement les principes qui sous-tendent le fédéralisme et sa relation aux cantons. En revanche, les partis politiques sont moins respectueux de ces préceptes, ce qui se manifeste notamment au niveau du contenu des initiatives soumises au peuple.

La Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse orientale (ORK) estime en particulier que l'adoption du Lehrplan 21 (cf. Pt 3.2.3) et les discussions concernant la politique des langues ont renforcé l'échelon étatique fédéral. L'ORK regrette en revanche que la Confédération ait refusé de reconnaître l'urgence de réformer le domaine des prestations complémentaires en même temps que le projet de réforme de la prévoyance vieillesse 2020.

De manière générale, l'ORK estime que la situation est inchangée par rapport aux exercices précédents (note 6).

La Conférence des gouvernements de la Suisse centrale (ZRK) a déployé une intense activité. Nous renvoyons à ce propos aux chapitres 3.2.2 et 3.2.3, dans lesquels bon nombre d'accords régionaux importants pour cette conférence sont mentionnés. Pour le reste, la ZRK évalue la situation sous l'angle du fédéralisme comme inchangée, avec la note 4.

La Conférence des gouvernements des cantons alpins (RKGK) s'est occupée de dossiers tels que la loi fédérale sur les résidences secondaires (14.023) ou le premier paquet de mesures de mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050 (13.074). Cette conférence a également pris part à une consultation sous forme de conférence concernant la politique d'agglomération de la Confédération et la politique pour les régions rurales et de montagnes. La RKGK a aussi participé à la consultation organisée par l'UE concernant la stratégie macrorégionale pour la région alpine (EUSALP). Il s'agit d'un instrument de l'UE concernant la mise en adéquation de buts politiques et de programmes de promotion à tous les niveaux étatiques d'une grande région à potentiels et défis communs. La RKGK et la CdC ont consulté les gouvernements cantonaux à ce propos.

La RKGK relève que les ambitions centralisatrices de la Confédération sont intactes, celle-ci étant de plus en plus encline à violer les compétences constitutionnelles des cantons ou à les vider insidieusement de leur substance. L'argumentation bien connue s'exprime en ces termes : « qui paie commande », « besoin de coordination », « fonction de soutien de la Confédération » etc. Cette conférence estime que la situation s'est légèrement péjorée par rapport à l'exercice précédent et apprécie l'évolution du fédéralisme à 2.

La Conférence des gouvernements et de la métropole de Zurich (RKMZ) a fait référence, dans son évaluation, à la 2^e étape de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), au Parc national d'innovation, à la votation fédérale concernant le nouveau financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF), à l'Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, ainsi qu'au concept Mobility Pricing de l'Office fédéral des routes (OFROU). Pour cette conférence, l'année 2014 est neutre sous l'angle du fédéralisme, à l'instar de l'exercice précédent (situation inchangée et 7).

Bilan

Comme les exercices précédents, les conférences régionales sont en général actives sur les deux fronts que sont le suivi de projets importants sous l'angle du fédéralisme pour l'un, et un fort engagement dans le développement et le suivi de projets concernant leur région pour l'autre. Sur ces deux fronts, les conférences sont mues par le souci de préserver les intérêts de leur région, y compris des minorités linguistiques. Pour 2014, les résultats des évaluations sont moins contrastés que ceux des conférences des directeurs. Les notes fluctuent entre 2 et 7, quatre conférences sur six oscillant entre 6 et 7. Alors qu'une conférence conclut à une légère péjoration de la situation, les cinq autres sont d'avis que la situation est inchangée sous l'angle du fédéralisme.

6 Appréciation générale et mesures éventuelles

L'activité législative de la Confédération a été intense en 2014 et les interventions parlementaires nombreuses (cf. Annexe I), ce qui a fortement sollicité les cantons et les conférences intercantionales. De gros projets lancés lors des exercices précédents ont été poursuivis, qu'il s'agisse en particulier du FAIF, de la RPT, de la RIE III, de l'aménagement du territoire, de l'énergie, du domaine de l'asile et de l'intégration des étrangers, des assurances sociales ou encore de la formation. Les négociations avec l'UE se poursuivent, rendues plus difficiles par l'acceptation, le 9 février 2014, de l'initiative populaire contre l'immigration de masse. L'article 121a Cst. adopté ce jour-là doit être mis en œuvre dans les trois ans suivant son adoption. Ce nouveau projet requiert une intense collaboration entre tous les niveaux institutionnels, mais aussi avec les milieux intéressés, l'économie notamment.

De manière générale, la tendance centralisatrice se poursuit, y compris au niveau des interventions parlementaires. Dans quelques cas, les procédures de consultation étaient lancées à des moments inopportuns ou les délais étaient beaucoup trop brefs. Or, leur brièveté peut avoir des conséquences graves sur le processus démocratique, les cantons pouvant ainsi être empêchés de prendre part au processus décisionnel. Ceux-ci déplorent également que leurs avis ne soient pas plus pris au sérieux, même s'ils sont consultés et disposent de temps suffisant pour prendre position, et que les questions de mise en œuvre ne soient pas suffisamment intégrées dans la réflexion dès l'élaboration des actes législatifs. Les principes d'attribution, de subsidiarité, d'équivalence fiscale et d'autonomie des cantons ne sont pas toujours respectés, et certains cantons regrettent la défiance de la Confédération à leur égard. Celle-ci se traduit par une pléthore de réglementations et de contrôles pouvant être perçus comme chicaniers.

Il n'en demeure pas moins que pour la plupart des cantons et des conférences intercantionales, l'administration fédérale est plus attentive au respect des principes du fédéralisme que le Parlement, notamment lorsqu'il lance ses propres initiatives et ses propres projets législatifs.

Finalement, l'amélioration de l'implication des cantons par la Confédération dans les processus de négociations avec l'UE est digne d'être saluée. De tels progrès ont été signalés par la CDAS et la CdC. Cette dernière réserve cependant sa position quant aux effets de sa participation sur le contenu final des projets concernés.

Il ressort des éléments qui précèdent que les manquements constatés lors de l'exercice 2014 ne requièrent pas de mesures immédiates spécifiques. La mise en place des mesures préconisées dans le rapport trisannuel 2011-2013 suffira à combler ces lacunes.



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

Dornacherstrasse 28A
Postfach 246
CH-4501 Solothurn
Tel +41 32 346 18 00
Fax +41 32 346 18 02
info@chstiftung.ch
www.chstiftung.ch