



18 août 2022

Rapport de monitoring du fédéralisme 2017-2021

Synthèse politique

Sommaire

1.	Force d'innovation du fédéralisme au quotidien	3
2.	Collaboration entre cantons	3
3.	Collaboration entre la Confédération et les cantons	4
4.	Participation des cantons au processus de décision sur le plan fédéral	5
5.	Mise en œuvre du droit fédéral par les cantons	6
6.	Transferts de compétences et de charges	7
7.	Les grands sujets de la période sous revue sous l'angle du fédéralisme	8
7.1	Numérisation	8
7.2	Changement climatique, politique environnementale et énergétique	9
7.3	Santé publique	9
7.4	COVID-19 : premiers enseignements sur le fédéralisme en temps de crise	10
8.	Domaines d'action et mesures	10
8.1	Mesures existantes	10
8.2	Mesures futures	13

Introduction

Le fédéralisme est l'un des piliers de la Constitution fédérale, auquel il convient d'ajouter l'État de droit, la démocratie directe et l'État social. Il est également garant de diversité vécue dans l'unité (requis) et renforce la stabilité et la capacité du pays à résister aux crises.

Développer et renouveler le fédéralisme est l'une des principales missions de la *Fondation ch pour la collaboration confédérale*, laquelle élabore sur une base périodique un rapport de monitoring. Le présent document montre dans quelle direction évolue le fédéralisme suisse et propose des mesures pour le renforcer. Il doit permettre d'identifier en temps utile les problèmes ayant trait au fédéralisme et d'engager si nécessaire des mesures.

Les conférences des directeurs, les conférences gouvernementales régionales et les cantons ont été invités à participer à une enquête sur l'évolution et le respect des principes du fédéralisme. L'Institut du Fédéralisme (IFF) de l'Université de Fribourg expose par ailleurs à intervalles réguliers son point de vue scientifique dans un rapport. Les avis des cantons sont basés sur une enquête réalisée fin 2020 ; les éléments rapportés ultérieurement (développements et points de vue) ne sont repris que ponctuellement dans le rapport. C'est le cas en particulier des expériences tirées de la crise sanitaire, qui sont traitées dans un rapport séparé (ch. 7.4). Leur évaluation alimentera le débat sur le fédéralisme pendant encore un certain temps et fera l'objet d'autres rapports.

Ont servi de critères d'évaluation les droits de participation des cantons ancrés dans la Constitution fédérale et les principes de droit public régissant les relations entre la Confédération et les cantons, notamment le respect des compétences constitutionnelles (art. 42 Cst.), la participation des cantons au processus législatif sur le plan fédéral (art. 45 et 55 Cst.), le respect de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons selon le principe de subsidiarité (art. 5a et 43a, al. 1, Cst.), l'équivalence fiscale (art. 43a, al. 2 et 3, Cst.), le respect de l'autonomie des cantons (art. 47 Cst.), la marge de manœuvre des cantons en tenant compte de leurs particularités dans la mise en œuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.) et des conventions-programmes (art. 46, al. 2, Cst.) ainsi que la prise en compte des positions des cantons dans le processus législatif de l'administration fédérale et du Parlement fédéral.

Les rapports de monitoring 2011-2013 et 2014-2016 ont permis pour la première fois d'évaluer de manière relativement complète l'évolution du fédéralisme sur plusieurs années en tenant compte des différents points de vue et acteurs. La première partie du rapport (ch. 1-6) traite des principes du fédéralisme et de la coordination au quotidien des différents échelons institutionnels (communes/cantons et Confédération). La deuxième (ch. 7) aborde des thèmes politiques sélectionnés pour leur importance durant la période concernée. Comme à l'accoutumée, le rapport cherche dans ses conclusions à identifier les tendances, les champs d'action et les mesures à prendre pour promouvoir et renforcer le fédéralisme sur la base des enseignements tirés (ch. 8).

La période 2017-2021 analyse les mêmes thématiques clés, défis et tendances du fédéralisme suisse que celles identifiées pour la période 2014-2016. Elle porte sur des domaines politiques classiques pour lesquels des solutions ne peuvent pas être trouvées dans un court laps de temps, mais qui requièrent au contraire une approche et une action politique inscrites dans le long terme. Cela étant, certains défis ou enjeux considérés comme importants ont connu des changements positifs durant la période sous revue. Aussi cette évolution prouve-t-elle qu'une gestion active permet d'obtenir des résultats durables.

1. Force d'innovation du fédéralisme au quotidien

Le fédéralisme continue de jouer un rôle prépondérant de laboratoire expérimental dans les domaines où les cantons ont, en vertu de la Constitution fédérale, des compétences exclusives ou substantielles. L'avantage de cette *fonction de laboratoire* est qu'elle permet de mettre au banc d'essai les solutions proposées par les cantons, d'évaluer leurs chances d'aboutir ainsi que la manière de les mettre en pratique, de les adapter aux spécificités de chacun et de les faire évoluer.

Selon certains cantons, l'intérêt de cette *fonction de laboratoire* s'est particulièrement vérifié durant la période exceptionnelle qu'a constitué la pandémie de COVID-19 (*soutien de l'État aux loyers commerciaux, par ex.*). Elle a également eu un impact *positif* dans les domaines classiques considérés comme importants par les cantons : *lois cantonales sur l'énergie et les cours d'eau, législations sur les routes et les pistes cyclables, affaires sociales* (engagement de détectives sociaux, avances sur les contributions d'entretien, soins hospitaliers et soins de longue durée, lois sur la prise en charge des personnes âgées et les soins, lois sur la santé scolaire, *salario minimo cantonale*), *finances et fiscalité* ainsi que *protection des données et numérisation*.

Les cantons relèvent l'ingérence du législateur fédéral et *critiquent* le fait que *la plus haute instance du système juridique suisse* interviendrait toujours plus dans l'interaction harmonieuse entre fédéralisme d'une part et élaboration autonome du droit par les cantons de l'autre. Ils font état de tendances centralisatrices particulièrement marquées, et donc susceptibles *d'entraver l'innovation*, dans les domaines de la fiscalité, du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement, de la santé (planification et financement) et de la protection des données, et citent comme exemple la mise en œuvre du projet RFFA ou l'harmonisation du droit fiscal synonyme de restriction de leurs marges de manœuvre. Autant de domaines pour lesquels plusieurs cantons estiment que la fonction de laboratoire exercée par le fédéralisme diminue inexorablement. Ils constatent aussi que certaines directives fédérales arrêtées pendant la période sous revue ont freiné l'innovation dans le secteur de la sécurité de l'information ou des processus électroniques transversaux mis en place dans l'administration (eDéménagementCH, eVoting).

