



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

Monitoring du fédéralisme Enquête et analyse 2015

du 29 avril 2016

Sommaire

1	Introduction	4
2	Projets et actes de la Confédération	6
2.1.	Textes en consultation	6
2.2.	Nouveaux projets de la Confédération	9
2.3.	Ordonnances du Conseil fédéral	13
2.4.	Interventions parlementaires déposées à l'Assemblée fédérale	14
3	Projets et textes des cantons	15
3.1.	Législation cantonale	15
3.2.	Collaboration intercantonale	17
4	Analyse de l'évolution du fédéralisme : contributions externes	19
4.1.	Jurisprudence en matière de fédéralisme suisse	19
4.2.	Bibliographie du fédéralisme suisse	20
5	Appréciation par les cantons de l'évolution du fédéralisme	21
5.1.	Résultats de l'enquête auprès des cantons : bilan	21
5.2.	Résultats de l'enquête menée auprès de la CdC et des conférences des directeurs	23
5.3.	Résultats de l'enquête menée auprès des conférences régionales de gouvernement	28
6	Appréciation générale et mesures éventuelles	30

Annexes

Annexe I :

Analyse des interventions parlementaires déposées à l'Assemblée fédérale en 2015

Annexe II :

La jurisprudence relative au fédéralisme suisse 2015 « Texte allemand inclus »

Annexe III :

Bibliographie du fédéralisme suisse 2015 « Texte allemand inclus »

Annexe IV :

Documentation relative à l'analyse de l'évolution du fédéralisme en 2015

Annexe V :

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

1 Introduction

Renouveler et développer le fédéralisme est une des principales missions de la Fondation ch qui a demandé, en 2005, au Secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) d'effectuer un monitoring annuel. Objectifs visés : suivre l'évolution du fédéralisme en Suisse et montrer comment le renforcer. Depuis, la Fondation ch publie un monitoring annuel avec un résumé des principaux constats et un rapport trisannuel qui fournit une analyse poussée du fédéralisme en Suisse, assortie de recommandations à l'intention des décideurs politiques.

Le présent Monitoring du fédéralisme 2015 comprend une analyse des projets suivis par la Confédération et par les cantons, et une appréciation de l'évolution du fédéralisme par les conférences intercantionales et les cantons. Suivre chaque année le fédéralisme permet de déceler suffisamment tôt les problèmes et d'engager, le cas échéant, des mesures d'urgence.

Le monitoring entend répondre à trois questions centrales :

- (1) Les cantons sont-ils associés au processus décisionnel 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 ?

Les réponses à ces questions sont compilées dans le monitoring. Le chapitre 2 comprend une analyse des projets d'arrêtés de la Confédération, importants en termes de fédéralisme, dont la procédure de consultation s'est terminée en 2015 et qui ont été soumis au Parlement et/ou sont en cours d'examen. Les cantons se sont également prêtés à une évaluation des ordonnances fédérales entrées en vigueur en 2015. À cela s'ajoute une appréciation des délibérations parlementaires et des résultats des votations populaires, sous l'angle du fédéralisme, si tant est que cela soit possible et utile. Le tout est assorti d'une analyse des initiatives parlementaires, des motions et des postulats déposés durant l'année.

Il a par ailleurs été demandé aux cantons de citer les projets législatifs les plus importants pour eux en termes de fédéralisme. Les résultats figurent au chapitre 3 et la liste des projets cités se trouve dans l'annexe IV, tableau V. Le chapitre 3 propose un aperçu de l'état d'avancement des conventions intercantionales (voir aussi l'annexe V).

Le chapitre 4 résume la jurisprudence et les résultats de la recherche sur le fédéralisme suisse en 2015.

Le monitoring se termine par une appréciation générale de l'évolution du fédéralisme par la CdC, par les conférences des directeurs, par les conférences régionales de gouvernement et par les cantons. Pour permettre une comparaison sur plusieurs années, il a été demandé à chacune des instances consultées d'évaluer sur une échelle de 1 à 10 le respect par la Confédération des principes du fédéralisme et d'évaluer la tendance actuelle (chapitre 5). Enfin, le chapitre 6 contient une appréciation globale de l'année 2015 et une énumération des secteurs où les problèmes sont concrets et dans lesquels il faudrait intervenir.

L'appréciation des interventions parlementaires se trouve dans l'annexe I, de même que le rapport fourni par l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg (IFF) qui a

analysé la jurisprudence - du Tribunal fédéral essentiellement - et les nouvelles publications sur le fédéralisme en Suisse et sur l'évolution du débat sur le fédéralisme (annexes II et III).

2 Projets et actes de la Confédération

2.1. Textes en consultation

À l'aide du questionnaire que le Secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) leur a envoyé, les cantons et les conférences intercantionales ont passé en revue les projets dont les procédures de consultation, les auditions et les consultations, politiquement importantes pour les cantons, ont été closes à la fin de l'année 2015. Les cantons ont été priés de dresser une liste des cinq objets les plus importants pour eux parmi une sélection de vingt projets proposés par le Secrétariat CdC (annexe IV, tableau I). Il leur était loisible de compléter cette liste par deux autres projets de leur choix. Ils ont aussi évalué si ces projets respectaient les principes de subsidiarité, d'équivalence fiscale et d'autonomie des cantons, de même que la charge de travail impliquée par leur mise en œuvre. 25 cantons ont répondu présent, soit un canton de moins qu'auparavant. L'enquête 2015 porte sur 29 projets.

