



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

## **Rapport de Monitoring** ***Fédéralisme 2012***

**Berne, le 21 juin 2013**



## Sommaire

1	Condensé .....	5
2	Introduction .....	6
2.1	Mandat et buts.....	6
2.2	Structure du rapport annuel.....	7
3	Projets et textes de la Confédération .....	8
3.1	Textes en consultation.....	8
3.1.1	Appréciation portée par les cantons.....	8
3.1.2	Appréciation portée par les conférences.....	9
3.2	Législation.....	9
3.2.1	Nouveaux projets de la Confédération.....	9
3.2.2	Ordonnances fédérales .....	11
3.2.3	Débats au Parlement.....	12
3.3	Interventions déposées à l'Assemblée fédérale.....	13
3.3.1	Analyse d'après la nature de la tâche et l'orientation générale .....	14
3.3.2	Analyse par Conseil.....	15
3.3.3	Analyse selon l'appartenance politique.....	15
3.3.4	Analyse selon les domaines politiques .....	16
4	Projets et textes des cantons .....	16
5	Collaboration intercantonale.....	17
5.1	Accords conclus dans les domaines de tâche énumérés à l'art. 48a Cst.....	17
5.1.1	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI).....	17
5.1.2	Instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62 al. 4 Cst .....	17
5.1.3	Hautes écoles cantonales.....	18
5.1.4	Institutions culturelles d'importance régionale.....	18
5.1.5	Médecine de pointe et cliniques spécialisées.....	18
5.2	Évolution de la collaboration intercantonale dans d'autres domaines .....	18
6	Appréciation de l'évolution du fédéralisme du point de vue des cantons, de la Conférence des gouvernements cantonaux et des conférences intercantionales .....	19
6.1	Appréciation portée par les cantons .....	19
6.2	Appréciation portée par la CdC et les conférences des directeurs.....	20
6.3	Appréciation portée par les conférences régionales de gouvernements.....	23
6.4	Appréciation globale du respect des principes du fédéralisme par les conférences intercantionales.....	25
7	Appréciation générale et mesures nécessaires.....	25
7.1	Evolution en 2012.....	25
7.2	Mesures nécessaires.....	27
	Glossaire des abréviations.....	29

- Annexe I: Liste des procédures de consultation achevées durant l'année 2012
- Annexe II: Projets d'actes législatifs de la Confédération avec potentiel conflictuel  
Confédération – cantons 2012
- Annexe III: Evolution du fédéralisme du point de vue des 26 cantons
- Annexe IV: Vernehmlassungsvorlagen des Bundes mit politischer Relevanz für die  
Kantone: Beurteilung durch die Konferenzen
- Annexe V: Gesetzgebungsvorlagen des Bundes mit politischer Relevanz für die  
Kantone: Beurteilung durch die Konferenzen
- Annexe VI: Projets et textes des cantons
- Annexe VII: Analyse des interventions parlementaires
- Annexe VIII: Conventions intercantionales dans les domaines de tâches relevant de l'art.  
48a Cst
- Annexe IX: Rétrospective 2012: évolution du fédéralisme reflétée par les médias

## 1 Condensé

Le nouveau concept arrêté par le Conseil de fondation de la Fondation ch concernant le rapport de monitoring prévoit une subdivision entre un rapport annuel et un rapport pluriannuel au contenu plus étoffé. Le compte rendu annuel se limite pour l'essentiel à une analyse des projets de la Confédération et des cantons, à une actualisation de l'état de la collaboration intercantonale ainsi qu'à une brève évaluation du développement du fédéralisme du point de vue des cantons et du secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), des conférences des directeurs et des conférences gouvernementales régionales. Ce nouveau concept garantit une proximité dans le temps par rapport aux dernières évolutions au niveau fédéral et dans les cantons, permettant ainsi de détecter en temps utile la survenance d'irrégularités et d'envisager, si nécessaire, des mesures d'urgence.

Le rapport pluriannuel contiendra en outre des informations concernant l'évolution de la discussion sur le fédéralisme dans les médias, dans les mondes de la science et de la recherche, et dans la pratique d'autres pays fédéralistes, ainsi qu'une analyse politique plus fouillée. Son rythme de parution sera coordonné avec la Conférence nationale sur le fédéralisme qui a lieu une fois tous les trois ans.

Le présent Rapport de monitoring *Fédéralisme 2012* inaugure donc ce nouveau concept de compte rendu succinct de l'évolution du fédéralisme. Comme les années précédentes, le monitoring consiste principalement à assurer un suivi systématique du processus législatif au niveau fédéral. Autre nouveauté: les cantons sont associés à l'évaluation du développement du fédéralisme et le rapport répertorie leurs projets les plus importants sous l'angle du fédéralisme. Par ailleurs, le rapport rend toujours compte des développements de la collaboration intercantonale.

Les principaux résultats qui se dégagent des analyses sont les suivants:

En politique extérieure, on a assisté à l'instauration d'un dialogue régulier avec le Conseil fédéral en matière de politique européenne. On peut relever comme positive la mise en place d'une organisation de projet commune de la Confédération et des cantons en vue de la réforme de l'imposition des entreprises III. Les divergences persistent entre la Confédération et les cantons quant à la nécessité d'accomplir des réformes internes visant à associer à l'avenir les cantons à la politique extérieure. La situation est également difficile concernant la collaboration partenariale avec la Confédération dans les négociations avec l'UE sur l'électricité. En dépit du dialogue régulier instauré avec le Conseil fédéral, la question de l'association en temps utile des cantons à la préparation des décisions de politique extérieure demeure une exigence qu'il faut constamment et activement rappeler.

En politique intérieure, les bases élaborées de concert par la Confédération et les cantons en vue de l'introduction de conventions-cadres en matière de promotion de l'intégration spécifique et l'élaboration d'un rapport consacré à la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons méritent une mention positive.

L'adoption du Projet de territoire Suisse par la Confédération, les cantons et les associations de communes a permis de fixer un cadre d'orientation commun pour le développement territorial futur. Il a également permis de dégager des pistes importantes quant à la configuration future du réseau des routes nationales et de l'infrastructure ferroviaire. Ces décisions vont dans la bonne direction, même si diverses questions sont encore ouvertes quant au financement.

Dans l'ensemble, il convient de relever que les droits de participation des cantons ont été

préservés par les autorités fédérales. Une règle se vérifiant toujours par ses exceptions, citons parmi celles-ci la trop grande brièveté des délais de consultation. A relever également le fait que les prises de position des cantons ne sont pas toujours entendues.

Comme par le passé, la pression générale à la centralisation est grande, et on constate un danger de centralisation supplémentaire par le biais des ordonnances. Pour les interventions parlementaires, les tendances centralisatrices restent prédominantes. Il en va de même du compte rendu dans les médias et des initiatives populaires lancées cette année.

La collaboration intercantonale s'est poursuivie dans différents domaines. Fait satisfaisant: la procédure de règlement des différends engagée pour la première fois dans le cadre de la convention sur la collaboration intercantonale a pu se régler par un arbitrage.

L'évaluation entreprise pour la première fois par les cantons et les conférences sur la base d'une grille entre 1 et 10 portait sur le respect par la Confédération des principes constitutionnels du fédéralisme; elle s'est soldée par un coefficient légèrement supérieur à la moyenne de 5.61, respectivement 5.92 points, avec une tendance stable à plutôt péjorée dans l'ensemble. Il sera intéressant de suivre l'évolution de cette appréciation dans la durée.

La pression centralisatrice persistante mise à part, la qualité des relations d'ordre fédéraliste s'est avérée stable dans l'ensemble. Aucune mesure d'urgence ne doit être prise. Reste le défi permanent consistant à défendre les principes de la collaboration confédérale dans la politique quotidienne, à parvenir à se faire entendre et à renforcer la collaboration entre la Confédération et les cantons. Il convient à cet égard de toujours rappeler que les cantons ne constituent pas un groupe d'intérêts parmi d'autres mais qu'ils sont des partenaires constitutifs de l'Etat fédéral qui, selon la Constitution fédérale, sont à associer en temps utile à l'élaboration des actes législatifs qui les concernent.

## **2 Introduction**

### **2.1 Mandat et buts**

Développer et moderniser le fédéralisme constitue l'une des aspirations centrales de la Fondation ch pour la collaboration confédérale. C'est pourquoi en 2005, le Conseil de fondation a donné mandat au secrétariat de la CdC d'établir tous les ans un rapport de monitoring sur l'évolution du fédéralisme. Ce monitoring actif doit montrer dans quelle direction le fédéralisme suisse se développe et par quelles mesures il peut être renforcé.

Vu les défis qui attendent le fédéralisme, tant au niveau national que dans les relations de la Suisse avec l'Union européenne, le Bureau de la Fondation a constaté que les précédentes publications annuelles de ce rapport étaient certes utiles, mais qu'elles n'avaient pas déployé tous les effets attendus. Il a donc chargé un groupe de travail d'élaborer un nouveau concept de rapport.

Ce nouveau concept, adopté par le Comité directeur de la Fondation lors de sa séance du 26 novembre 2012 prévoit la subdivision entre un rapport annuel allégé et un rapport pluriannuel plus étoffé. Autre nouveauté: l'implication des cantons dans l'analyse de l'évolution du fédéralisme. La possibilité d'intégrer le niveau communal a également été examinée. Il y a finalement été renoncé, car les structures intracantonales sont ancrées dans les constitutions cantonales, ce qui implique une grande diversité organisationnelle.