Quoi qu'il en soit, les cantons estiment que le *fédéralisme en tant que laboratoire* des solutions qu'ils proposent continue de *bien fonctionner*. La plupart d'entre eux disent disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour lancer des projets novateurs. Ainsi, la fonction d'expérimentation de solutions cantonales s'est avérée une nouvelle fois tout à fait judicieuse, bien que son potentiel ne soit pas suffisamment exploité. Il s'agit dès lors de consolider les bonnes pratiques dans les échanges entre les cantons et, pour les décideurs, de mieux faire comprendre à la population l'importance et les avantages du fédéralisme en Suisse.

2. Collaboration entre cantons

Les *conventions et les accords intercantonaux* renforcent considérablement l'autonomie des cantons dans leurs domaines régaliens. À noter qu'ils peuvent charger des organes intercantonaux de légiférer pour mettre en œuvre les conventions intercantionales, tout comme ils ont loisir de créer des organisations et structures communes. C'est en collaborant qu'ils préservent et développent leur capacité d'action, qu'ils améliorent l'accomplissement des tâches et finalement qu'ils sont en mesure d'anticiper de nouveaux transferts de pouvoir vers l'échelon fédéral. Dans le même temps, la collaboration régionale décuple la capacité à innover des politiques cantonales. On note toutefois que dans certains cas les conventions et accords intercantonaux, tout comme les interventions de l'État amènent des solutions centralisées qui tiennent moins compte des spécificités régionales et limitent l'autonomie des cantons. Il faut donc trouver un équilibre entre les avantages du fédéralisme et les coûts engendrés au cas par cas.

Plusieurs exemples de conventions intercantionales, relevant ou non du champ d'application de l'art. 48f Cst., ont été observés durant la période sous revue. Ce type de collaboration se traduit par une plus forte adhésion, puisqu'elle prend mieux en compte les particularités régionales que ne le font les dispositifs réglementaires centralisés.

À l'inverse, les cantons *critiquent* le fait que les processus de conclusion des conventions ou accords intercantonaux sont en règle générale plus longs (lourdeur administrative dans le domaine de la médecine hautement spécialisée, pour la convention relative au financement de la formation médicale postgrade ou la planification intercantonale des décharges, par ex.). Autre point négatif, une mise en œuvre parfois lacunaire causée principalement par l'absence d'indemnisation ou de partage systématiques des coûts complets (par ex. médecine de pointe et cliniques spécialisées). Il serait possible d'y remédier en réduisant la charge administrative (moins d'obligations, moins de rapports détaillés et moins de documents), en définissant avec davantage de précision les compétences et les procédures et en renforçant le caractère obligatoire des conventions et accords. Enfin, les cantons considèrent qu'il est plus difficile de les appliquer en temps de crise (pandémie de COVID-19, par ex.). Intensifier encore la collaboration dans certains domaines tels que la numérisation ou la police est donc possible.

Dans l'ensemble, les cantons estiment que la collaboration intercantonale est *bien, voire très bien* implantée.

3. Collaboration entre la Confédération et les cantons

Dans un État fédéral, la collaboration verticale, dans le cas d'espèce entre la Confédération et les cantons, revêt un caractère déterminant. Cela vaut aussi bien pour l'exécution des tâches fédérales par les cantons que pour la coordination de domaines d'intérêt communs et la participation à l'élaboration de la politique fédérale.

La densité réglementaire des consignes fédérales relatives à l'application du droit, *l'excès d'influence de la Confédération sur la souveraineté cantonale à travers les subventions qu'elle verse* (« qui paie commande ») et une *délimitation claire des interfaces et des compétences* dans les conventions-programmes sont autant d'aspects sur lesquels les cantons se rejoignent pour qualifier la collaboration verticale.

Certaines *voix critiques* évoquent une *hausse de la surenchère réglementaire* que les traités internationaux conclus par la Suisse (droit européen notamment) ne manquent pas d'amplifier. Sont concernés la santé et les affaires sociales, les constructions, l'environnement et l'énergie.

Parmi les exemples de collaboration identifiée comme *positive*, les cantons citent le droit sur les armes et la protection des données, la protection des consommateurs (loi sur les produits chimiques), l'exécution des peines (tendance à l'harmonisation et à la professionnalisation) ainsi que la santé et les affaires sociales (révision de l'AI). Les commentaires plutôt *négatifs* concernent la répartition des tâches/RPT (chevauchements et incitations négatives en raison d'une délimitation peu claire des tâches), l'assurance-maladie (complément apporté aux principes de fixation des tarifs considéré comme une ingérence de la Confédération dans les compétences cantonales en matière de planification et d'approbation des tarifs), le droit des étrangers (législation fédérale trop rigide pour les titres de séjour alors que l'économie et les entreprises cantonales ont besoin de main-d'œuvre), les constructions, l'environnement et l'énergie (prescriptions fédérales restrictives pour les constructions hors zones à bâtir), les finances et la fiscalité (loi sur l'harmonisation fiscale en tant que loi-cadre avec une densité réglementaire trop élevée et une marge de manœuvre trop restreinte).

Les *conventions-programmes* n'ont quant à elles soulevé aucun problème particulier durant la période sous revue. La répartition des tâches et des compétences entre les cantons et la Confédération est généralement clairement définie. Pourraient être améliorées la souplesse dans la durée des conventions et l'allocation de moyens pour exécuter les tâches. À noter que les contraintes administratives imposées par la Confédération constituent pour les petits cantons un défi croissant (rapport coûts/bénéfices). Les cantons parlent de difficultés plus importantes pour les projets d'agglomération.

Les cantons estiment que la collaboration avec la Confédération est *dans l'ensemble bonne*, notamment pour les conventions-programmes. Cette *appréciation positive* correspond aux expériences réalisées par les *conférences*.

4. Participation des cantons au processus de décision sur le plan fédéral

La participation des cantons au processus décisionnel sur le plan fédéral est l'un des fondements du système helvétique. Elle repose sur différents droits dévolus aux cantons, indissociables du fonctionnement de l'État ; on parle alors de fédéralisme participatif. La Constitution fédérale renforce l'importance du fédéralisme participatif et octroie aux cantons le droit d'être informés et consultés. Cela vaut également pour le domaine des affaires étrangères, pour lequel la Constitution fédérale stipule explicitement les droits de participation, d'information et de consultation des cantons.