Les conférences intercantionales des directeurs ont analysé 23 projets et procédures de consultation (annexe IV, tableau VI). Leur examen a porté, comme auparavant, sur le respect des principes constitutionnels de partage des tâches (attribution, subsidiarité, équivalence fiscale et autonomie des cantons), sur la garantie de l'autonomie de mise en œuvre des cantons ou le recours à des conventions-programmes dans la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons, sur leur participation à la formation de l'opinion et sur l'importance des projets pour les cantons.

2.1.1. Respect des principes du fédéralisme

On constate que la Confédération a, dans l'ensemble, respecté les principes du fédéralisme. Il n'en demeure pas moins que des tendances à une centralisation « rampante » sont observées, notamment dans des domaines de compétences cantonales, comme les heures d'ouverture des magasins, par exemple. Il semblerait également que le Conseil fédéral essaie d'introduire une compétence fédérale subsidiaire pour la politique climatique dans le domaine des bâtiments.

Le principe de l'équivalence fiscale est relevé comme un point critique dans plusieurs projets. C'est le cas notamment du projet de révision de la loi sur l'enseignement qui vise à renforcer l'enseignement professionnel supérieur. La Confédération n'a toujours pas accédé à la demande des cantons de faire passer sa quote-part de financement à 30 % (25 % aujourd'hui).

2.1.2. Respect des droits de participation

Signalons en préambule que l'ordonnance sur la consultation a été révisée en 2015 afin de renforcer les droits de participation des cantons (voir à ce propos l'évaluation du projet par les cantons, page 9).

Les droits de participation des cantons ont globalement été respectés, en tous cas formellement. Cependant, il est toujours des situations dans lesquelles le délai de consultation était trop court. Par exemple, la consultation sur la nouvelle ordonnance sur la réquisition de constructions de la protection civile a été lancée juste avant les vacances de Noël 2015, avec pour délai le 8 janvier 2016. Une telle situation peut non seulement nuire à la qualité des prises de position des cantons, mais aussi inciter l'instance consultée à se prononcer, ce qui revient dans les faits à priver les cantons d'une partie de leurs droits. À noter que ces derniers déplorent une détérioration du respect de leurs droits de participation à la politique étrangère dans le cadre des discussions avec l'UE concernant l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP).

À l'inverse, il arrive que les droits de participation soient respectés formellement, mais que l'autorité fédérale ignore tout ou partie des demandes des cantons. Cela a été le cas du projet de la deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Les objections émises par les cantons dans le cadre de la procédure de consultation n'ont été prises en considération que de façon insatisfaisante. Ce projet porte atteinte à la répartition des tâches inscrite dans la Constitution dans de nombreux domaines. Ce n'est que grâce au fort engagement de la DTAP, des cantons et de l'économie que des améliorations ont pu être apportées en matière de fédéralisme.

Enfin, il y a des domaines dans lesquels la participation et l'association des cantons au processus législatif sont exemplaires : réforme du transport régional de voyageurs, révision de la loi sur les prestations complémentaires et restructuration du domaine de l'asile.

2.1.3. Principaux projets soumis à consultation

Les cantons ont retenu 5 projets importants, présentés ci-après par ordre décroissant (annexe IV, tableau IV).

Projet de révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)

Le Conseil fédéral a conçu un nouveau système d'immigration afin de mettre en œuvre le nouvel article 121a Cst. accepté en votation populaire le 9 février 2014. Autre conséquence du scrutin : il a fallu modifier le domaine Intégration de la LEtr. Le système d'immigration tel que proposé se fonde sur des nombres maximums et des contingents qui seront fixés par le Conseil fédéral et il doit s'appliquer à tous les étrangers. Les procédures de recrutement de personnel accorderont la priorité à la main-d'œuvre nationale. L'admission des ressortissants de l'Union européenne continuera à être régie par l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), pour autant que ce dernier soit conforme au mandat constitutionnel. Le système d'admission des ressortissants d'États tiers ne changera pas. Finalement, le projet prévoit la création d'une commission de l'immigration qui formulera des recommandations au Conseil fédéral pour établir les contingents. Le volet Intégration de la révision prévoit notamment un meilleur accès au marché du travail pour les personnes relevant du domaine de l'asile.

21 cantons ont mentionné ce projet comme important sous l'angle du fédéralisme, ce qui le place en tête de la liste des projets mis en consultation en 2015. Une majorité des cantons estiment que le projet respecte le principe de subsidiarité, mais pas celui de l'équivalence fiscale ; en effet, la mise en œuvre pourrait se traduire par une charge de travail élevée. Une petite minorité des cantons craignent de voir leur autonomie restreinte. Les cantons sont explicitement satisfaits d'avoir été associés suffisamment tôt au processus législatif, à travers le groupe d'experts de la Confédération. Ils rappellent qu'une appréciation globale ne pourra pas avoir lieu tant que les résultats des négociations avec l'UE sur la révision de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) ne seront pas connus.