Le rapport annuel se limite pour l'essentiel à une analyse des projets et textes de la Confédération et nouvellement des cantons, à une actualisation de la situation concernant la collaboration intercantonale, ainsi qu'à une brève appréciation de l'évolution du fédéra-

lisme par les conférences intercantionales et les cantons. Ce rapport doit permettre la détection en temps utile de problèmes éventuels sous l'angle du fédéralisme, ainsi que la mise en place cas échéant de mesures d'urgence idoines.

Le rapport pluriannuel contiendra en outre des informations concernant l'évolution de la discussion sur le fédéralisme dans les médias, dans les mondes de la science et de la recherche, et dans la pratique d'autres pays fédéralistes, ainsi qu'une analyse politique plus fouillée. Son rythme de parution sera coordonné avec la Conférence nationale sur le fédéralisme qui a lieu une fois tous les trois ans.

## **2.2 Structure du rapport annuel**

L'essentiel du travail de monitoring consiste, comme par le passé, en un suivi systématique du processus législatif au niveau de la Confédération. A l'aide d'une grille d'évaluation, les textes fédéraux ayant des incidences politiques pour les cantons font l'objet d'un examen par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), les conférences inter-cantoniales sectorielles et nouvellement les cantons à la lumière des trois questions suivantes:

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?

L'analyse porte sur tous les textes en rapport avec le fédéralisme dont la procédure de consultation s'est achevée pendant l'année sous revue et qui ont été soumis au Parlement fédéral et/ou examinés par ce dernier. Dans les limites du possible et du raisonnable, il est procédé à une appréciation de leur examen aux Chambres fédérales sous l'angle du fédéralisme. Le rendu de l'atmosphère qui a prévalu au sein du Parlement fédéral est complété par une analyse des initiatives, motions et postulats qui ont été déposés pendant l'année sous revue.

Vient nouvellement s'y ajouter l'évaluation par les cantons des ordonnances de la Confédération entrées en vigueur pendant l'année. Chaque canton a en outre été prié de mentionner les cinq projets législatifs les plus importants sous l'angle du fédéralisme qu'il a traités en 2012. Les résultats sont résumés au chapitre 4, et la liste de l'ensemble des projets cités figure à l'annexe VI. La participation des cantons au monitoring s'est opérée via un questionnaire qui leur a été adressé en décembre 2012 et assorti de deux listes répertoriant les procédures de consultation achevées et les projets d'actes législatifs de la Confédération (annexes I et II). La participation a été réjouissante puisque tous les cantons ont répondu. La majorité d'entre eux estiment que l'établissement d'un monitoring annuel est important pour être à même de préserver les intérêts des cantons. Les analyses des différents projets sont complétées par une évaluation générale de l'évolution du fédéralisme du point de vue de la CdC, des conférences des directeurs, des conférences gouvernementales régionales et des cantons. Afin d'obtenir sur plusieurs années une impression comparable de l'état d'esprit, les différents acteurs ont été invités à évaluer sur une échelle allant de un à dix le respect par la Confédération des principes du fédéralisme et à s'exprimer sur la tendance observée. Les résultats des évaluations sont énumérés au chapitre 6.

Le présent rapport est principalement axé sur l'évaluation de l'évolution du fédéralisme du point de vue des acteurs cantonaux. L'évolution du fédéralisme sous l'angle des médias a

été néanmoins suivie pendant l'année sous revue. Les constats tirés de l'analyse des médias figurent à l'annexe IX, accompagnés d'un bref résumé.

### **3 Projets et textes de la Confédération**

#### **3.1 Textes en consultation**

##### **3.1.1 Appréciation portée par les cantons**

La liste des procédures de consultation achevées durant l'année 2012, auditions et procédures de consultation politiquement importantes pour les cantons (annexe I) contient 59 textes. Parmi ceux-ci, 35 d'entre eux ont été mentionnés au moins une fois par un canton en tant que l'un des cinq projets les plus importants pour lui. Il en découle une forte hétérogénéité, tant quant au choix des textes qu'à leur évaluation. Vu qu'aucun projet n'a entraîné l'adhésion de la majorité, les analyses ne peuvent que rendre des impressions. Sont évoqués dans la présente rubrique, dans l'ordre décroissant, les cinq projets retenus par le plus grand nombre de cantons.

Treize cantons ont considéré le projet de loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (LCRT 2014) comme faisant partie des projets les plus importants mis en consultation par la Confédération. Une majorité des cantons a estimé que le principe de l'équivalence fiscale n'avait pas été respecté. Quelques cantons ont critiqué le recours à la procédure d'audition, ainsi que la brièveté du délai de consultation.

Le projet de loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD; imposition équilibrée des couples et de la famille) a été cité par onze cantons. Selon sept d'entre eux, le principe de l'équivalence fiscale n'a pas non plus été respecté. Pour neuf cantons, la charge de travail occasionnée par la mise en œuvre a été estimée comme élevée.

Le projet de mise en œuvre de l'initiative «pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires» a été mentionné par dix cantons. Ceux-ci ont unanimement conclu à la violation du principe de subsidiarité et neuf d'entre eux ont considéré que l'autonomie cantonale avait été fortement limitée. Pour huit cantons, le principe de l'équivalence fiscale n'a pas été respecté, et la charge de travail pour la mise en œuvre a été considérée comme élevée.

Huit cantons ont pour leur part fait référence au projet de révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), visant à la réintégration temporaire de l'admission selon le besoin. Six cantons ont considéré que ce projet n'était pas problématique sous l'angle du fédéralisme, bien que les avis aient été partagés sur la question du respect de l'équivalence fiscale (trois oui, trois non et deux ne sais pas). Le projet de convention entre la Confédération et les cantons sur la coopération dans le domaine des hautes écoles a également été évoqué par huit cantons et a été considéré de manière générale comme non problématique, seuls deux cantons ayant conclu au non respect du principe de l'équivalence fiscale.

Le projet de convention entre la Confédération et les cantons sur la coopération dans le domaine des hautes écoles a également été évoqué par huit cantons. Ceux-ci ont considéré qu'en principe, ce projet n'était pas problématique. Seuls deux cantons ont estimé que le principe de l'équivalence n'était pas respecté.

Quant au projet de Convention de double imposition entre la Suisse et la France en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur les successions, il ne figure pas dans la liste du secrétariat de la CdC, car il n'a fait l'objet que d'une brève consultation - durant les vacances d'été 2012 - des seuls départements cantonaux des finances. Ce



dossier est considéré comme sensible par plusieurs cantons voisins de la France, en raison des effets financiers négatifs très importants de cette convention sur les cantons concernés. Celle-ci remet également en cause les principes généraux en matière d'imposition des successions.

### **3.1.2 Appréciation portée par les conférences**

Parmi les procédures de consultation et d'audition ayant abouti au cours de l'année 2012, 35 d'entre elles ont été analysées par la Conférence des gouvernements cantonaux et les conférences des directeurs. Les évaluations par cas se trouvent à l'annexe IV. Les principaux constats peuvent se résumer comme suit:

Concernant l'ensemble de l'exercice 2012, les conférences ont pu faire la constatation réjouissante que, par rapport aux exercices précédents, il y avait une amélioration de l'implication des cantons dans les projets mis en consultation par la Confédération. Sur les projets analysés, 26 sont évalués globalement positifs et/ou ne donnent lieu à aucune remarque.

Peuvent être relevés comme exemples positifs, le projet de loi sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étrangers, divers projets de révision du droit pénal civil et militaire, dont le projet concernant la mise en œuvre de l'article 121, alinéas 3 à 6 Cst relatif à l'expulsion des étrangers criminels, le droit d'asile ou des étrangers, le projet de loi sur la formation continue, l'aménagement du territoire (révision partielle de la loi et de son ordonnance d'application), la protection des eaux, ou encore la politique forestière en matière de surface (révision de l'ordonnance sur les forêts).

Les évaluations plus mitigées sont tout d'abord dues à la prise en considération insuffisante des propositions des cantons par la Confédération (cf. par ex. l'ordonnance sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>), et/ou au fait que les conséquences en termes de charges financières et administratives n'ont pas été énoncées. Ce type d'imprécision a par exemple été déploré pour le projet de révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (chapitre intégration et lois spéciales). Le projet de rapport n'a pas permis d'évaluer la question de l'équivalence fiscale, ni le temps et les charges incombant aux cantons pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions prévues.

Le délai fixé pour la consultation concernant les contributions de la Confédération pour les Jeux olympiques d'hiver 2022 était beaucoup trop bref. La procédure de consultation a été ouverte le 17 octobre 2012, avec un délai échéant le 29 octobre 2012 et a été organisée sous forme de conférence. La brièveté de ce délai ne permettait pas aux cantons d'adopter une position consolidée. Dès lors, les huit conférences concernées ont préféré renoncer à participer à l'audition prévue.

## **3.2 Législation**

### **3.2.1 Nouveaux projets de la Confédération**

#### **3.2.1.1 Appréciation portée par les cantons**

La liste des projets d'actes législatifs de la Confédération avec potentiel conflictuel Confédération-cantons 2012 (annexe II) comprend 44 textes. 23 d'entre eux ont été mentionnés par au moins un canton parmi les cinq projets les plus importants.

Vient en tête pour 18 cantons, le projet intitulé «Initiative populaire «pour les transports publics» et contre-projet direct (arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, FAIF). Pour la majorité des cantons, ce projet n'est pas problématique sous l'angle du fédéralisme, même s'il impliquera des dépenses supplémentaires difficilement chiffrables. L'inconnue financière ressort en outre de

quelques commentaires, mais aussi du fait que cinq cantons ne savaient pas si le principe de l'équivalence fiscale avait ou non été respecté. Quelques cantons ont considéré que ce projet prévoyait une forte limitation de leur autonomie.