Les prises de position rendues par les cantons dans le cadre des consultations organisées par la Confédération n'ont aucun impact juridique contraignant ; néanmoins, la prise en compte de leurs avis est un « impératif politique ». On peut donc attendre de la Confédération qu'elle prenne en considération leurs avis substantiels et qu'elle justifie sa décision si tel n'est pas le cas.

La majorité des cantons évaluent leur participation au processus de décision sur le plan fédéral durant la période sous revue comme *bonne et constatent même une amélioration par rapport à la période précédente*. Cela s'applique aussi aux délais fixés pour les consultations. Si l'on exclut la situation de crise sanitaire, aucun changement n'est à observer pour les points faisant l'objet de quelques critiques (information, respect des délais). Les appréciations des cantons sont basées sur une enquête réalisée fin 2020, c'est pourquoi les expériences tirées de la crise sanitaire ne sont reprises que ponctuellement dans le rapport, mais feront l'objet d'un prochain rapport de monitoring.

Faisant suite aux propositions formulées dans le rapport de monitoring 2014-2016, les cantons ont *demandé* à la Confédération, seuls ou avec le concours des conférences, de les *associer suffisamment tôt aux processus ou de procéder de manière coordonnée*, par ex. pendant la *pandémie de COVID-19* (ordonnance sur l'atténuation des conséquences économiques des mesures destinées à lutter contre le coronavirus ; ordonnance COVID-19 sur l'accueil extra-familial institutionnel pour enfants ; mesures d'urgence pour le domaine du sport), dans les domaines des *constructions*, de la *planification*, de *l'énergie*, des *transports* et de *l'environnement* (FAIF/STEP, loi sur la protection des eaux, révision de l'ordonnance sur les déchets 2015 [TVA/OLED], concept éolien), de *l'économie*, des *finances* et de la *fiscalité* (modernisation du registre du commerce, législation fiscale, protection contre les RNI, redevance hydraulique, changement RPT/RFFA, liste des moyens et appareils). Les cantons sont *satisfaits de la qualité de leur participation au processus de décision sur le plan fédéral*, un avis corroboré par la majorité des *conférences*. Il faut toutefois souligner qu'en vertu du droit constitutionnel, la Confédération est tenue de consulter systématiquement les gouvernements cantonaux, c'est-à-dire même en cas de *situation exceptionnelle*, sans limiter la consultation aux différentes conférences de directeurs.

Cette tendance positive est confirmée pour la *participation à la politique extérieure*, notamment pour la participation à l'échelon politique, *jugée globalement satisfaisante sur le plan formel* (hormis dans la phase finale des négociations sur l'AIInst [clarifications importantes avec l'UE avant la rupture des négociations décidée par le Conseil fédéral, sans association ni information des cantons]). Se pose toutefois la question de savoir comment améliorer le transfert des requêtes des cantons de l'échelon politique à l'échelon technique ou administratif de la Confédération. Ainsi, le bilan de la participation des cantons à la politique étrangère durant la période sous revue est contrasté.

5. Mise en œuvre du droit fédéral par les cantons

Conformément à la Constitution fédérale, les cantons sont tenus de mettre en œuvre le droit fédéral (fédéralisme d'exécution, autonomie de mise en œuvre, présomption de compétence en leur faveur). Le législateur fédéral s'engage à respecter leur autonomie et faire preuve de retenue lorsqu'il édicte des dispositions d'organisation et de procédure dans un domaine régi par le droit fédéral. Cela vaut également pour les conventions-programmes. Le monitoring de la période sous revue montre une nouvelle fois que le législateur fédéral n'hésite pas à introduire des exigences concrètes à l'intention des cantons dans la législation (p. ex loi fédérale sur les procédures électroniques en matière d'impôts, contrôles automatisés de la vignette électronique) ; les offices fédéraux n'hésitent pas non plus à donner directement des instructions (et ouvrir des consultations) et la Confédération à tenter de relever de nouveaux défis sous formes de projets fondés sur des accords de prestations sans base légale. Cela soulève des questions de légitimité démocratique (concernant en particulier la formation professionnelle et le préapprentissage d'intégration).

En 2012, le Conseil fédéral et la CdC ont adopté le rapport « La mise en œuvre du droit fédéral par les cantons. Rapport et propositions du groupe de travail commun Confédération-cantons à l'attention du Dialogue confédéral du 16 mars 2012 » assorti de 14 mesures visant à améliorer la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons. Les travaux se sont terminés avec la révision de la loi sur la consultation à la fin du précédent monitoring (art. 15a OLOGA) et avec l'introduction des mesures d'application. Depuis, le groupe de travail CdC « Mise en œuvre du droit fédéral » examine à intervalles réguliers l'application pratique de ces mesures, sur la base d'enquêtes menées auprès des cantons et des conférences intercantionales dans le cadre du monitoring du fédéralisme. Dans l'ensemble, les efforts conjoints de la Confédération et des cantons ont contribué à une meilleure prise en compte des questions de mise en œuvre et d'exécution lors de l'élaboration de la législation fédérale (cf. rapport du 23 septembre 2021 : *Prise en compte des questions d'exécution et de mise en œuvre pour l'élaboration du droit fédéral : premier bilan*, annexe 8). Il faut également prendre en considération les conclusions et les recommandations formulées dans le rapport final de la CdC sur la gestion de la crise sanitaire (Conférence des gouvernements cantonaux : « *Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19 : conclusions et recommandations* » publié le 29 avril 2022) et en particulier la recommandation n° 2 selon laquelle la Confédération et les cantons devraient se concerter sur les principes régissant la responsabilité financière en temps de crise. Il convient notamment d'établir que la responsabilité financière des coûts directs et indirects induits par les mesures annoncées par la Confédération est si possible réglée au moment de la décision. Si cela n'est pas possible en raison de l'urgence de la situation, les modalités seront précisées dans les meilleurs délais une fois la décision prise. Conformément au principe de l'équivalence fiscale, la Confédération doit financer une large part des répercussions des mesures édictées par le Conseil fédéral pour gérer la pandémie (par ex. diminution des recettes et coûts supplémentaires dans le domaine de la santé et dans le domaine social, mesures pour les cas de rigueur frappant les entreprises). Plus la marge de manœuvre des cantons est réduite en matière d'exécution, plus la Confédération participe aux coûts.

Au cours de la période sous revue, le législateur fédéral a *respecté le principe de l'autonomie cantonale dans la mise en œuvre du droit fédéral* ; peu de problèmes ont été relevés.