Adaptations d'ordonnances dans le cadre du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF)

Le peuple ayant accepté le 9 février 2014 le projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF), il est nécessaire d'adapter les ordonnances qui régissent ce domaine. Il s'agit de fixer la part cantonale au fonds pour les infrastructures ferroviaires (FIF) dans l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs (OITRV ; RS 745.16) et d'abroger l'ordonnance sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic régional (OPCTR ; RS 742.101.2). Entièrement remaniée, l'ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCFIF ; RS 742.120) a été rebaptisée « ordonnance sur les concessions, la planification et le financement de l'infrastructure ferroviaire » (OCPF).

15 cantons considèrent qu'il était important d'adapter ces ordonnances. Le projet respecte le principe de subsidiarité, mais pas celui de l'équivalence fiscale, selon une courte majorité des cantons. S'agissant de l'autonomie, les avis sont partagés : six cantons estiment qu'elle est inchangée, sept qu'elle est réduite et un pense qu'elle est inexistante. Une majorité des cantons estiment la charge de travail moyenne.

Échange automatique de renseignements fiscaux au niveau international

Ce projet vise à créer les bases légales nécessaires à l'application de la norme internationale concernant l'échange automatique de renseignements en matière fiscale adoptée par l'OCDE en juillet 2014. Cette norme prévoit que les États échangent automatiquement des renseignements sur les comptes financiers qu'une personne imposable dans un État détient auprès d'un établissement financier domicilié dans un autre État. Le présent projet comprend les bases conventionnelles (l'accord international) et la loi fédérale contenant les dispositions de mise en œuvre et d'exécution.

14 cantons citent ce projet comme important en matière de fédéralisme. La majorité considère qu'il porte atteinte au principe de subsidiarité et ne respecte pas leur autonomie. Un nombre quasiment identique de cantons estiment leur autonomie restreinte. La majorité considère que la charge de travail inhérente à la mise en œuvre est moyenne.

Modification de l'ordonnance sur la consultation

Après que l'Assemblée fédérale a adopté le 26 septembre 2014 une modification de la loi sur la consultation, il est nécessaire d'adapter l'ordonnance sur la consultation (OCo ; RS 172.06 1.1). Selon le projet, les commissions parlementaires et les services du Parlement seraient tenus de respecter les dispositions de l'OCo pour élaborer une loi. Le projet contient également l'obligation d'associer les cantons aux travaux préparatoires et à la planification de la mise en œuvre, lorsque l'acte projeté émane d'une unité administrative dépendant du Conseil fédéral.

12 cantons estiment que ce projet est important pour le fédéralisme. Ils pensent à l'unanimité que les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale sont respectés. Près des deux tiers estiment que leur autonomie en sera renforcée. La majorité considère que le projet n'engendrera pas de charge de travail supplémentaire, quelques cantons estimant qu'elle sera moyenne ou élevée. À noter que ce projet ne concerne pas à proprement parler les principes évalués par les cantons, étant donné qu'il contient des règles techniques régissant la procédure de consultation. Cependant, la révision de l'OCo aura des retombées sur le respect desdits principes lorsque d'autres projets législatifs seront mis en consultation. Les cantons estiment que cette révision renforce les principes en question et la jugent donc positive sous l'angle du fédéralisme.

Vue d'ensemble de l'encouragement du sport par la Confédération

Cette vue d'ensemble est une réponse à la motion « manifestations sportives et promotion de la relève sportive et du sport de compétition » (13.3369) transmise au Conseil fédéral le 5 mars 2014. Elle contient un concept pour le sport populaire, un concept pour la relève et le sport d'élite, et un concept pour les infrastructures sportives. Ce dernier porte sur le développement des centres sportifs de Macolin et de Tenero et sur un éventuel centre national de sports de neige.

Ce projet est cité par 11 cantons. Une forte majorité estime que les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale sont respectés, et considère que leur autonomie n'est pas entravée. Les avis sont partagés quant à la charge de travail, considérée comme moyenne à faible. Si ce projet est plutôt jugé positivement sous l'angle du fédéralisme, quelques cantons soulignent que la création d'un seul centre national de sports de neige ne respecterait pas l'équilibre régional. De plus, les recommandations et le concept de sport de masse vont à l'encontre de l'autonomie des cantons.

2.2. Nouveaux projets de la Confédération

Les cantons et les conférences intercantionales ont évalué les projets législatifs 2015 sur la base du même questionnaire et selon les mêmes critères (chapitre 2.1.). Les cantons ont évalué les cinq objets les plus importants pour eux parmi une sélection de 20 projets proposés par le Secrétariat CdC. Il leur était aussi loisible de compléter cette liste par deux autres projets de leur choix. Au total, ils ont évalué 20 projets (annexe IV, tableau VII).

Les conférences intercantionales ont analysé 12 projets législatifs et les délibérations au Parlement, pour autant qu'elles aient déjà eu lieu (annexe IV, tableau VII). L'appréciation faite par les instances consultées est globalement positive.