Le projet «l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014-2017» a été retenu par quinze cantons. Dans leur majorité, ils ont considéré que les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale n'avaient pas été touchés. En revanche, une majorité a conclu à une limitation de leur autonomie et que la mise en œuvre allait occasionner une lourde charge pour eux.

Treize cantons ont cité le projet de modification de la LAMal (correction des primes payées entre 1996 et 2011). Pour la majorité, les principes de subsidiarité et de mise en œuvre n'ont pas été considérés comme problématiques sous l'angle du fédéralisme, contrairement au principe de l'équivalence fiscale, qui n'aurait pas été respecté. L'appréciation du critère de l'autonomie était quant à elle contradictoire (cinq pas d'atteinte, trois limitation forte, deux faible). Deux cantons ont évoqué la sensibilité du sujet, découlant en partie d'une surveillance peu active des primes par la Confédération. Le souhait d'une solution équilibrée a été émis, dans le respect du droit et des spécificités cantonales.

Douze cantons ont quant à eux retenu le projet d'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2013-2016, ainsi que le projet d'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et son financement. Dans leur majorité, ils ont émis l'avis que ces projets ne présentaient pas de problème particulier sous l'angle du fédéralisme. Un canton a salué la bonne collaboration existant entre la Confédération et les cantons concernant les hautes écoles et la formation professionnelle, mais il a également souligné que dans ses décisions relatives au soutien financier dans le domaine des hautes écoles, la Confédération n'était pas toujours cohérente. Alors que fin septembre 2012, le Parlement soutenait les demandes des cantons universitaires, un mois plus tard, le Conseil fédéral mettait à mal cette décision dans le cadre de la LCRT 2014.

### **3.2.1.2 Appréciation portée par les conférences**

La liste des textes analysés par les conférences comprend 72 projets (annexe V). Outre ceux qui ont été nouvellement abordés en 2012 figurent des projets plus anciens traités par les Chambres fédérales au cours de l'exercice sous revue.

Lorsque les cantons et les conférences ont pris position au sujet d'un projet dans le cadre d'une consultation, la mesure dans laquelle leurs demandes ont été prises en considération dans la version définitive est également examinée. A ce titre, la consultation concernant les contributions de la Confédération pour les Jeux olympiques d'hiver 2022 constitue un mauvais exemple. Bien que les conférences concernées n'aient pas pris part à la consultation organisée sous forme de conférence pour les motifs mentionnés sous point 3.1.2, il a été prétendu le contraire dans le rapport sur les résultats de la procédure de consultation du 2 novembre 2012. En effet, dans la version française, il est mentionné que les conférences ont participé à la procédure de consultation. Dans la version allemande, le courrier de renonciation de la CdC a été assimilé à une prise de position. De plus, dans le chapitre de son message synthétisant les résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral allègue que les cantons sont majoritairement «plutôt en faveur du projet». Or, selon le tableau de synthèse contenu dans le rapport, neuf cantons étaient favorables au projet, un canton opposé, deux avaient adopté une position contrastée, neutre ou critique et sept avaient renoncé à prendre position, sans compter les sept autres qui n'avaient pas réagi aux sollicitations de la Confédération.

37 cas ont été appréciés positivement, tant en raison de l'association des cantons au processus que de la prise en considération de leurs demandes. En politique extérieure, la modification de l'annexe III de l'Accord sur la libre circulation des personnes (12.047) peut être citée en tant que cas exemplaire d'association des cantons à toutes les étapes de la procédure et comme modèle de partenariat entre les autorités fédérales et cantonales concernées.

Le bilan global est mitigé pour onze projets, en particulier parce qu'ils suscitent des inquiétudes quant aux conséquences administratives et/ou financières pour les cantons, ou parce qu'il n'a pas été suffisamment tenu compte de leur avis. A titre d'exemple, le Message du Conseil fédéral portant approbation de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (12.100) est trop vague. Pour l'article concernant la formation et ses implications notamment en termes de ressources pour les cantons, les explications du Conseil fédéral ne sont pas assez précises pour lever leurs craintes. Quant au Message du Conseil fédéral concernant l'approbation de l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et Hong Kong, il n'a tenu compte que partiellement des avis des cantons.

Pour la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie visant à corriger les primes payées en trop par les assurés de certains cantons entre 1996 et 2011, il a été fait état de soucis en lien avec la collaboration horizontale, car les cantons ne parvenaient pas à se rallier à une solution commune.

Sept projets ont pour le reste fait l'objet d'une appréciation globale négative sous l'angle du fédéralisme. Il sera fait référence à l'un ou l'autre d'entre eux lors de l'appréciation de la phase des débats parlementaires.

### **3.2.2 Ordonnances fédérales**

A la différence des textes en consultation et des projets d'actes législatifs, il n'a pas été possible de dresser à l'attention des cantons une liste des ordonnances fédérales entrées en vigueur pendant l'année 2012, car la CdC n'est pas systématiquement informée des dates d'entrée en vigueur de ces ordonnances.

37 ordonnances fédérales au total ont été analysées par les cantons, dans les domaines les plus divers. Sont mentionnées ici dans l'ordre décroissant les cinq ordonnances évoquées le plus souvent.

Huit cantons ont fait référence à l'ordonnance sur l'encouragement du sport et de l'activité physique. Pour cinq d'entre eux, il y avait atteinte au principe de subsidiarité. Les avis étaient en revanche très partagés concernant les autres critères. Un canton a pour sa part salué la grande marge de manœuvre laissée aux cantons, qui peuvent décider si et dans quelle mesure ils souhaitent être actifs dans la mise en œuvre.

Six cantons ont cité l'ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (OLAT). Trois cantons ont considéré que le principe de subsidiarité avait été respecté, les trois autres ayant émis l'opinion contraire. Les avis étaient également partagés pour la question de l'équivalence fiscale. L'autonomie a pour sa part été considérée comme respectée par quatre cantons, et la charge de travail appréciée comme faible (quatre) ou nulle (un), un seul canton ayant conclu à une charge élevée.

Cinq cantons ont évoqué l'ordonnance concernant les résidences secondaires, étant unanimes à relever qu'il y avait atteinte au principe de subsidiarité, les avis concernant les autres critères étant plutôt divergents.

Quatre réglementations ont finalement été mentionnées chacune par trois cantons: la modification de l'OAMal sur le financement hospitalier, l'ordonnance sur les ouvrages

d'accumulation, l'ordonnance sur la protection civile ou encore l'ordonnance sur le Registre foncier. Concernant l'ordonnance sur les ouvrages d'accumulation, elle a été appréciée de manière identique par les trois cantons concernés: violation du principe de subsidiarité, ignorance quant à la question de l'équivalence fiscale, atteinte à l'autonomie et charge de travail pour la mise en œuvre appréciées comme faibles. Les trois cantons ayant cité l'ordonnance sur la protection civile ont constaté une violation du principe de subsidiarité.

Concernant les ordonnances d'exécution de la Confédération en général, un canton a l'impression que les organes fédéraux concernés font valoir leur influence centralisatrice au détriment du fédéralisme cantonal d'exécution et veulent ainsi se construire de petits royaumes.

### **3.2.3 Débats au Parlement**

Concernant les 41 dossiers analysés par les conférences concernées, trois ont été jugés très favorablement sous l'angle de l'association et de la prise en considération des demandes des cantons. Il s'agit de la révision de la loi fédérale sur les épidémies (10.107), de la garde de chevaux en zone agricole (04.472; même si l'importance pour les cantons était faible), et de l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales (12.018).

Quant aux 23 projets évalués positivement, on en trouve une bonne partie, comme sous rubrique précédente, dans les domaines de la justice, de la police et des étrangers. Les dossiers relatifs au domaine fiscal ont également été généralement appréciés de manière positive. Concernant le dossier relatif à la haute surveillance en lien avec l'impôt fédéral direct (12.049), la CDF (Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances) a salué le fait d'avoir été reçue - et entendue - par la Commission des finances du Conseil des Etats, avec pour résultat l'adoption du projet par les Chambres fédérales presque sans opposition, et dans le sens requis par les cantons. Pour le dossier 09.474 (l'initiative parlementaire «flexibilisation de la politique forestière en matière de surface»), et contrairement aux craintes exprimées dans le rapport de monitoring 2011 (pt 3.2.2), la voix des cantons a finalement été entendue, grâce à leur engagement coordonné par le biais des Conférences des directeurs concernées. La solution retenue est tout à fait conforme au fédéralisme. Ces nouvelles dispositions légales, dont le délai référendaire était échu au 5 juillet 2012, n'étaient cependant pas encore en vigueur au 31 décembre 2012.

Dix dossiers ont fait l'objet d'une appréciation plus mitigée, notamment concernant des projets relatifs à l'éducation ou aux affaires sociales. Dans le rapport de monitoring 2011, il avait en particulier été question de craintes que les décisions du Conseil des Etats concernant le deuxième volet de mesures de la 6<sup>e</sup> révision AI (11.030) soient maintenues et débouchent sur un transfert de charges pour les cantons. Ces craintes se sont confirmées. Malgré l'opposition des cantons, les Chambres fédérales ont adopté cette disposition, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, et qui prévoit la prise en charge par les cantons du 20% des frais de traitements stationnaires hospitaliers. Ces résultats négatifs ont été quelque peu compensés par la prise en compte des avis de la CDAS (Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales) et de la CDF pour les autres éléments du deuxième volet de mesures. Pour ces dernières, le Conseil national a suivi l'avis de ces deux conférences.