Des *améliorations* restent nécessaires dans les domaines suivants : *association précoce des cantons aux travaux d'élaboration du nouveau droit fédéral (fond et délais), concrétisation de textes de loi formulés de manière trop générale, prise en compte en bonne et due forme des particularités cantonales, adéquation des délais d'exécution et représentativité des cantons dans les groupes de travail* instaurés par la Confédération. Par ailleurs, les cantons attendent des *conférences des directeurs* qu'elles *intensifient* leurs activités afin de mieux *anticiper* les difficultés d'exécution et de mise en œuvre et de *mieux faire valoir* les préoccupations et les propositions des cantons. À noter enfin que l'instrument « *Mise en œuvre coordonnée du droit fédéral* » (MoCo) est encore *trop peu utilisé*.

Pendant la pandémie de COVID-19 notamment, les cantons ont été confrontés à plusieurs difficultés concernant l'élaboration et la mise en œuvre du droit fédéral : manque de temps, publication différée des ordonnances et rapports explicatifs, manque de clarté et trop grande marge d'interprétation des projets de loi, problèmes structurels, responsabilités floues, accompagnement insuffisant de la part de la Confédération, etc. La crise n'a fait qu'exacerber des problématiques connues depuis longtemps (voir le rapport CdC « *Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19 : conclusions et recommandations* » du 29 avril 2022, annexe 7).

Néanmoins, les cantons sont *dans l'ensemble satisfaits* de l'introduction de l'art. 15a OLOGA et de la nouvelle loi sur la consultation.

6. Transferts de compétences et de charges

La Constitution fédérale énonce clairement la *répartition des compétences* entre la Confédération et les cantons. Aussi les cantons sont-ils compétents dans tous les domaines qui ne relèvent pas explicitement de la Confédération. Celle-ci est en outre tenue de respecter le *principe de subsidiarité* (art. 5a Cst.), que ce soit pour exercer ses compétences ou pour en justifier de nouvelles.

L'interprétation des *compétences constitutionnelles de la Confédération* peut se traduire par des difficultés pratiques : cela a été le cas, durant la période sous revue, de *l'encouragement de la petite enfance* ou de *l'attribution voulue* à la Confédération de compétences qui étaient du ressort des cantons (initiatives parlementaires : « Plus de transparence dans le financement de la vie politique » ; droit de vote à 16 ans).

La tentation des cantons de *renoncer de leur plein gré à des compétences* en transférant à la Confédération le financement et la responsabilité de tâches qui leur incombaient est un problème récurrent (initiative parlementaire : Inscription dans la Constitution d'un article sur les médias).

Aux *transferts de compétences* (centralisation rampante) s'ajoutent les *transferts de charges* (au détriment des cantons et des communes), qui sont une problématique récurrente induite par le fonctionnement de l'État fédéral. L'autonomie des cantons, telle qu'inscrite dans la Constitution fédérale, n'est garantie dans les faits que si la Confédération leur laisse les ressources financières nécessaires à l'exécution de leurs tâches. Cela suppose de la *Confédération* qu'elle étudie les effets de ses projets (*analyses d'impact de la réglementation*). Les transferts de charges – financières et en personnel – comptent parmi les *problèmes non résolus du fédéralisme*. Ainsi, les cantons se voient non seulement confier des tâches de la Confédération, mais ils doivent également assumer de plus en plus de tâches et de prestations qui étaient initialement confiées aux communes. De plus, on constate que la Confédération adresse indirectement des directives et des recommandations aux cantons par le biais d'instructions ou de FAQ, tout en renvoyant à la compétence et à l'obligation de financement des cantons, ce qui est contraire au principe de l'unité des compétences (décisions) et des charges (financement et mise en œuvre).

La densité réglementaire toujours plus élevée imposée par la Confédération entraîne une augmentation des coûts des cantons (investissement en temps et en personnel, surcroît de charges financières), que ce soit pour appliquer le droit fédéral ou pour exécuter leurs tâches. Plus de 60 % de la réglementation cantonale est consacrée à la mise en œuvre du droit fédéral et à la réalisation des directives constitutionnelles. Ces transferts de charges ont des *effets négatifs* tels que la suppression totale ou partielle de tâches et de projets de la compétence des cantons, se traduisant par la recherche d'alternatives basées sur le droit fédéral (supérieur) ou l'introduction de nouvelles compétences fédérales (centralisation effective). Il faudra donc accorder une plus grande attention à la justesse de l'indemnisation en cas de nouveaux transferts. Les objectifs de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) ne permettent pas non plus d'infléchir cette tendance ; les nouveaux enchevêtrements de tâches et de financements entre la Confédération et les cantons en sont la preuve. La nécessité de mettre fin à cette dynamique en instaurant un contrôle juridique systématique de la compatibilité des lois fédérales avec les principes constitutionnels de la répartition et de l'exécution des tâches se fait de plus en plus pressante ; or, cette évolution signifie une restriction de la liberté d'action des instances décisionnelles, aussi bien dans les cantons qu'à la Confédération.

Le nombre d'avis émis par les cantons et par les conférences concernant les *tendances centralisatrices* durant la période sous revue est sensiblement identique, une petite majorité constatant une *tendance à la hausse* (dans les domaines suivants : fiscalité [harmonisation du droit fiscal], aménagement du territoire et environnement, santé [planification et financement], justice et sécurité intérieure, formation et culture, protection des données). Une minorité de cantons (et des ouvrages consultés) évoque quant à elle la nécessité d'une centralisation dans certains domaines (émoluments judiciaires, assurance séisme, services de sécurité privés ou protection des droits fondamentaux et humains).

Les cantons et les communes font état de *tendances centralisatrices* relativement claires dans le domaine de la *justice et de la sécurité intérieure* – une tendance particulièrement marquée dans le contexte européen également (diverses initiatives européennes visant à renforcer les compétences à l'intérieur de l'espace Schengen/Dublin ; Europol) à la suite de certains événements survenus sur la scène internationale (terrorisme, cybercriminalité, etc.). Autres domaines cités : *constructions, aménagement du territoire, transports, énergie et environnement* (structure tarifaire des transports publics ; infrastructure ferroviaire ; uniformisation des solutions informatiques pour la circulation routière et les offices du registre du commerce ; recommandations dans la loi sur le CO₂), *formation, culture et sport* (écoles professionnelles et secondaires, formation professionnelle), *économie, finances et fiscalité* (pression internationale exercée par l'OCDE ; loi sur l'harmonisation fiscale, transparence fiscale, réforme de l'imposition à la source, échange automatique de renseignements EAR, échange spontané de renseignements ESR), *santé et affaires sociales* (initiative « Pour des jeux d'argent au service du bien commun », initiative sur la valeur ajoutée ; *introduzione dell'obbligo di annuncio dei posti vacanti, a seguito dell'attuazione dell'iniziativa « contro l'immigrazione di massa »* ; loi sur les professions de la santé ; révision de la loi sur les allocations familiales).