Le bilan est par contre plus contrasté pour les délibérations parlementaires, en particulier concernant la prise en considération des demandes et des propositions des

cantons au sein des commissions parlementaires. Les principaux constats, illustrés par quelques exemples, sont résumés ci-après.

2.2.1. Respect des principes du fédéralisme dans les projets législatifs

Une grande partie des « attaques » contre le fédéralisme provient du Parlement et non du Conseil fédéral ou de l'administration. L'initiative parlementaire « loi fédérale sur l'encouragement et la protection des enfants et des jeunes. Base constitutionnelle » (07.402) en est l'exemple le plus éloquent. L'initiative vise à octroyer à la Confédération la compétence de légiférer dans un domaine jusqu'ici réservé aux cantons, celui de l'encouragement et de la protection des enfants et des jeunes. Elle constitue donc clairement une atteinte au principe de subsidiarité et à l'autonomie des cantons.

Il est intéressant de constater que de nombreux projets, notamment dans le domaine de la fiscalité (réforme de l'imposition des entreprises III), portent atteinte à l'autonomie fiscale des cantons et réduisent leur marge de manœuvre. Cependant, ces projets répondent à des pressions internationales et nécessitent donc une réglementation nationale. À noter que, pour ces dossiers, la collaboration entre la Confédération et les cantons est généralement bonne, malgré les critiques de fond.

2.2.2. Respect des principes du fédéralisme dans le débat parlementaire

L'évaluation des délibérations parlementaires sur les projets législatifs analysés est globalement positive, l'association des cantons aux travaux des commissions du Conseil des États ayant plutôt bien fonctionné, à l'exception d'un délai trop court pour une prise de position sur le projet de fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA ; voir ci-dessous). Cependant, comme pour les exercices précédents, les appréciations divergent selon les domaines. La santé fait encore l'objet de vives critiques, notamment en raison du rejet par le Conseil national de la limitation de l'admission de médecins (15.020), qui enlève aux cantons un important instrument de pilotage des soins dans l'optique de la hausse des coûts de la santé. De même, le modèle de financement hospitalier actuellement en discussion au Parlement affaiblit les compétences cantonales et renforce la marge de manœuvre des assureurs.

Finalement, il y a des dossiers où les cantons sont parvenus à faire entendre leur voix pour arriver parfois à trouver une solution. C'est le cas de la péréquation financière des ressources et des charges (14.066). Un accord politique entre les cantons a abouti au déverrouillage des positions des deux conseils et à l'adoption d'un texte final. Cet exemple illustre à quel point il est important de défendre la même position vis-à-vis de la Confédération. Lorsque les cantons développent des propositions communes, ils sont entendus par le Conseil fédéral et le Parlement. Dans le cas contraire, un clivage affaiblit leur position et, par la même, le fédéralisme.

2.2.3. Principaux projets législatifs

Les cantons ont distingué cinq projets importants, présentés ci-après par ordre décroissant (annexe IV, tableau IV).

Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III (15.049)

Cette réforme doit permettre à la Suisse d'adapter son système d'imposition des entreprises aux normes internationales. Son objectif premier est la suppression des régimes fiscaux cantonaux, les statuts spéciaux dont bénéficient les sociétés étrangères basées en Suisse. Afin de préserver l'attrait du site économique suisse, les revenus de licences seront soumis à une imposition allégée, les dépenses liées à la recherche et au développement pourront être déduites de façon plus conséquente et les impôts cantonaux sur le capital pourront être modifiés. De plus, la Confédération prévoit des paiements compensatoires pour les cantons qui devront supporter la majeure partie des conséquences de la réforme. La portée de ce projet se mesure au simple fait que seul un canton ne l'a pas estimé important.

Une large majorité des cantons, quasiment l'unanimité, considèrent que la réforme porte atteinte à leur compétence fiscale, qu'elle ne respecte pas le principe de l'équivalence fiscale et que leur autonomie est fortement restreinte. Enfin, ils estiment qu'elle engendrera une charge de travail élevée pour la plupart d'entre eux.

Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Comblement du déficit et mise en œuvre du programme de développement stratégiques des routes nationales (15.023)

Pour financer les projets routiers, la Confédération prévoit de créer un fonds de durée indéterminée pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), qui sera inscrit dans la Constitution. La route et le rail seront ainsi mis sur un pied d'égalité. Ce nouveau fonds constitue une extension du fonds d'infrastructure actuel (FI). Il servira à achever le réseau des routes nationales, à supprimer les goulets d'étranglement et à réaliser des projets dans les agglomérations. Enfin, il permettra de financer l'aménagement des infrastructures routières, mais aussi leur exploitation et leur entretien.

Il s'agit d'un projet important pour les cantons, qui illustre leur difficulté à faire entendre leur voix à l'échelon fédéral. Le 23 novembre 2013, le peuple a refusé l'augmentation du prix de la vignette, suspendant ainsi la reprise de près de 400 kilomètres de routes cantonales par la Confédération. Lors de la procédure de consultation, les cantons avaient demandé que l'arrêté sur le réseau soit intégré dans le FORTA. Faute de financement disponible, le Conseil fédéral n'avait pas retenu cette demande. La Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États avait donné la possibilité à la DTAP de s'exprimer sur le financement de l'intégration de l'arrêté, une première fois pendant les vacances d'été 2015, délai trop court pour présenter une prise de position consolidée. Lors de la session d'automne 2015, le Conseil des États a renvoyé le projet à la Commission, en la chargeant d'intégrer l'arrêté sur le réseau. Cette fois-ci, le délai a été suffisant à la DTAP pour lui permettre de proposer une solution pour le financement de cet arrêté. La Commission a alors décidé d'intégrer l'arrêté sur le réseau au projet.