Pour ce qui touche à l'éducation, soit l'enseignement de la musique, la poussée centralisatrice est venue du peuple (in. pop. 09.095: «jeunesse + musique»). Cette initiative portait une atteinte conséquente à la souveraineté des cantons en matière de formation. Bien que le contre-projet adopté par le Parlement ne soit pas optimal sous l'angle du fédéra-

lisme, il a été tout de même soutenu par les cantons, car il constituait un moindre mal. Ce contre-projet a été adopté par le peuple et les cantons le 23 septembre 2012.

Quant aux projets évalués négativement sous l'angle du fédéralisme, il y a notamment le projet de réforme du droit des sanctions par la révision du code pénal et du code pénal militaire (no 12.046). Il a été déploré dans ce cas que l'avis des autorités d'exécution n'ait pas suffisamment été pris en compte concernant la limitation de la compétence des ministères publics de prononcer des peines d'emprisonnement de six à trois mois.

Concernant le projet «faire en sorte que la Constitution soit applicable pour les autorités chargées de mettre en œuvre le droit» (projet 07.476), le Conseil des États a refusé l'entrée en matière le 5 juin 2012. Alors qu'il l'avait acceptée le 6 décembre 2011, le Conseil national a finalement suivi la Chambre des cantons lors de la séance d'élimination des divergences. Le rejet par le Parlement fédéral de l'octroi d'une compétence de juridiction constitutionnelle complète au Tribunal fédéral est à déplorer fortement sous l'angle du fédéralisme, et du renforcement des relations avec l'Union européenne. Une fois de plus, le Parlement a exprimé son refus d'être contrôlé, et le Conseil national s'est – dans un premier temps tout au moins – montré plus à l'écoute des 21 cantons favorables à cette révision constitutionnelle que le Conseil des États.

### 3.3 Interventions déposées à l'Assemblée fédérale

Comme les années précédentes, les interventions déposées au Conseil national et au Conseil des États ont été analysées afin d'examiner les tendances générales de l'évolution du fédéralisme aux Chambres fédérales. L'analyse s'est limitée aux initiatives parlementaires, aux motions et aux postulats. Une première étape a consisté à sélectionner les interventions par une recherche plein texte, à partir du terme canton\*. Les interventions ont ensuite été l'objet d'une seconde sélection partant d'une évaluation subjective de l'importance de la relation Confédération - Cantons, sur la base des titres et du descriptif des contenus.

Le tableau 1 illustre la composition des interventions qui ont été examinées. Par rapport à 2011, le nombre des interventions déposées est en léger recul (801 contre 840). 352 contenaient le terme canton\*. L'analyse a porté sur 78 d'entre elles, soit 10% environ du total des interventions déposées (comme l'an dernier). L'échantillon étant restreint, les commentaires ci-après ne peuvent qu'être généraux.

Tableau 1: Composition des interventions analysées en 2012

Type d'intervention	Total des interventions déposées	Total comportant le terme canton*	Interventions analysées
Initiatives parlementaires (lv.pa.)	105	44	12
Motions (Mo)	445	206	46
Postulats (Po)	251	102	20
<b>Total</b>	<b>801</b>	<b>352</b>	<b>78</b>
	100%	44%	10%
<i>Total 2011</i>	840	305	85
	100%	39%	10%

### 3.3.1 Analyse d'après la nature de la tâche et l'orientation générale

Une première analyse a consisté à trier les interventions selon les critères suivants: s'agit-il d'une tâche relevant de la Confédération (exemples: politique extérieure, police des frontières, réseau électrique national), d'une tâche relevant des cantons (exemples: santé (sans la loi sur l'assurance-maladie), écoles obligatoires, institutions pour personnes handicapées, action sociale, aménagement du territoire), d'une véritable tâche commune avec des compétences fédérales et cantonales concurrentes (exemples: impôts sur le revenu et la fortune, RPT, universités, trafic régional, prestations complémentaires, conservation des monuments historiques) ou l'intervention porte-t-elle sur l'exécution du droit fédéral par les cantons? L'analyse a ensuite porté sur l'objectif visé: centralisation, décentralisation ou amélioration de la collaboration verticale. Le tableau 2 propose une compilation des résultats.

Tableau 2: *Evaluation d'après la nature de la tâche et le type d'intervention*

		Centrali- sation	Décent- ralisa- tion	Collaboration verticale	Total	%	2011
Tâche fédérale	lv. pa.	0	2	0	2		
	Mo	0	0	1	1		
	Po	0	0	0	0		
	<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>
Tâche cantonale	lv. pa.	4	0	0	4		
	Mo	24	5	0	29		
	Po	11	0	0	11		
	<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>44</b>	<b>56%</b>	<b>56%</b>
Véritable tâche commune	lv. pa.	5	0	0	5		
	Mo	11	0	2	13		
	Po	3	0	6	9		
	<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>27</b>	<b>35%</b>	<b>29%</b>
Exécution du droit fédéral	lv. pa.	0	0	1	1		
	Mo	1	2	0	3		
	Po	0	0	0	0		
	<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>5%</b>	<b>11%</b>
<b>Total</b>		<b>59</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>78</b>	<b>100%</b>	
		<b>75%</b>	<b>12%</b>	<b>13%</b>	<b>100%</b>		
2011		<b>63</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>85</b>		
		<b>74%</b>	<b>12%</b>	<b>14%</b>	<b>100%</b>		

56% des interventions analysées portent sur des tâches cantonales, 35% sur des tâches communes et 5% sur l'exécution du droit fédéral par les cantons. Seules trois des interventions analysées portent sur des tâches de la Confédération.

Il ressort de l'analyse que les interventions tendent sensiblement vers une pression centralisatrice. Les trois quarts visent une centralisation plus forte. Parmi les autres, 9 revendiquent une plus forte décentralisation, alors que 10 visent une amélioration de la collaboration verticale Confédération/cantons.

### 3.3.2 Analyse par Conseil

Par rapport à 2011, la part du Conseil des États au total des interventions analysées passe de 16 à 19%. Il ressort du tableau 3 que la pression centralisatrice exercée par le Conseil national est encore à peine plus élevée que celle exercée par le Conseil des États. Si 14% des interventions du Conseil national revendiquent une décentralisation, aucune de celles émanant du Conseil des États ne va dans cette direction. En revanche, la proportion des interventions suggérant une amélioration de la collaboration verticale est plus élevée au Conseil des États qu'au Conseil national.

Tableau 3: *Evaluation par Conseil*

	Centralisation	Décentralisation	Collaboration verticale	Total	%	2011
Conseil national	48	9	6	<b>63</b>	81%	84%
	76%	14%	10%	100%		
Conseil des États	11	0	4	<b>15</b>	19%	16%
	73%	0%	27%	100%		
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>78</b>	100%	
	75%	12%	13%	100%		

### 3.3.3 Analyse selon l'appartenance politique

Il ressort du tableau 4 qu'un quart des interventions analysées proviennent de membres du PS et du groupe PDC/PEV. Arrive en troisième position le PLR (15%). L'échantillon étant restreint, il est impossible de tirer des conclusions pertinentes sur des différences de positionnement vis-à-vis du fédéralisme. En ce qui concerne la pression vers une plus forte centralisation, on ne relève aucun écart significatif par rapport à la moyenne des interventions objet de l'analyse. A noter que 4/5 des interventions déposées par des commissions parlementaires vont dans le sens d'une centralisation.

Tableau 4: *Evaluation par appartenance politique*

	Centralisation	Décentralisation	Collaboration verticale	Total	%	2011
PBD	1	0	0	<b>1</b>	1%	6%
PDC/PEV	15	2	2	<b>19</b>	24%	33%
Verts	7	0	0	<b>7</b>	9%	2%
Verts libéraux	1	1	0	<b>2</b>	3%	0%
Libéraux-radicaux	8	0	4	<b>12</b>	15%	13%
PS	13	3	2	<b>18</b>	23%	33%
UDC	4	2	1	<b>7</b>	9%	5%
Non inscrits	1	0	0	<b>1</b>	1%	1%
Lega	0	0	0	<b>0</b>	0%	1%
Comm. parl.	9	1	1	<b>11</b>	14%	6%
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>78</b>	100%	
%	75%	12%	13%	100%		

### 3.3.4 Analyse selon les domaines politiques

Tableau 5: Analyse selon les domaines politiques

	Centrali- sation	Décentra- lisation	Collaboration verticale	Total	%	2011
Politique des étran- gers/intégration	0	0	0	0	0%	1%
Formation/recherche	8	0	1	9	12%	9%
Famille/jeunesse	1	0	0	1	1%	8%
Finances	12	0	0	12	15%	15%
Fédéralisme/RPT	3	0	3	6	8%	4%
Santé publique	15	1	0	16	20%	15%
Aménagement du terri- toire/trafic	3	6	0	9	12%	12%
Sécurité/justice	5	0	1	6	7%	11%
Action sociale	5	0	4	9	12%	5%
Environnement/énergie	5	2	0	7	9%	18%
Economie/travail	2	0	1	3	4%	2%
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>78</b>	<b>100%</b>	
%	75%	12%	13%	100%		

Par rapport à 2011, la part des interventions sur la santé et l'action sociale a fortement augmenté. A l'inverse, la part des interventions relatives à l'environnement et à l'énergie est en recul, de la moitié.

## 4 Projets et textes des cantons

Dans le questionnaire qui leur avait été adressé, les cantons ont été priés d'indiquer les cinq projets législatifs les plus importants de leur canton sous l'angle du fédéralisme et de les évaluer quant à la compétence concernée et au degré d'avancement de leur élaboration. Ils devaient en outre faire état d'éventuels problèmes particuliers dans la relation Confédération-Cantons.

Les cantons ont indiqué au total 109 projets émanant des domaines les plus divers (annexe VI). Parmi ceux-ci, certains portaient sur des accords intercantonaux.