7. Les grands sujets de la période sous revue sous l'angle du fédéralisme

7.1 Numérisation

Occupant la 32^e place sur 36 selon un rapport de la Commission européenne, la Suisse se défend mal en matière de numérisation. Si les structures fédérales sont considérées comme un frein à la transformation numérique, la concurrence inhérente à ce système favorise l'innovation et le développement de solutions répondant aux besoins locaux. Et le cyberspace ne fait pas exception. C'est dans ce contexte que les cantons ont adopté les lignes directrices relatives à l'administration

numérique (2018) et mis sur pied avec le Conseil fédéral la nouvelle organisation Administration numérique suisse (ANS). Il existe ainsi aujourd'hui une vraie chance, du point de vue fédéral, de faire avancer rapidement et de manière décisive la transformation numérique. L'ANS doit disposer de suffisamment de ressources pour réaliser ses objectifs, et ses recommandations doivent être soutenues politiquement. En cas d'échec, il faudra s'attendre à une centralisation très prononcée, accompagnée de risques de blocages institutionnels (voir rapport de la Fondation ch « *Numérisation* », 28 février 2022 ; annexe 3).

7.2 Changement climatique, politique environnementale et énergétique

En 2011, la protection de l'environnement ne figurait même pas parmi les dix principaux défis identifiés par la population suisse, selon le « Baromètre des préoccupations » publié chaque année par la banque Credit Suisse. Dix ans plus tard, elle se hisse en deuxième place. Indéniablement, la protection de l'environnement n'a cessé de gagner en importance dans la perception citoyenne ces dernières années. Outre le dérèglement climatique, les questions concernées sont notamment la biodiversité, la qualité de l'eau et du sol, le bruit et les rayonnements non ionisants.

À l'instar du dérèglement climatique, la protection de l'environnement est une question qui ne s'arrête ni aux frontières des cantons, ni à celle du pays. Comment la Suisse fédérale se positionne-t-elle sur ces sujets ? Comme la majorité des pays du globe, elle a signé l'Accord de Paris en 2015, s'engageant ainsi à limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C par rapport au niveau préindustriel. Le Conseil fédéral et le Parlement ont alors lancé la révision de la loi sur le CO₂ visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, révision adoptée à la session d'automne 2020. Les cantons ont d'abord regretté de ne pas avoir été consultés pendant la phase pré-parlementaire, avant de finalement réussir à se faire entendre durant le processus parlementaire. Concrètement, ils sont parvenus à éviter que la nouvelle loi sur le CO₂ ne torpille la révision en cours des lois cantonales sur l'énergie. Au final, cela n'aurait pas été le cas puisque les citoyen·nes ont rejeté la nouvelle loi le 13 juin 2021, contre la recommandation des gouvernements cantonaux.

En raison des enjeux majeurs de la politique énergétique et climatique, il est capital que la Confédération, les cantons et les communes veillent à leur interaction. Il convient de faire appel dès les premières phases d'un projet (p. ex. projet en consultation) aux organes disposant de l'expertise et du savoir-faire nécessaires. Dans le domaine du bâtiment par exemple, ce sont les cantons qui ont pris les choses en main : dans une optique d'harmonisation, ils ont procédé, via la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK), à une révision du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC), que tous les cantons, à l'exception de Soleure, de Berne et de l'Argovie, ont mis en œuvre. Plusieurs ont par ailleurs adopté leurs propres plans climat et/ou se sont fixé pour objectif d'atteindre la neutralité climatique sur leur territoire d'ici 2050 (voir contribution de la Fondation ch « *Changement climatique – politique environnementale et énergétique. Point de vue des cantons* », 28 février 2022 ; annexe 4).

7.3 Santé publique

En matière de santé publique, la Suisse n'est pas dotée d'une politique centrale mais de plusieurs politiques cantonales. Ces derniers temps, le rôle de premier plan des cantons sur cette question n'a pas été assez pris en considération dans la politique fédérale (pour la planification hospitalière, par ex.). Les revendications et positions des cantons ont bien souvent été ignorées, tant par le Conseil fédéral que par l'administration fédérale et le Parlement. Le transfert de compétences vers la Confédération est une tendance qui s'est notablement renforcée au cours des dernières décennies.

De toute évidence, les réformes telles que le financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires (EFAS) portant sur les compétences et les flux financiers ne peuvent aller contre les

intérêts des cantons, et elles ne peuvent être couronnées de succès que si elles bénéficient de leur soutien. Cela étant, les cantons ont les moyens de renforcer leurs compétences, en consolidant la collaboration intercantonale dans le domaine de la santé publique. Ils collaborent avec succès depuis plus d'une décennie dans le domaine de la médecine hautement spécialisée (MHS), qui doit être planifiée à l'échelle suisse conformément à la loi sur l'assurance-maladie. La CDS entend asseoir sa fonction de médiatrice entre les acteurs de la santé, ces derniers étant bien souvent focalisés sur leurs préoccupations propres (voir note de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé « *De la nécessité d'associer les cantons aux réformes de santé publique* », 23 février 2022 ; annexe 5).

7.4 COVID-19 : premiers enseignements sur le fédéralisme en temps de crise

D'un point de vue juridique, les structures fédérales sont adaptées à la gestion d'une pandémie puisque le système prévoit des procédures et instruments pensés pour les crises. Mais, dans les faits, le fédéralisme a-t-il été perçu comme un allié ou un ennemi pendant la pandémie ? Les acteurs majeurs de la crise l'ont perçu comme un laboratoire générateur de solutions innovantes qui a favorisé la proximité avec la population. Grâce à lui, les cantons ont su apporter des solutions locales à des problématiques locales, notamment grâce à une communication directe, fiable et concrète. Le fédéralisme a aussi subi des attaques de la part de différents acteurs. Les expressions « patchwork réglementaire », « esprit de clocher » ou encore « cacophonie » étaient monnaie courante dans les médias et l'opinion publique. Si la perception du fédéralisme varie selon les acteurs et les phases de la crise, les points de vue se rejoignent sur les potentiels d'amélioration : meilleure répartition des tâches et meilleure coordination entre la Confédération et les cantons, action indissociable de la responsabilité, processus de décision plus rapide, etc. Un défi pour les autorités dans les prochaines années sera de parvenir à améliorer l'image et la compréhension du fédéralisme par la population et l'opinion publique afin de redonner confiance en ce système. Elles devront mettre en avant le fait que la Suisse est solidement armée pour affronter les défis, en temps normal comme en situation de crise – en raison précisément de ses structures fédérales (voir rapport final de la Fondation ch « *Perception du fédéralisme en temps de crise* », 14 mars 2022 ; annexe 6). Le rapport formule en outre des recommandations concrètes pour optimiser la collaboration entre la Confédération et les cantons, lesquelles pourront aussi servir de base en cas de crises futures (voir rapport final de la CdC, « *Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19 : conclusions et recommandations* », 29 avril 2022 ; annexe 7).