20 cantons ont mentionné ce projet comme important pour le fédéralisme. Une grande majorité estime qu'il respecte le principe de la subsidiarité et qu'il ne porte pas atteinte à leur autonomie. Les avis sont partagés en ce qui concerne le principe de

l'équivalence, certainement parce que le projet ne prévoyait pas l'intégration de l'arrêté sur le réseau. Les cantons ont une appréciation différente de la charge de travail liée à la mise en œuvre, qu'ils estiment moyenne à faible. Quelques-uns ont dit craindre un transfert de charges, en particulier sur les cantons périphériques et sur les cantons de montagne dotés d'un important réseau de routes cantonales.

LAMal. Pilotage du domaine ambulatoire (15.020)

Le projet prévoit de donner aux cantons la possibilité de piloter le domaine ambulatoire en cas d'excédent de l'offre de soins (possibilité de limiter les admissions après consultation d'une commission composée des représentants des assurés, des fournisseurs de prestations et des assureurs) ou en cas d'insuffisance de l'offre de soins (possibilité de prendre des mesures appropriées). Les cantons devront par ailleurs réguler l'activité des hôpitaux dans le domaine ambulatoire. Clairement rejetée en procédure de consultation, la compétence subsidiaire du Conseil fédéral lui permettant d'intervenir sur les tarifs a été supprimée du présent projet.

Ce projet a été cité par 16 cantons. Les deux tiers estiment que le principe de subsidiarité n'est pas respecté. Les avis sont partagés concernant l'équivalence fiscale et l'autonomie : une partie des cantons considèrent qu'elles sont renforcées, l'autre qu'elles sont restreintes. À noter que plusieurs cantons ont regretté le rejet du Conseil national qui a enterré le projet lors du vote final.

Loi sur les jeux d'argent (15.069)

Ce projet concrétise l'art. 106 Cst. adopté en votation populaire le 11 mars 2012 en tant que contre-projet direct à l'initiative populaire « Pour des jeux d'argent au service du bien commun ». Il réunit les deux lois régissant les jeux d'argent actuellement en vigueur pour n'en former plus qu'une. Reprenant essentiellement la législation actuelle, le projet comprend quelques nouveautés, dont l'abrogation de l'interdiction d'exploiter des jeux de casino en ligne, le renforcement de la protection des joueurs contre le jeu excessif, l'exonération fiscale des gains provenant des jeux d'argent, la création d'un organe de coordination (Confédération – cantons).

À l'instar du projet suivant, 11 cantons mentionnent ce projet comme étant important. Dans leur majorité, les cantons considèrent que le principe de subsidiarité n'est pas respecté et que leur autonomie sera réduite, les avis étant partagés concernant l'appréciation de l'équivalence fiscale. Trois cantons estiment la charge de travail élevée, quatre cantons moyenne et trois pensent qu'elle sera faible. Les cantons font remarquer que ce projet affecte leurs intérêts, notamment la question de l'exonération fiscale des gains.

Loi sur les heures d'ouverture des magasins (14.095)

Ce projet fait suite à l'adoption par le Parlement de la motion « Force du franc. Harmonisation partielle des heures d'ouverture des magasins » (12.3637). Il vise à créer un cadre général minimal commun à toute la Suisse pour les heures d'ouverture des magasins du commerce de détail. Ceux-ci doivent avoir la possibilité d'ouvrir de 6 heures à 20 heures du lundi au vendredi et de 6 heures à 19 heures le samedi.

Une écrasante majorité des cantons estime que ce projet porte atteinte à leur compétence et que leur autonomie sera soit restreinte, soit supprimée. Dans leurs

commentaires, les cantons font remarquer qu'il s'agit d'une harmonisation non justifiée ne répondant à aucune nécessité et illustrant la tendance centralisatrice du Parlement.

2.3. Ordonnances du Conseil fédéral

2.3.1. Généralités

Dans le même questionnaire d'évaluation, et sur la base d'une liste de 20 ordonnances du Conseil fédéral proposées par le Secrétariat CdC (annexe IV, tableau III), les cantons ont été invités à citer chaque fois cinq ordonnances importantes entrées en vigueur au cours de l'année 2015, étant entendu qu'ils pouvaient également en citer deux autres de leur choix. Ces textes devaient être appréciés selon les mêmes critères que les autres actes législatifs ou réglementaires.

S'il a été décidé de procéder à l'évaluation de ces textes, c'est après avoir constaté que des atteintes aux principes du fédéralisme peuvent être portées à ce niveau-là également. 25 cantons ont évalué 20 ordonnances (annexe IV, tableau IV).