Douze projets touchaient au domaine de la protection de l'adulte et de l'enfant, neuf projets concernaient l'aménagement du territoire, sept projets relevaient de l'assurance-maladie ainsi que des hautes écoles et de la formation professionnelle, six projets touchaient le financement hospitalier et cinq étaient relatifs aux bourses et aux aides à la formation.

36 projets mentionnés étaient qualifiés de tâches communes Confédération-cantons, 31 avaient trait aux tâches cantonales et 29 à l'exécution du droit fédéral. Dans cinq cas, il a été considéré que les projets étaient à la fois de compétence commune et de mise en œuvre (ex.: assurance-maladie, géoinformation ou aménagement du territoire). Dans deux cas, des projets ont été appréciés à la fois comme relevant d'une compétence exclusive et de mise en œuvre (forêts, soins infirmiers), et pour cinq projets, les cases cor-



respondantes sont restées vides (ex: enseignement primaire et prestations complémentaires pour familles avec enfants).

77 projets étaient adoptés fin 2012, quatorze en phase parlementaire, onze en consultation et sept chez le Gouvernement.

Huit cantons ont considéré de manière générale qu'il n'y avait pas de potentiel conflictuel sous l'angle du fédéralisme et trois cantons ne se sont pas prononcés (question 2.2).

Concernant la protection de l'adulte et de l'enfant, plutôt que de conflit, l'attentisme de la Confédération pour la fixation de la date d'entrée en vigueur de ces mesures a été critiqué, générant de l'insécurité, puis une pression inutile pour les instances d'exécution une fois la date connue. De plus, la professionnalisation nouvellement mise en place par certains cantons a été génératrice de coûts supplémentaires.

La réalisation du nouveau financement hospitalier a été considérée comme difficile et génératrice d'un transfert de charges important au détriment des cantons. Pour le reste, de manière générale, peu de cas de conflits potentiels de ces projets sous l'angle du fédéralisme ont été relevés, les critiques les plus fréquentes concernant la lourdeur du travail de mise en œuvre du droit fédéral et le transfert de charges financières en découlant pour les cantons.

## **5 Collaboration intercantonale**

### **5.1 Accords conclus dans les domaines de tâche énumérés à l'art. 48a Cst.**

Une liste actualisée de tous les accords communiqués par les cantons, la conférence des gouvernements cantonaux et les conférences des directeurs en application de l'art. 48a Cst figure à l'annexe VIII. La liste se fonde sur les résultats d'une enquête auprès des gouvernements cantonaux qui a été organisée dans le cadre de l'élaboration du 2<sup>e</sup> rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT. Lors de l'établissement de la liste, il n'a pas été vérifié si tous les accords mentionnés et toutes les dispositions qu'ils contiennent répondent aux critères de l'art. 48a Cst.

Les chapitres ci-après présentent une brève synthèse des activités de l'année.

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

Dans le cadre d'une prise en charge des coûts en rapport avec une institution de personnes handicapées, un canton a demandé l'application de la procédure de règlement des différends prévue aux articles 32 et suivants de l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI) du 24 juin 2005. Après l'échec de la procédure préliminaire informelle devant la présidence de la CdC, une transaction a été obtenue dans le cadre de la procédure formelle de règlement des différends menée devant la Commission intercantonale pour les conventions (CIC). La procédure a pu trouver une issue favorable sans que l'on doive recourir à la Confédération.

#### **5.1.2 Instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62 al. 4 Cst**

En date du 14 août 2012, Glaris est le 13<sup>e</sup> canton à avoir adhéré à l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée du 25 octobre 2007 (concordat sur la pédagogie spécialisée).

L'accord scolaire régional de Suisse centrale (Regionale Schulabkommen Zentralschweiz/RZS) est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> août 2012.

### **5.1.3 Hautes écoles cantonales**

Après ratification par tous les cantons concernés, le nouvel Accord intercantonal sur une haute école spécialisée de Suisse centrale, du 15 septembre 2011, a pu entrer en vigueur au 1er janvier 2013.

Suite à la dénonciation du Concordat sur une haute école pédagogique de Suisse centrale (Concordat FHZ) par le canton de Lucerne en été 2010, ce dernier a été dissous avec effet au 31 juillet 2013. Les travaux correspondants sont en cours.

Le canton de Zurich a résilié avec effet au 30 septembre 2014 son adhésion à l'accord sur la Haute école spécialisée de Suisse orientale du 20 septembre 1999.

La CDIP a organisé une procédure de consultation sur le projet de concordat universitaire. Le délai de consultation s'est terminé fin 2012.

### **5.1.4 Institutions culturelles d'importance régionale**

Dans le contexte de l'Accord sur la collaboration intercantonale dans le domaine des équipements culturels suprarégionaux du 1er juillet 2003 entre les centres culturels que sont Zurich et Lucerne et les cantons voisins, la Conférence des gouvernements de la Suisse centrale (ZRK) a créé les bases d'une deuxième période de décompte 2013-2015 et élaboré des protocoles additionnels entre Zurich et Schwyz d'une part, Lucerne et Schwyz d'autre part.

### **5.1.5 Médecine de pointe et cliniques spécialisées**

Deux nouveaux contrats des hôpitaux suisses sont entrés en vigueur, l'un sur les transplantations de cellules souches hématopoïétiques et l'autre sur les transplantations d'organes solides.

## **5.2 Évolution de la collaboration intercantonale dans d'autres domaines**

L'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction (AIHC)<sup>1</sup>, entré en vigueur le 26 novembre 2010, se trouve toujours en phase de ratification. 12 cantons ont adhéré jusqu'ici à cet accord.

A son assemblée plénière du 22 mars 2012, la CDIP a adopté l'Accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES)<sup>2</sup>. Une fois entré en vigueur, cet accord réglera le montant des contributions qu'un canton doit verser aux cantons sièges des écoles supérieures que fréquentent ses ressortissants et permettra une égalité d'accès aux offres de formation à l'extérieur du canton. Le Comité directeur de la CDIP mettra l'accord en vigueur lorsque dix cantons y auront adhéré.

L'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études du 18 juin 2009, élaboré par la CDIP, est toujours en cours de ratification<sup>3</sup>. Jusqu'à ce jour, 11 cantons ont décidé d'adhérer.

L'assemblée générale de la CDEn a décidé d'examiner l'élaboration d'un «concordat sur l'énergie».

---

<sup>1</sup> <http://www.bpuk.ch/Konkordate/IVHB.aspx> (dernier accès 20.03.2013)

<sup>2</sup> <http://www.edk.ch/dyn/21415.php> (dernier accès 20.03.2013)

<sup>3</sup> <http://www.edk.ch/dyn/14316.php> (Letzter Zugriff 20.03.2013)

Dans le domaine de la sécurité et de la police, la CCDJP a révisé le Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives, du 2.2.2012.<sup>4</sup> En outre, un programme d'harmonisation de l'informatique policière (HIP) a été lancé et une Commission nationale du film et de la protection des mineurs a été créée.<sup>5</sup>

L'Assemblée plénière de la CDS a décidé de garantir, grâce à un accord, le financement de la formation continue des médecins par une compensation entre cantons.

Conjointement avec Caritas Lucerne, les cantons de Suisse centrale ont conclu un accord concernant la direction du service d'interprètes de la Suisse centrale.

## **6 Appréciation de l'évolution du fédéralisme du point de vue des cantons, de la Conférence des gouvernements cantonaux et des conférences intercantionales**

### **6.1 Appréciation portée par les cantons**

Il est réjouissant de constater que tous les cantons ont participé à cette analyse. Pour la plupart, ils ont souligné l'importance d'assurer un suivi annuel dans le contexte actuel, afin de préserver les intérêts des cantons. Les résultats de ces évaluations se trouvent aux chapitres 3.1, 3.2. et 4. Les principales réflexions peuvent se résumer comme suit:

Concernant leurs attentes particulières en matière de collaboration avec la Confédération, la plupart des cantons ont tout d'abord déploré la poursuite de la tendance centralisatrice au détriment des cantons, avec transfert de charges vers ces derniers, ce qui risque de réduire le fédéralisme à un simple fédéralisme d'exécution. Les cantons ont en outre réitéré leurs attentes envers la Confédération en matière de procédures de consultation (respect des processus et des délais, implication précoce des cantons dans la planification et l'élaboration des avant-projets, y compris concernant leur mise en œuvre, poids particulier donné aux prises de position des cantons, respect des principes constitutionnels et de la RPT). La traduction plus systématique des documents provenant de la Confédération a également été requise.

En lien avec la nécessité d'assainir les finances fédérales et cantonales, plusieurs cantons ont relevé que le principe de l'équivalence fiscale gagnait en importance et devait impérativement être respecté. Finalement, les cantons ont rappelé qu'ils voulaient être associés aux processus décisionnels et politiques en tant que véritables partenaires institutionnels de la Confédération.

Concernant les cas d'atteinte à l'autonomie des cantons, quelques cantons ont signalé que celle-ci n'était pas toujours à apprécier négativement. A titre d'exemple, il a été fait référence au projet de révision de la loi fédérale sur la protection des eaux. Là, certains cantons ont demandé de la part de la Confédération plus de soutien, de coordination et d'aide à l'exécution.

Priés d'apprécier l'évolution globale du fédéralisme au cours de l'exercice 2012, quatorze cantons ont estimé que la situation sous l'angle du fédéralisme est inchangée, alors qu'elle s'est légèrement péjorée pour douze d'entre eux. Sur une échelle de 1 à 10, les cantons ont évalué en moyenne le respect du fédéralisme par la Confédération à 5.61 points, les notes s'échelonnant de 3 à 8.