8. Domaines d'action et mesures

8.1 Mesures existantes

Durant les périodes 2011-2013 et 2014-2016, des mesures concrètes ont été formulées dans six domaines d'action et déployées à la faveur de différents projets. Ci-après un bilan de l'avancement de leur mise en œuvre.

Réexamen des tâches et compétences de financement entre la Confédération et les cantons

Mesures :

- Réexaminer la répartition des tâches Confédération-cantons (2011-2013)
- Réexaminer le financement de l'exécution du droit fédéral par les cantons (2011-2013)
- Réexaminer la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et de leur financement (2014-2016)

- Mettre un frein à l'influence excessive que la Confédération exerce par ses aides financières (2014-2016)

À l'été 2019, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux ont négocié un mandat de projet commun « Répartition des tâches II » afin d'analyser ces questions en profondeur. Or à peine quelques mois après le lancement, le Conseil fédéral a pris la décision unilatérale de revoir la réduction individuelle des primes (RIP). Il veut en effet la retirer du projet – alors que ce domaine de tâches, estimé à environ 4,5 milliards de francs, est l'un des volets centraux – car il estime qu'elle doit être réglée à la faveur d'un contre-projet indirect à l'initiative populaire « Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes) ». Cette situation, dont le Conseil fédéral est responsable, *signifie la fin du projet*. Se pose ainsi la question de savoir comment gérer à long terme les problèmes identifiés au niveau des financements communs et le partage des charges entre les échelons de l'État.

Le Bureau CdC du 27 août 2021 a décidé de débattre avec les conférences des directeurs, début 2022, d'une éventuelle reprise des travaux. Celles-ci jugent important que les cantons se penchent sur leurs perspectives financières et défendent leurs intérêts à l'échelon supérieur. Ainsi, elles sont favorables à la poursuite du « Monitoring de l'évolution des coûts » dans les domaines touchés par une forte dynamique des coûts ; il permettrait de tirer de nouvelles conclusions et de créer les bases requises pour réexaminer certains domaines *au bout de quelques années* et débattre de la question d'un transfert de certaines tâches à la Confédération ou de la reprise du projet « Répartition des tâches II ». L'Assemblée plénière CdC du 25 mars 2022 a pris acte des résultats de cette discussion et approuvé l'option consistant à poursuivre le monitoring.

Renforcement des droits de participation des cantons et implication précoce dans l'élaboration des projets fédéraux

Mesures :

- Renforcer les droits de participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (2011-2013)
- Demander l'implication précoce des cantons dans l'élaboration des projets fédéraux (2011-2013)
- Renforcer les droits de participation des cantons et l'implication précoce dans l'élaboration des projets fédéraux (2014-2016)

La réalisation des mesures préconisées dans le rapport entériné en 2012 et visant à améliorer la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons est pratiquement terminée. La révision du droit de la consultation et l'adoption de l'art. 15a de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA) répondent au souhait des cantons d'être associés suffisamment tôt au processus législatif. Or la révision concerne uniquement l'administration fédérale, et pas le Parlement. Étant donné que les lois peuvent provenir directement du Parlement, la question de l'association précoce des cantons à ses projets législatifs a été réglée en 2019 dans un « Commguide ». À la suite de cela, les cantons et les conférences des directeurs ont été associés aux travaux parlementaires, plus particulièrement au sein des commissions. À l'avenir, l'association précoce des cantons aux projets législatifs du Parlement sera évaluée dans le monitoring du fédéralisme.

Renforcement des droits de participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération

Mesures :

Les mesures visant à renforcer les droits de participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération sont *suspendues* jusqu'à nouvel ordre.

Renforcement de la justiciabilité des principes du fédéralisme

Mesures :

- Instaurer une juridiction constitutionnelle pour les lois fédérales (2011-2013)
- Renforcer la justiciabilité des principes du fédéralisme (2014-2016)

Ces 20 dernières années, les Chambres fédérales ont par trois fois rejeté l'extension de la juridiction constitutionnelle aux lois fédérales, la dernière tentative remontant à 2011 (voir l'avant-projet de la Commission des affaires juridiques du Conseil national [CAJ-N] proposant l'abrogation de l'art. 190 Cst., ce qui aurait entraîné la suppression de la restriction du contrôle normatif pour les lois fédérales ; les autorités chargées de mettre en œuvre le droit auraient ainsi pu examiner les lois fédérales sous l'angle de leur compatibilité avec le partage des compétences entre la Confédération et les cantons tel qu'il est prévu par la Constitution).

Afin d'examiner l'opportunité de mettre en place une juridiction constitutionnelle pour les lois fédérales, un avis de droit a été commandé durant la période 2014-2016, dont il ressort que le respect des principes du fédéralisme ne souffre pas des dispositions matérielles de la Constitution fédérale qui, pour une part essentielle, peuvent être attaquées devant une autorité juridictionnelle. En l'occurrence, l'obstacle majeur est l'immunité des lois fédérales (art. 190 Cst.), laquelle n'exclut toutefois pas un contrôle par le Tribunal fédéral. Cette marge de manœuvre pourrait être explorée à la faveur d'un cas d'application concret, en entamant une action de droit public devant le Tribunal fédéral. Pour ce faire, il faudrait identifier un cas qui aurait des chances de réussir en cas de contrôle juridictionnel.

Amélioration de la collaboration horizontale et verticale

Mesures :

- Examiner l'application des conventions-programmes (2011-2013)
- Partager les expériences dans le domaine des collaborations horizontale et verticale (2011-2013)

Le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière Confédération-cantons 2012-2015 propose une évaluation approfondie de la collaboration entre la Confédération et les cantons pour les tâches communes définies par des conventions-programmes. La collaboration intercantonale avec compensation des charges sera examinée en détail à la faveur du rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2020-2025.