2.3.2. Ordonnances les plus importantes

Voici par ordre décroissant les 5 ordonnances citées comme importantes par le plus grand nombre de cantons (21 cantons ont retenu la première et 11 la dernière) :

- ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges du 7 novembre 2007 (OPFCC ; RS 613.21) ;
- ordonnance sur la correction des primes du 12 septembre 2014 (RS 832.107.21) ;
- ordonnance sur les résidences secondaires du 22 août 2012 (RS 702) ;
- ordonnance sur l'énergie (OEne ; RS 730.01) et
- convention entre la Confédération et les cantons sur la coopération dans le domaine des hautes écoles du 26 février 2015 (Coop-HE ; RS 414.205).

Péréquation financière

Dans leur majorité, les cantons considèrent que l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges respecte le principe de subsidiarité et ne porte pas atteinte à l'autonomie des cantons. Les avis divergent sur la question de l'équivalence fiscale et de la charge de travail. Enfin, les cantons signalent que le Parlement n'a pas voulu adapter le système, quand bien même le 2^e rapport d'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière a mis en lumière le potentiel d'amélioration du système actuel.

Assurance maladie

L'ordonnance sur la correction des primes a été évaluée positivement par la majorité des cantons en ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité et la charge de travail. Les avis divergent s'agissant du respect de l'équivalence fiscale et de l'évaluation de l'autonomie.

Aménagement du territoire

L'appréciation de l'ordonnance sur les résidences secondaires révèle une atteinte au principe de subsidiarité et une restriction de la marge de manœuvre des cantons. Les

avis relatifs au respect du principe d'équivalence fiscale et à la charge de travail (notée moyenne ou élevée) sont par contre partagés.

Énergie

L'ordonnance sur l'énergie a été jugée peu problématique du point de vue du fédéralisme, tant en ce qui concerne le respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale que l'autonomie et la charge de travail.

Hautes écoles

La convention sur la coopération dans le domaine des hautes écoles fait suite au nouvel article 63a Cst. La majorité des cantons considèrent que la convention respecte le principe de l'équivalence fiscale. Les avis sont partagés concernant le principe de subsidiarité, l'autonomie (notée restreinte ou inchangée) et la charge de travail (notée faible ou moyenne).

2.4. Interventions parlementaires déposées à l'Assemblée fédérale

Les interventions parlementaires (initiatives parlementaires, motions et postulats) déposées au Conseil national et au Conseil des États au cours de l'année 2015 ont fait l'objet d'une analyse politique afin de déterminer leur impact sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La première étape a consisté à effectuer une recherche par mot clé (« canton ») d'interventions susceptibles de concerner les cantons. 743 ont été identifiées. La seconde étape a consisté en une analyse qualitative de chacune des interventions, afin de déterminer celles dont les enjeux étaient les plus forts en matière de fédéralisme, conformément aux critères d'évaluation mentionnés dans l'introduction (chap. 1). Résultat : 81 interventions parlementaires ont été identifiées. L'analyse et ses représentations graphiques figurent dans l'annexe I du présent document (voir également la liste des interventions analysées, annexe IV, tableau VIII).

L'appréciation politique des résultats fait ressortir une forte majorité d'interventions parlementaires à tendance centralisatrice. Cependant, leur part a fortement diminué, passant de 84 % en 2014 à 57 % en 2015. Elle s'avère même être la plus basse observée depuis 2011. La part des interventions parlementaires visant une meilleure collaboration verticale a augmenté, passant à 36 %, contre 12 % en 2014. La plupart des interventions parlementaires concernent les tâches communes à la Confédération et aux cantons. Les domaines action sociale, finances, formation et politique des étrangers et politique d'intégration représentent plus de la moitié des interventions parlementaires. La tendance la plus forte à la centralisation est observée dans le domaine des finances, la plus faible dans le domaine environnement et énergie, où aucune intervention visant à renforcer les compétences de la Confédération n'a été analysée. Finalement, les interventions émanant du Conseil national sont plus centralisatrices que celles du Conseil des États.

3 Projets et textes des cantons

3.1. Législation cantonale

Comme lors des deux exercices précédents, les cantons ont été priés d'indiquer chaque fois les cinq projets législatifs les plus importants de leur canton sous l'angle du fédéralisme. Il leur a également été demandé de préciser si l'acte législatif mentionné relevait de tâches exclusivement cantonales, de tâches communes Confédération - cantons ou de tâches d'exécution du droit fédéral. Les cantons ont dû préciser les buts visés par leurs projets législatifs, la solution retenue pour chacun d'eux ainsi que tout élément considéré comme innovant.

3.1.1 Actes législatifs cantonaux

En 2015, 79 projets sont mentionnés par les cantons (Annexe IV, tableau V), dont sept actes législatifs portant sur l'adhésion à des concordats intercantonaux. De manière générale, peu de potentiels de conflit sont signalés. Sur les 22 cantons qui ont rempli cette rubrique, huit relèvent expressément qu'il n'y avait aucun conflit et quatre n'émettent aucune remarque à ce propos. Ils relèvent néanmoins que la Confédération exerce une influence sur les cantons dès lors qu'elle légifère à des niveaux de réglementation inférieurs aux lois et aux ordonnances, restreignant leur marge de manœuvre dans l'exécution du droit fédéral.