---

<sup>4</sup> <http://www.kkjpd.ch/frameset.asp?sprache=d> (letzte Zugriff 20.03.2013)

<sup>5</sup> <http://www.kkjpd.ch/frameset.asp?sprache=d> (letzte Zugriff 20.03.2013)

## 6.2 Appréciation portée par la CdC et les conférences des directeurs

L'évaluation du développement de la Collaboration entre la Confédération et les cantons par la Conférence des gouvernements cantonaux (**CdC**) en matière de politique extérieure est contrastée. Le fait que tout au long de l'année, un dialogue régulier ait pu être convenu et instauré avec le Conseil fédéral en matière de politique européenne est à saluer. En revanche, le Conseil fédéral se refuse obstinément à reconnaître un besoin de réformes internes et d'entrer en matière sur les propositions y relatives des cantons. Les commissions de politique extérieure des Chambres fédérales ont montré plus de compréhension à l'égard de ce besoin de réformes en cas de poursuite et d'approfondissement éventuel des relations avec l'UE et ont également auditionné les cantons à ce propos.

La collaboration Confédération – cantons fonctionne bien pour le dialogue avec l'UE relatif à l'imposition des entreprises. Le Conseil fédéral a tenu compte de la position commune des gouvernements cantonaux, et les cantons sont impliqués en tant que partenaires dans le dialogue en cours. Le projet de modification de l'annexe III de l'Accord sur la libre circulation des personnes (projet 12.047) peut également être cité comme un bon exemple de collaboration entre la Confédération et les cantons en politique extérieure.

La collaboration partenariale avec la Confédération s'avère difficile dans les négociations avec l'UE concernant l'électricité. Certes, la décision a été prise de solliciter ensemble un avis de droit au sujet de la problématique des aides publiques. Mais Confédération et cantons en ont tiré des conclusions divergentes. Dans ce dossier, la Confédération n'est pas prête à prendre en considération les demandes, remarques et doutes des cantons. Quant à leur association aux négociations en cours avec l'UE, elle est à qualifier en partie de lacunaire. Le Conseil fédéral n'a pas tenu compte des doutes exprimés par les cantons concernant les discussions institutionnelles avec l'UE, ni lors de l'invocation de la clause de sauvegarde. Pour cette dernière, la consultation a été menée dans un délai beaucoup trop bref.

En matière de politique intérieure une collaboration intense Confédération – cantons a eu lieu lors de la préparation de la révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers, et de l'élaboration d'un rapport commun concernant la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons. La nécessité soulignée dans ce rapport d'associer à temps les cantons au processus législatif et de procéder de manière concertée à la planification de la mise en œuvre a également été reconnue par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, qui a déposé une initiative parlementaire dans ce sens (iv. pa. 12.486). Malheureusement, le principe de l'implication en temps utile des cantons n'a pas été pris en compte lors de l'élaboration du dossier soumis en consultation concernant le projet de révision de la loi fédérale sur la consultation. Les cantons n'ont pas été associés à ces travaux.

Un document-cadre comprenant un modèle en vue de la conclusion de conventions de programme dans le domaine de l'encouragement spécifique de l'intégration a été élaboré en collaboration avec le DFJP. Les cantons ont ainsi convenu d'objectifs stratégiques avec la Confédération, le volet opérationnel de la mise en œuvre restant de compétence cantonale. Les cantons devaient remettre leurs avant-projets cantonaux de programmes d'intégration par les cantons jusqu'au 31 décembre 2012. Ainsi, l'instrument de la convention de programme est introduit dans un nouveau domaine, ce qui est réjouissant.

L'organisation de projet composée paritairement de représentants de la Confédération et des cantons et oeuvrant à la réforme de l'imposition des entreprises III mérite également une mention positive.

La collaboration tripartite entre la Confédération, les cantons et les communes a été intense. Deux dossiers ont été menés à terme, avec l'adoption du projet de territoire suisse

et la clôture au niveau fédéral du dialogue avec la population musulmane. L'adoption du projet de territoire suisse n'a pas eu de conséquences sur les compétences des cantons en matière d'aménagement du territoire, vu que ce projet n'est pas contraignant. Dans le cadre du dialogue avec la population musulmane, il a été souligné que le dialogue avec les diverses communautés religieuses devait se poursuivre en principe aux niveaux cantonal et local.

La CdC déplore que la demande, pourtant soutenue par une majorité de cantons, de voir instaurer une compétence de juridiction constitutionnelle permettant un contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs fédéraux, notamment ceux touchant à la répartition constitutionnelle des compétences entre la Confédération et les cantons, ait une fois de plus échoué au Parlement fédéral. Une question combattue par les cantons n'est encore pas définitivement réglée: la limitation du droit d'initiative cantonal sous forme de projets rédigés de toutes pièces. Le Conseil national s'est opposé à cette proposition du Conseil des Etats et a ainsi créé une divergence qui doit encore être éliminée.

Lors du traitement des projets concernant la compétence de juridiction constitutionnelle et la limitation du droit d'initiative cantonal, le Conseil national s'est montré plus proche des intérêts des cantons que le Conseil des Etats. Cette constatation vaut également pour le programme de la législature 2011-2015 de la Confédération. Dans ce dossier, certaines propositions de lignes directrices adoptées par le Conseil national, en partie sur proposition des cantons, ont à nouveau été biffées par le Conseil des Etats lors de l'élimination des divergences. Cependant, le texte final répond dans les grandes lignes aux attentes des cantons, même si la proposition des cantons de prioriser les mesures n'a pas été reprise par le Conseil fédéral, ou ne l'a été qu'incomplètement. Pour les cantons, le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 adopté par le Conseil fédéral peut également être soutenu dans l'ensemble, vu que la Confédération s'est efforcée dans une large mesure d'éviter des transferts de charges sur les cantons.

En lien avec l'obligation de prise en charge des coûts pour une personne handicapée, le canton de Schwyz a recouru à la procédure de règlement des différends prévue dans l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI). Après l'échec de la procédure préalable informelle, la procédure formelle de règlement des différends devant la commission intercantonale pour les conventions a permis aux cantons concernés de trouver un accord. Ce résultat réjouissant consacre le baptême du feu de la procédure de règlement des conflits instaurée avec la RPT.

Pour la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (**DTAP**), bien que l'autonomie des cantons soit sous pression, elle a tout de même pu être assurée. Sous l'angle financier, un allègement conséquent des charges des cantons a même pu être obtenu, grâce à l'arrêté d'extension du réseau des routes nationales.

De son côté, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (**CDIP**) relève que l'apaisement se poursuit sur le front des accords intercantonaux. Ces concordats suscitent moins de discussions politiques que lors des années précédentes. Cette conférence constate cependant que le fédéralisme coopératif demeure un thème constant.

La Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (**EnDK**) constate que les attentes envers les cantons augmentent. Dans le secteur des bâtiments, en lien avec la législation sur le CO<sub>2</sub>, la Confédération s'est appropriée de compétences en partie injustifiées. Le projet Energie 2050 et son rapport explicatif contiennent divers points considérés comme anticonstitutionnels par cette conférence. L'EnDK déclare qu'à l'avenir, elle s'opposera à tout nouveau transfert de charges ou à toute règle anticonstitutionnelle émanant du législateur fédéral.

Le développement positif relevé dans le rapport de monitoring 2011 par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (**CDF**) s'est poursuivi en 2012. Les travaux en lien avec la réforme de l'imposition des entreprises III se sont intensifiés entre des représentants de la Confédération et des cantons avec la mise en place de l'organisation de projet ad hoc. Les 3 mars et 17 juin 2012, le peuple a suivi les conseils de vote de la conférence concernant les initiatives populaires sur l'épargne-logement et la suppression de l'imposition de la valeur locative.

De même, les réformes entérinées par les Chambres fédérales concernant l'imposition d'après la dépense et la haute surveillance financière (impôt fédéral direct) l'ont été dans le sens des propositions faites par la conférence. Cette dernière a regretté que deux demandes concernant la seule loi sur l'assistance administrative fiscale n'aient pas été retenues par le Conseil fédéral et le Parlement: l'égalité des chances et la réciprocité.

La Conférence des directrices et directeurs des forêts (**CDFo**) et la Conférence des directrices et directeurs de la chasse (**CDC**) saluent les bonnes coordination et collaboration en lien avec le dossier «flexibilisation de la politique forestière en matière de surface». Ils regrettent en revanche qu'il n'en ait pas été de même pour la révision de l'ordonnance sur la chasse. De manière plus générale, ces deux conférences constatent qu'au cours des travaux, il y a régulièrement confusion entre les tâches stratégiques de la Confédération et celles, opérationnelles, des cantons. Sont cités à titres d'exemples les dossiers de politique forestière 2020 et le plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse. La Confédération essaie trop souvent de s'immiscer au niveau opérationnel des mesures, au lieu de s'en tenir aux objectifs et à leur suivi.

Pour sa part, la Conférence suisse des directrices et directeurs de la santé (**CDS**) relève qu'il faut distinguer, au niveau fédéral, entre le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration. Le bilan des travaux du Parlement, en lien avec la prise en considération des intérêts des cantons, est mitigé: positif pour la loi sur les épidémies, négatif pour la loi sur la prévention. La collaboration avec le Conseil fédéral et le département concerné s'est quant à elle améliorée. Ces entités se sont efforcées de mieux tenir compte des demandes des cantons. Dans deux cas, ce sont plutôt les cantons qui n'ont pas pu s'entendre sur une stratégie commune (financement des soins, correction des primes d'assurance-maladie payées en trop).