Sensibilisation, promotion, éducation

Mesures :

- Sensibiliser le public aux questions du fédéralisme (2014-2016)
- Promouvoir la formation et la formation continue sur le fédéralisme (2011-2013)
- Viser un meilleur ancrage du fédéralisme dans les cours d'éducation civique (2011-2013)

Ces mesures ont été intégrées au nouveau programme de travail 2021-2024 de la Fondation ch, assorties d'une série de mesures dans les domaines de l'éducation et de la sensibilisation aux questions du fédéralisme. L'objectif est de mieux faire connaître le fonctionnement et les atouts du fédéralisme afin d'en renforcer son ancrage dans la société. Sont visés les jeunes, les jeunes adultes, les politiques, les membres du Parlement et les personnes travaillant dans le monde des médias et de l'administration. Aussi la Fondation ch entend-elle lancer, en collaboration avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP, une conférence technique Conférence intercantonale Citoyenneté (titre provisoire) visant à renforcer l'éducation politique. Celle-ci élaborera

des prises de positions consolidées sur des interventions parlementaires (par ex. au Conseil national et au Conseil des États) à l'intention de la Fondation ch et de la CDIP et défendra les intérêts des cantons. Elle pourra par ailleurs proposer des projets, voire en lancer elle-même. Elle posera les bases de l'ensemble des futurs travaux de la Fondation ch dans le domaine de l'éducation à la citoyenneté.

S'agissant de la formation pour adultes, la Fondation ch a mis sur pied un séminaire de deux jours et demi sur le fédéralisme. Organisé chaque année par l'Institut du Fédéralisme (IFF) de l'Université de Fribourg à partir de 2023, il s'adresse avant tout aux personnes travaillant dans des administrations et les médias. Par ailleurs, la visibilité de plusieurs projets a été renforcée afin de sensibiliser les citoyen·nes aux avantages du système fédéral par des exemples concrets, à l'instar du Prix du fédéralisme, dont la formule a été revue en 2021, ou de la conférence nationale « Transformation des médias et fédéralisme ». Enfin, les préparatifs en vue du lancement du *ch Blog* (www.chstiftung.ch/ch-blog) se sont achevés en 2021. Y sont publiés des billets et des articles destinés à initier des débats sur le fédéralisme, mais aussi à diffuser des connaissances fondamentales sur le système Suisse.

Lobbying, relations publiques

Mesures :

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Recourir plus activement aux réseaux politiques des cantons et des conférences intercantionales (2011-2013) • Sensibiliser l'opinion publique aux questions du fédéralisme (2011-2013) |
|---|

Les mesures ont été inscrites dans le plan de communication de la CdC. Pour le réseautage, la CdC utilise des vecteurs d'information et de communication institutionnalisés, sur les plans horizontal et vertical. Ses activités visent d'une part à intensifier la coordination entre la CdC, les conférences des directeurs et les gouvernements cantonaux (*rencontres des présidences*, par ex.), de l'autre à défendre les intérêts des cantons vers l'extérieur, notamment auprès des décideurs de l'échelon fédéral (*Dialogue confédéral*). Le *Stammtisch* des cantons s'est révélé être un outil particulièrement efficace : organisée durant la deuxième semaine de la session des Chambres fédérales, cette rencontre réunit dans un cadre convivial des conseillères et conseillers d'État, des membres du Conseil des États et d'anciens membres de gouvernement cantonal au Conseil national. Ils peuvent ainsi échanger sur des dossiers de politique fédérale intéressant particulièrement les cantons.

Pour répondre aux défis de communication auxquels elle était confrontée, la CdC a renforcé son travail de relations publiques ces dernières années. La newsletter « Le point de vue des cantons » en est un pivot. Envoyée à l'issue de chaque Assemblée plénière à quelque 250 personnes des milieux politiques, médiatiques et de l'administration, elle résume les principales décisions prises par l'assemblée et expose l'avis des cantons sur les dossiers fédéraux les concernant.

8.2 Mesures futures

Les mesures présentées ci-dessous répondent directement ou indirectement aux tendances observées et défis identifiés pendant les périodes 2011-2013, 2014-2016 et 2017-2021 ; elles sont destinées à réagir aux dysfonctionnement observés, qu'ils soient nouveaux ou plus anciens.

Le développement et le renforcement du fédéralisme incombent avant tout aux cantons, et ce quels que soient les acteurs impliqués. Si les premiers concernés sont les gouvernements cantonaux et les conférences intercantionales, les *acteurs au niveau fédéral* doivent aussi y prendre une part active.

Les mesures et domaines d'action issus des précédentes périodes doivent être appréhendés comme un processus itératif. Cela implique que les mesures déjà déployées soient adaptées selon l'avancement de leur mise en œuvre et en fonction des nouveaux défis qui se présentent. Partant des

conclusions de la période 2017-2021, les domaines d'actions et mesures ci-après doivent être redéfinis.

Monitoring de l'évolution des coûts (ancienn. réexamen de la répartition des tâches et des compétences de financement entre la Confédération et les cantons)

Lancé début 2020, le projet « Répartition des tâches II » a été suspendu après quelques mois, à la suite de changements de politique sectorielle. L'Assemblée plénière CdC du 25 mars 2022 a décidé de suivre les travaux à la faveur d'un monitoring de l'évolution des coûts. Les problèmes spécifiques au financement commun (responsabilités mal définies, absence de liberté d'action pour les cantons, par exemple) ne seront pas pour autant résolus. Les difficultés liées à la classification fonctionnelle d'un monitoring de l'évolution des coûts seront aussi à prendre en considération (par ex. : délimitation complexe des charges pour certaines fonctions en raison des contraintes fédérales ; codage de la classification fonctionnelle différent d'un canton à l'autre).