Voici, cités dans l'ordre décroissant, les principaux domaines qui font l'objet de réglementations cantonales en 2015 et sont estimés comme importants :

- Finances
- Aménagement du territoire
- Procédures
- Économie
- Sécurité sociale

Finances

Sont principalement cités les législations sur les finances, la péréquation financière cantonale ou encore le droit fiscal. L'imposition des frontaliers est un sujet de débat politique dans plusieurs cantons. Les finances n'ont pas suscité de commentaires particuliers de la part des cantons.

Aménagement du territoire

Cette catégorie englobe les législations sur l'aménagement du territoire et la révision des plans directeurs. Ces domaines recèlent selon les cantons le plus grand potentiel de conflits. De nombreux cantons estiment que la législation de la Confédération en matière d'aménagement du territoire restreint trop fortement leur marge de manœuvre et cause des difficultés lors de la mise en œuvre. Ils citent en particulier l'extension des zones urbaines et les réglementations concernant la délimitation des secteurs de protection des eaux. Les cantons craignent par ailleurs que la mise en œuvre de la législation sur les résidences secondaires soit astreignante et accroissent les charges des administrations cantonales et communales.

Procédures

Les lois citées par les cantons concernent la juridiction administrative, les dispositions d'exécution du droit pénal, l'organisation des procédures judiciaires, les taxes et les émoluments. Étant donné que les cantons disposent d'une large autonomie dans ce domaine, ils n'ont pas relevé de conflits potentiels particuliers.

Économie

Plusieurs cantons ont remanié leurs dispositions légales sur la promotion du tourisme. Le canton du Jura a prévu d'introduire un salaire minimum cantonal, plébiscité en votation populaire en 2013. Le projet de mise en œuvre présenté en 2015 est très complexe du point de vue de sa conformité avec le droit fédéral et la Constitution. Sa compatibilité avec les accords internationaux est difficile à évaluer. De même, le canton du Tessin a élaboré un projet de loi sur la lutte contre le travail au noir et le peuple a accepté une initiative qui entend privilégier la main d'œuvre locale.

Sécurité sociale

Cette notion, comprise au sens large, englobe les assurances sociales et l'aide sociale, mais aussi l'asile et les réfugiés. Les cantons mentionnent des actes législatifs sur le financement des soins, la réduction des primes (caisses maladie) et les directives de la CSIAS, approuvées récemment par la CDAS, qui recommande aux cantons de les appliquer. Quelques cantons considèrent que la mise en œuvre des directives de la Confédération est très complexe.

3.1.2 Projets législatifs innovants

Il a été demandé aux cantons d'indiquer, concernant leurs propres actes législatifs, quels en étaient les objectifs, la solution retenue et les éléments innovants. 20 cantons se sont exprimés. Ils ont aussi mentionné les activités législatives entreprises dans des domaines où ils ont seulement une compétence d'exécution du droit fédéral. Deux projets novateurs dans le secteur de la santé sont présentés ci-dessous. Ces exemples sont répertoriés dans la liste des projets et des textes des cantons (Annexe IV, tableau V).

Canton d'Uri : promotion de la médecine de premier recours

La Constitution du canton d'Uri dispose que les tâches du secteur de la santé sont assurées conjointement par le canton et les communes. Il a été constaté qu'une action législative s'imposait en raison du vieillissement démographique et des disparités entre les régions urbaines et les régions rurales concernant la médecine de premier recours. En 2013, la densité de médecins était la plus faible de Suisse, une érosion constatée depuis des années. La modification prévue de la loi sur la santé doit y remédier en garantissant un accès aux soins adapté aux besoins sur l'ensemble du territoire. Par la création de nouveaux dispositifs, le canton et les communes entendent renverser la tendance par la mise en place de systèmes de promotion et d'incitation permettant de préserver et d'améliorer l'accès aux soins. Il est prévu de diminuer les charges que représentent les services d'urgence et de favoriser les prestations de service universel. Le canton et les communes allouent des subventions (financement incitatif, réduction des loyers, prêts) à des modèles d'organisation, de travail ou d'exploitation novateurs, à la formation de base et à la formation continue ; ils peuvent arrêter des hausses locales de la valeur du point tarifaire. Le Conseil d'État peut relever le point tarifaire dans tout le canton pour un certain groupe de prestataires et indemniser les prestations qui ne

couvrent pas les frais. Libre à lui aussi, comme il le fait déjà, de délivrer des contrats de prestation et de les financer.

Canton de Bâle-Ville : projet pilote Cybersanté (eHealth)

Il arrive fréquemment que les patients passent d'un prestataire de soins à un autre (médecins, hôpitaux, pharmacies, etc.). On risque ainsi de perdre des informations importantes qui ne pourront être reconstituées qu'à grands frais. C'est pourquoi le canton de Bâle-Ville a décidé de lancer un projet pilote dans le cadre de la stratégie nationale Cybersanté de la Confédération, dont l'objectif est de partager en toute sécurité les informations sur les patients entre prestataires et d'accroître la qualité, l'efficacité et la sécurité à l'échelon régional. La participation est volontaire pour les patients comme pour les prestataires. Pour lancer le projet pilote, il a fallu réviser la loi sur l'information et la protection des données. Le projet et l'infrastructure Cybersanté sont financés par un partenariat public-privé et par des contributions d'exploitation.