Les relations entre la Confédération et les cantons sont évaluées très positivement par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (**CCDJP**) en particulier par l'association et la coresponsabilité de la CDAS et de la CCDJP lors de la mise en oeuvre des mesures d'accélération de la procédure d'asile.

L'association des cantons à tous les stades du processus de révision de la loi fédérale sur l'asile est également saluée. Concernant la collaboration intercantonale, la CCDJP l'estime bonne, notamment suite à l'adoption unanime de la révision du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives, et par la création d'une commission nationale du film et de la protection des mineurs.

Un renforcement des droits de participation des cantons a été constaté par la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (**CTP**).

De manière générale, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (**CDAS**) salue le fait d'avoir pu se faire entendre auprès de commissions parlementaires, et que lors des débats aux Chambres fédérales, celles-ci ont pris ses demandes en considération. Au niveau du Conseil fédéral, des départements et offices avec lesquels elle travaille, cette conférence relève la bonne collaboration qui règne, ainsi que son implication dans les affaires en cours (ex.: réorganisations dans le domaine de l'asile). La CDAS déplore cependant que le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ait ignoré

les demandes des cantons lors de l'élaboration du message concernant la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées.

Quant à la Conférence des chefs de départements cantonaux de l'économie publique (**CDEP**), elle constate, en matière d'exécution des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, un renforcement constant des mesures introduites par la Confédération et le département fédéral compétent. En soi, chacune de ces mesures peut faire sens, mais implique de manière générale une charge toujours plus grande pour les organes d'exécution. De plus, l'effectivité de ces mesures est appréciée de manière critique. En accord avec le SECO, mais aussi avec un groupe de travail propre constitué par la CDEP lors de son assemblée plénière du 8 novembre 2012, les cantons veulent mieux s'investir et faire entendre la voix de la mise en œuvre lors de l'évaluation de ces mesures d'accompagnement. La mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires et de la nouvelle politique régionale (NPR) sont des dossiers pour lesquels la CDEP estime en revanche que l'implication des cantons par le SECO et l'ARE (l'office fédéral du développement territorial) a été bonne, voire exemplaire concernant la NPR.

Finalement, pour la Conférence des chanceliers d'Etat (**CCHE**), le bilan de l'évolution du fédéralisme est différencié. Le dossier relatif au vote électronique est en bonne voie. Par contre, suite à des problèmes survenus dans certains cantons et communes après l'échec du référendum contre les accords fiscaux, la conférence a dû insister, pour la procédure de validation des signatures d'initiants ou de référendaires, pour que la Chancellerie fédérale ne traite pas directement avec les communes mais par le biais des chancelleries d'Etat des cantons.

### **6.3 Appréciation portée par les conférences régionales de gouvernements**

Au niveau fédéral, la Conférence des gouvernements du Nord-Ouest de la Suisse (**NWRK**) s'est essentiellement investie dans les projets en lien avec le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) et le projet de parc suisse d'innovation en lien avec la révision totale de la loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI). La NWRK a également traité un dossier de politique européenne: la collaboration entre la Confédération et les cantons concernant la politique énergétique.

Si la question du fédéralisme ne suscite pas de remarque particulière de la part de la NWRK, celle-ci constate cependant qu'au cours de l'exercice écoulé, le fédéralisme peut également générer des conflits horizontaux, en particulier lorsque les moyens financiers à se répartir entre cantons diminuent.

La Conférence des gouvernements des cantons alpins (**RKGK**) a pour sa part concentré ses activités sur la mise en vigueur de la disposition constitutionnelle concernant les résidences secondaires (art. 75b Cst), tout d'abord avec l'ordonnance sur les résidences secondaires, puis les débuts des travaux concernant la loi d'exécution de l'article 75b Cst. La stratégie énergétique 2050 et l'initiative parlementaire «libérer les investissements dans le renouvelable sans pénaliser les gros consommateurs» (iv. pa.12.400) ont également occupé cette conférence. La RKGK constate avec regret que sous l'angle du fédéralisme la situation ne s'est aucunement améliorée. La tendance à l'adoption de solutions centralisatrices est même intacte. La portée du fédéralisme et sa valeur pour les institutions politiques perdent de l'importance dans la conscience de l'administration fédérale et du Parlement fédéral (notamment en matière d'exécution). Selon la RKGK, les cantons peuvent de moins en moins compter sur des alliances visant à corriger le tir en faveur du principe de subsidiarité ou du fédéralisme. A ce propos, la RKGK ajoute que les cantons eux-mêmes manquent de détermination. Cette conférence encourage donc la CdC à œuvrer de manière accrue pour que les gouvernements cantonaux se concentrent à nouveau sur les questions stratégiques cardinales, au lieu de se préoccuper de détails techniques.

Concernant les consultations et projets parlementaires, la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (**CGSO**) a suivi bon nombre de dossiers, à l'instar des conférences des directeurs, concernant notamment l'AI, la formation, l'assurance-maladie ou encore l'aménagement du territoire. Dans la plupart des cas, cette conférence relève des risques de transferts de charges directs ou indirects sur les cantons (ex.: l'AI, le programme de consolidation et de réexamen des tâches CRT 2014), une ingérence dans des compétences cantonales (musique ou aménagement du territoire) ou un danger pour la solidarité fédérale (ex.: remboursement des primes LAMal perçues en trop). Quant aux autres dossiers traités, l'activation par le Conseil fédéral de la clause de sauvegarde en particulier malgré l'opposition de 17 cantons a été perçue comme défavorable au fédéralisme. L'utilisation du Projet de territoire suisse dans des consultations (ex.: détermination des zones d'allègements fiscaux dans la Nouvelle politique régionale 2016+) a pour sa part été critiquée, allant à l'encontre du rôle dévolu à ce document, qui d'outil d'orientation devient une base de décision.

Finalement, la CGSO a relevé que la participation au huitième dialogue sur la coopération transfrontalière franco-suisse permet, aux cantons frontaliers, accompagnés du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) d'échanger avec les collectivités publiques françaises. Au cours de l'année sous revue, la CGSO n'a de manière générale pas constaté de péjoration de la situation sous l'angle du fédéralisme, malgré les constats susmentionnés.

Pour la Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse orientale (**ORK**), les principaux dossiers sous l'angle du fédéralisme ont été le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014), par le biais de la CDF Est, et le concordat sur les hautes écoles mis en consultation par la CDIP. Lors de son assemblée plénière, cette conférence a adopté une résolution concernant le message relatif au financement et à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) et l'a adressée au Conseil fédéral. L'ORK s'est également penchée sur les répercussions possibles de la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE) sur les hautes écoles spécialisées de Suisse orientale. Avec l'acceptation par le peuple, le 23 septembre 2012, de l'arrêté fédéral sur la promotion de la formation musicale des jeunes (contre-projet à l'initiative populaire «jeunesse + musique»), l'ORK constate que la Confédération donne aux cantons des prescriptions dans un domaine considéré jusque là comme une compétence clairement cantonale.

L'ORK elle-même n'a pas élaboré de prises de position dans le cadre de procédures de consultation. Celles-ci ont été émises par les conférences régionales des directeurs ou par les cantons individuellement. Quant à la collaboration intercantonale, elle se déroule également avant tout dans le cadre de ces conférences régionales. L'adoption du contrat de prestation et du budget de l'école de police de la Suisse de l'Est pour l'année scolaire 2012-2013 est aussi évoquée.

Dans l'ensemble, l'ORK estime que l'évolution du fédéralisme durant l'année sous revue est stable.

Les membres de la Conférence des gouvernements de Suisse centrale (**ZRK**) poursuivent comme par le passé une intense collaboration. Les parlements des six cantons de Suisse centrale ont en particulier décidé d'adhérer au nouveau concordat de Suisse centrale sur les hautes écoles, en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013. La ZRK a également traité des dossiers en lien avec les institutions culturelles suprarégionales. Dans le cadre des «Youth Olympic Games Lucerne 2020» les cantons de Lucerne, Schwyz, Obwald et Nidwald ont octroyé des montants pour la préparation d'une candidature. Une convention a au demeurant été signée avec Caritas concernant la gestion du service d'interprètes de



Suisse centrale, et une rencontre des parlementaires fédéraux de Suisse centrale a eu lieu.

Selon la ZRK, le respect des principes du fédéralisme durant l'année sous revue s'est plutôt péjoré.

Quant à la Conférence des gouvernements et de la métropole de Zurich (**RKMZ**), elle s'est en particulier investie dans le projet d'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2013-2016 (LERI), l'arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF), les débats parlementaires concernant le lieu d'implantation du parc de l'innovation dans le cadre de la révision totale de la LERI, ainsi que l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et son financement. A propos du premier projet (LERI), la conférence demande que la Confédération respecte ses obligations légales et octroie un taux de croissance linéaire aux crédits octroyés aux universités et hautes écoles, afin de sécuriser leur planification. Vu le rôle moteur de la métropole zurichoise en termes de croissance économique et d'innovation pour la Suisse, la conférence estime en outre que le lieu d'implantation du parc ou du réseau de parcs de l'innovation devrait dès le début être implanté sur le territoire de la métropole. Concernant le projet FAIF, la conférence a demandé à être fortement impliquée dans les travaux de planification. Les décisions du Conseil des Etats vont dans ce sens et ont été saluées par la conférence. Finalement, celle-ci a fait référence à son projet de croissance et d'intégration de la population et aux défis qu'il représente dans les domaines économiques, sociétaux et urbanistiques, ainsi que l'importance de coordonner les tâches y afférentes au niveau de l'espace métropolitain zurichois.

Dans l'ensemble, la RKMZ évalue l'évolution du fédéralisme comme stable.