Mesures :

- Concrétiser le « Monitoring de l'évolution des coûts » réalisé par le SG CdC et la CDF (2022)
- Veiller à la coordination avec le postulat Würth (« Évolution démographique et cohésion nationale »)
- Assurer la coordination avec l'Administration fédérale des finances (rapport AFF d'ici fin 2022)
- Créer les bases légales permettant de transférer à la Confédération, au besoin, des dépenses à définir (env. 2022-2027)

Renforcement des droits de participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération

Mesures :

Pour s'assurer que les droits de participation des cantons (voir décision de l'Assemblée plénière CdC du 23 septembre 2021) seront respectés, il conviendra d'accorder une attention particulière aux points suivants, compte tenu aussi de la manière dont les cantons ont été associés durant la phase finale des négociations d'un accord-cadre et des activités déployées par la Confédération après la rupture :

- Associer les cantons aux travaux et analyses de la Confédération, qui prévoient la possibilité de reprise autonome du droit européen
- Mieux prendre en compte le point de vue des cantons par la Confédération, tant au niveau politique que technique
- Veiller à la bonne information des cantons sur toutes les discussions avec les États membres et les autorités de l'UE
- Associer les cantons aux structures d'un éventuel dialogue politique de la Confédération avec l'UE

Formation et sensibilisation

Mesures :

Les discussions et les divergences de points de vue dont les médias se sont fait l'écho tout au long de la pandémie de COVID-19 ont fortement mis à mal le fédéralisme (voir ch. 7.4) ; bon nombre de malentendus ou de fausses idées se sont par ailleurs fait jour dans le discours public. Ainsi, les décisions des cantons ont souvent été perçues comme relevant d'une approche fédérale, contrairement à celles de la Confédération. Conformément à ses statuts et à son programme de travail 2021-2024, la Fondation ch s'engage, aux côtés de la CdC, en faveur d'une meilleure

connaissance du fédéralisme. Diverses mesures ont été prises, ou le seront, tant à la Fondation ch qu'à la CdC :

- Dialogues politiques Confédération-cantons. À l'initiative de la CdC, les cantons et les Chambres fédérales se rencontrent à intervalles réguliers pour échanger sur des questions politiques d'actualité. L'objectif est notamment de discuter de la répartition des tâches avec les décideurs politiques, et de mettre en lumière les avantages que présentent les solutions fédérales. La première édition, consacrée aux médias et au fédéralisme, a eu lieu pendant la session de printemps 2022. La prochaine aura lieu pendant la session d'automne. La poursuite des dialogues sera décidée en accord avec le Bureau du Conseil des États, à l'aune des expériences réalisées.
- Citoyenneté. La Fondation ch entend développer l'éducation à la citoyenneté autour de quatre axes : fédéralisme, participation, compétences médiatiques et travail de milice. Dans son programme de travail 2021-2024, elle s'est fixé comme objectif de rendre le système politique suisse plus accessible à la population et de l'inciter à s'engager (*Empowerment*). Pour approfondir ces questions et bien d'autres, elle mettra sur pied, en 2023, une conférence technique Citoyenneté, en étroite collaboration avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Le but est de recenser les activités cantonales et de les développer, si nécessaire, à la faveur d'échanges mutuels. Il s'agira aussi d'élaborer des prises de positions consolidées sur des interventions parlementaires (par ex. au Conseil national et au Conseil des États), à l'intention de la Fondation ch et de la CDIP, de défendre les intérêts des cantons et de soutenir certaines institutions en les aidant à développer des offres de formation scolaires et extrascolaires consacrées au fédéralisme. Elle initiera aussi des projets qu'elle réalisera elle-même.
- Séminaire sur le fédéralisme. La Fondation ch a mis sur pied une formation continue dédiée. Elle participe à son organisation en proposant des intervenants à l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg (IFF). Ce séminaire de deux jours et demi aura lieu une fois par an, à partir de 2023. Il s'adresse avant tout aux personnes travaillant dans les administrations et les médias.
- Transformation des médias et fédéralisme. La pluralité médiatique a besoin du fédéralisme, et inversement. En collaboration avec la CdC et le canton de Berne, la Fondation ch a organisé en novembre 2019 une conférence intitulée « Transformation des médias et fédéralisme – Le rôle des cantons ». Il est prévu d'en organiser une seconde en 2023 afin de poursuivre les discussions et de réfléchir à des solutions concrètes (voir ch. 4.a.ii du programme de travail de la Fondation ch) et de mettre en place un monitoring des activités réalisées à l'enseigne de la politique des médias.
- Relations publiques en faveur du fédéralisme. La CdC a décidé d'intensifier son travail en faveur du fédéralisme (nouveau site Internet, création d'un compte Twitter) ; la présidence tient à sensibiliser l'opinion publique en mettant en lumière les avantages de la gouvernance fédérale. De plus, la Fondation ch a créé un blog en février 2022 (chstiftung.ch/ch-blog), sur lequel sont publiés des articles destinés à lancer le débat sur des questions d'actualité en lien avec le fédéralisme (pluralité médiatique, numérisation dans un État fédéral, par ex.). Enfin, elle communique via les médias sociaux.

Conclusion

Fruit d'un long processus historique, délicatement équilibré, propice à l'innovation, modulable, axé sur les besoins et solidement enraciné dans la population, le fédéralisme suisse est un modèle qui fonctionne et n'a cessé de s'améliorer. En témoignent sa capacité d'innovation, mais aussi et surtout les solutions locales spécifiques à chaque région, lesquelles sont proches de la population et, pour cette raison, largement soutenues. Grâce à cette proximité, le fédéralisme préserve le pays d'une concentration et centralisation du pouvoir. Entité étatique souveraine, autonome et forte de ses spécificités linguistiques, culturelles, topographiques et économiques, le système suisse a continué de tirer parti de ses atouts durant la période sous revue.

Bien qu'il ait été mis à rude épreuve durant la pandémie, le fédéralisme s'est imposé comme la structure sur laquelle repose l'État dans les périodes de turbulences. Loin de couler de source dans ces conditions, cela a surtout mis en lumière à quel point le fédéralisme dépend de l'action concrète

des acteurs à tous les échelons institutionnels, acteurs qui doivent être conscients des faiblesses de ce système et agir en conséquence.

Cela étant, cette période exceptionnelle a montré que le fédéralisme suisse peut endurer des « erreurs », parfois mieux que les systèmes plus centralisés. Elle a également prouvé que le fédéralisme n'est pas un édifice entièrement terminé, mais qu'il doit évoluer de manière mûrement réfléchie et équilibrée, une position qui n'est pas remise en cause lorsque tout va bien mais n'est la priorité de personne dans les circonstances actuelles. Dans ce contexte, la pandémie – comme toute crise – pourrait être une chance de consolider les structures institutionnelles qui ont fait leurs preuves, et d'améliorer encore la cohésion au sein de la population. L'ensemble des acteurs qui forment la collectivité sont appelés à jouer un rôle, dans la crise comme au quotidien. Aux cantons et à la Confédération d'imprimer une direction en relançant le débat sur le fédéralisme de demain avec la société civile, les milieux scientifiques et le secteur de l'économie. Par cette analyse rétrospective positive et avec les mesures qu'il propose, le présent rapport apporte sa pierre à l'édifice pour les prochaines années.