#### **6.4 Appréciation globale du respect des principes du fédéralisme par les conférences intercantionales**

Sur une échelle de 1 à 10, les 19 conférences estiment en moyenne que la Confédération a respecté les principes du fédéralisme à raison de 5.92 points, les notes s'échelonnant de 3 à 9. Par rapport à l'exercice précédent, la situation a été évaluée en moyenne comme inchangée, à savoir plutôt péjorée pour cinq conférences, inchangée pour neuf conférences et plutôt améliorée pour cinq d'entre elles.

## **7 Appréciation générale et mesures nécessaires**

### **7.1 Evolution en 2012**

Les défis liés à l'aménagement du territoire ont constitué, comme pour l'exercice précédent, un des principaux sujets de discussion. Diverses questions en lien avec ce domaine ont occupé de manière durable toutes les instances et la politique au quotidien. Comme prévu lors de l'analyse du précédent exercice, le Projet de territoire Suisse a été adopté. Afin de préparer la mise en vigueur de l'initiative «pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires», les instances concernées ont œuvré au projet d'ordonnance sur la construction de résidences secondaires. Une intense campagne a été menée suite au dépôt du référendum contre la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire.

Les conférences concernées et les cantons ont en outre été impliqués dans le projet d'arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014-2017, ainsi que le projet d'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et son financement. Bien que quelques questions non résolues subsistent en matière de financement des deux projets concernant le rail et la route, les solutions en cours d'élaboration semblent aller dans la bonne direction.

En politique étrangère, au cours de l'année sous revue, les cantons ont à nouveau fait valoir leurs droits de participation et d'information. L'instauration - relevée lors de l'exercice précédent - d'un dialogue régulier entre le Conseil fédéral et les cantons sur les questions européennes est à saluer particulièrement. Des divergences subsistent concernant le besoin de réformes internes exprimé par les cantons.

En politique intérieure, l'étroite collaboration entre la Confédération et les cantons s'est poursuivie pour mener à bien plusieurs projets. Cette année encore, le dossier concernant l'intégration des étrangers mérite une mention particulière, avec l'accompagnement des cantons pour la rédaction de conventions-programmes. Un rapport rédigé par un groupe de travail commun Confédération-cantons concernant la mise en œuvre du droit fédéral a également été publié. Lors du Dialogue confédéral du 28 septembre 2012, les délégations de la Confédération et des cantons ont décidé de suivre ensemble la concrétisation des mesures d'amélioration requises dans le rapport.

Les dossiers d'aménagement du territoire mentionnés sous rubrique mis à part, les dossiers fiscaux ont également généré un certain nombre de tensions sous l'angle du fédéralisme, et de la péréquation financière, en lien notamment avec la concurrence fiscale. A titre d'exemples peuvent être mentionnées les réactions des cantons contributeurs aux réductions fiscales décidées dans le canton de Lucerne et diverses interventions en rapport avec la péréquation des ressources.

Malgré cela, la collaboration a été intense, notamment au niveau des régions, y compris métropolitaines, ainsi que de la Conférence tripartite sur les agglomérations.

Concernant les projets de la Confédération, le Conseil fédéral et l'administration fédérale respectent de manière générale les droits de participation des cantons, même si leurs avis ne sont pas toujours retenus. Citons à titre d'exemple, dans le domaine des handicapés, le dossier concernant la prise en charge à raison de 20% des frais hospitaliers par les cantons. Cette mesure a été adoptée avec les deuxième volet de mesures de la 6<sup>e</sup> révision de l'AI et entraînera un transfert de charges pour les cantons. Les cantons et les conférences concernées regrettent cependant de ne pas être toujours associés assez tôt aux processus législatifs, d'être confrontés à des délais de consultation souvent trop brefs, ou encore de voir les compétences des cantons érodées, parfois même par le biais d'ordonnances d'exécution.

Sur la base des interventions déposées au Parlement, il est constaté que la tendance centralisatrice se poursuit, celle du Conseil national étant encore légèrement supérieure à celle du Conseil des Etats. A ce propos, des solutions centralisatrices sont également soutenues par les électeurs dans certains domaines, comme le démontrent les résultats des votations populaires concernant la fumée passive ou l'article constitutionnel relatif à l'enseignement de la musique.

Ces sujets ont d'ailleurs été abondamment suivis et commentés par les médias qui, comme l'an passé, n'étaient pas toujours favorables au fédéralisme, celui-ci étant selon eux parfois invoqué par des passésistes, ou alors par des promoteurs immobiliers intéressés, notamment en lien avec la campagne menée en Valais contre le projet de révision de

la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Pour une vue d'ensemble de l'exercice écoulé, voir la revue de presse, annexe IX).

Concernant la collaboration intercantonale, celle-ci suit son cours à satisfaction, avec une intensité particulière au niveau de la Suisse centrale. Pour la première fois, un canton a recouru à la procédure de règlement des différends prévue dans l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI). Devant la commission intercantonale pour les conventions, un accord a pu être trouvé entre les cantons concernés. Peuvent en outre être mentionnées en particulier l'entrée en vigueur de divers accords et conventions dans les domaines de l'enseignement obligatoire et professionnel, de la culture, de la médecine de pointe, ou encore la création d'une commission nationale du film et de la protection des mineurs.

## **7.2 Mesures nécessaires**

L'implication des cantons pour la première fois dans le monitoring du fédéralisme a montré que leurs appréciations sont en partie très divergentes, qu'il s'agisse de l'évaluation de l'importance d'un acte législatif ou de leur analyse. Dans leur évaluation globale, les cantons et les conférences intercantionales ont apprécié l'évolution du fédéralisme de stable à légèrement péjorée.

L'analyse individuelle des projets non plus n'appelle pas la mise en place de mesures immédiates. Il n'en demeure pas moins que la vigilance quant au respect des principes du fédéralisme est de mise. La CdC, les conférences des directeurs et les conférences régionales de gouvernements se doivent de soutenir les cantons pour que ceux-ci puissent faire entendre leur voix. Ce n'est qu'ainsi que l'on peut garantir qu'il sera tenu compte de leurs spécificités, de leurs besoins et de leurs droits constitutionnels.

Un effort particulier doit être entrepris auprès du Parlement, notamment lorsqu'il traite ses propres projets, ou lorsqu'il modifie ceux qui lui sont adressés, et que ces changements ont des conséquences importantes pour les cantons. Les deux Chambres doivent être sensibilisées au fait que l'association précoce des cantons au processus ne peut être que profitable pour la qualité et l'application effective des lois ainsi adoptées. Il faut également faire comprendre aux Chambres fédérales que les cantons ne sont pas de simples lobbyistes, ni un groupe d'intéressés parmi de nombreux autres, mais des éléments constitutifs de l'État fédéral qui, selon la Constitution fédérale et pour les projets qui les concernent, doivent être associés à temps à leur élaboration. Ceci requiert une collaboration étroite et partenariale entre la Confédération et les cantons.

Bien qu'aucune mesure immédiate ne s'impose, il n'en demeure pas moins que les mesures suivantes doivent être poursuivies:

- Renforcement de la procédure de collaboration Confédération-cantons, dans le respect des mesures d'amélioration de la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons prévues dans le rapport.
- Développement des contacts et de l'échange d'idées avec les Chambres fédérales, en vue d'une prise en compte complète des droits de participation des cantons dans le processus législatif.
- Mise en œuvre des réformes internes pour assurer la participation des cantons à la politique extérieure.
- Poursuite du monitoring systématique des projets fédéraux par les conférences et les cantons, et mise sur pied d'une banque de données interactive des dossiers importants sous l'angle du fédéralisme.

Le rapport pluriannuel à établir pour la première fois l'année prochaine devra montrer comment communiquer encore mieux les atouts du fédéralisme comme modèle de réussite pour notre pays et quelles mesures engager pour le renforcer.

## Glossaire des abréviations

ACI	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges du 14 juin 2005
AELE	Association économique de libre-échange
AES	Accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures
AI	Assurance-invalidité
AIHC	Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction
ARE	Office fédéral du développement territorial
CCDJJ	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCHE	Conférence des chanceliers d'Etat
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDC	Conférence des directrices et directeurs de la chasse
CDEn	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDF	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
CDFo	Conférence des directrices et directeurs de la forêt
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CGSO	Conférence des gouvernements de suisse occidentale
CIC	Commission intercantonale pour les conventions
Cst	Constitution fédérale
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
CTP	Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
EnDK	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
FAIF	Arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire
FHZ	Haute école pédagogique de Suisse centrale (Fachhochschule Zentralschweiz)
HIP	Harmonisation de l'informatique policière
LACI	Loi fédérale sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage)
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
LCRT 2014	Loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014
LEHE	Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles
LERI	Loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
LIFD	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct
NPR	Nouvelle politique régionale
NWRK	Conférence des gouvernements du Nord-Ouest de la Suisse (Nordwest-

	schweizer Regierungskonferenz)
OAMal	Ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-maladie
OLAT	Ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire
ONU	Organisation des Nations unies
ORK	Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse orientale (Ostschweizer Regierungskonferenz)
PBD	Parti bourgeois-démocratique suisse
PDC	Parti démocrate-chrétien
PEV	Parti évangélique
PLR	Les Libéraux-Radicaux
PS	Parti socialiste
RKGK	Conférence des gouvernements des cantons alpins (Regierungskonferenz der Gebirgskantone)
RKMZ	Conférence des gouvernements et de la métropole de Zurich (Regierungskonferenz des Metropolitanraums Zürich)
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
ZRK	Conférence des gouvernements de la Suisse centrale (Zentralschweizer Regierungskonferenz)