3.2. Collaboration intercantonale

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

Une liste de tous les accords communiqués par les cantons, la CdC et les conférences des directeurs en application de l'article 48a Cst. figure à l'annexe V du présent document. Ne sont mentionnés ici que les changements survenus en 2015, signalés par les conférences dans le cadre de leur participation au monitoring du fédéralisme 2015.

Exécution des peines : Les travaux de mise en place du Centre suisse de compétence pour l'exécution des peines se sont poursuivis. Il s'agit des aspects formation du personnel, santé, formation, monitoring des places disponibles et autres questions d'intérêt général. Les concordats sur l'exécution des peines et mesures Suisse romande, Suisse du Nord-Ouest et Suisse centrale et Suisse orientale restent en place.

Convention sur les hautes écoles spécialisées : Les cantons ont passé une convention réglant le financement des hautes écoles spécialisées. Le délai référendaire est échu à mi-juillet 2015 dans le canton de Neuchâtel, si bien que les 26 cantons ont désormais adhéré à la convention. À partir de l'année scolaire 2015/2016, la libre circulation des étudiants sera facilitée.

3.2.2 Évolution de la collaboration intercantonale dans d'autres domaines

Droits politiques :

La convention-cadre Cyberadministration 2016 - 2019 entre la Confédération et les cantons a été conclue à la fin 2015.

Sécurité :

La Confédération et les cantons ont conclu une convention administrative sur le Réseau national de sécurité (RNS).

Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives : Les cantons VS, TG, GR, GL ont adhéré au concordat en 2015, portant le nombre de parties à 23 cantons. BS, BL, SZ n'en font pas partie.

Concordat sur les prestations de sécurité effectuées par des personnes privées : Le canton GR a adhéré au concordat en 2015, portant le nombre de parties contractantes à 10 cantons : AI, AR, BS, GR, NW, SO, SG, TG, TI, UR. Le concordat entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Les cantons JU, FR, NE, VD, GE, VS sont liés par un concordat, compatible avec celui qui regroupe les cantons alémaniques. Les autres cantons ont leurs propres réglementations ou n'en ont pas prévu du tout. Aucune solution commune ne semble se dessiner pour l'heure.

Convention administrative de coopération policière : Le projet de convention en vue de promouvoir la coopération policière intercantonale (en particulier dans les domaines TI, technique policière et gestion des grands événements) a été mis en consultation et évalué. Le texte, en cours de remaniement, devrait être adopté en 2016.

Protection de l'enfant et de l'adulte :

Le relevé de données n'est pas aisé, parce que les cantons ne recensent pas les mesures et les cas de la même manière. La COPMA s'emploie à uniformiser les pratiques de recensement, mais le projet n'avance pas vraiment, faute de cadre réglementaire et de ressources suffisantes.

Énergie :

Les modèles de prescriptions énergétiques des cantons MoPEC 2014 ont été adoptés le 9 janvier 2015.

Le Modèle d'encouragement harmonisé des cantons (ModEnHa) a été adopté le 21 août.

Des pourparlers avec l'UE en vue de la conclusion d'un accord sur l'électricité ont été menés au 1^{er} semestre 2015, de sorte que l'idée de conclure un concordat sur l'énergie a été provisoirement abandonnée.

Santé :

Les procédures d'adhésion sont en cours s'agissant du Registre des professions de la santé NAREG, de l'Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études (UICM) et de la Convention intercantonale sur le financement de la formation postgrade (CFFP). À la fin 2016, les cantons GR, OW et VS ont adhéré à cette dernière. La mise en œuvre de la Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée (CIMHS) est en cours.

Aides à la formation :

L'accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (accord sur les bourses d'études) compte 18 cantons signataires à la fin 2015 : BS, FR, GR, NE, TE, VD, BE, TI, GE, GL, JU, AR, BL, LU, AG, SG, ZH, UR.

Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) :

Une révision parallèle du droit des marchés publics AIMP / LMP est en cours.

Promotion économique :

L'accord de prestations entre les cantons et Switzerland Global Enterprise (S-GE) basé sur le mandat liant la Confédération (SECO) et le S-GE concernant la promotion économique à l'étranger 2016 - 2019 est entré en vigueur en 2015.

3.2.3 Conventions en préparation

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une convention intercantonale, il n'en demeure pas moins que le Lehrplan 21 (plan d'étude pour l'école obligatoire) doit être mentionné, étant le pendant du PER (Plan d'étude romand) pour les 21 cantons germanophones et plurilingues. La Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse alémanique a approuvé le projet fin octobre 2014 avant de l'adresser aux cantons, qui en arrêteront le principe et les modalités d'introduction selon leurs bases juridiques et leurs compétences. Les cantons ZG, SG, OW et BL mettront en œuvre le plan d'études dans un second temps.

4 Analyse de l'évolution du fédéralisme : contributions externes

4.1. Jurisprudence en matière de fédéralisme suisse

Sur mandat de la Fondation ch pour la collaboration fédérale, l'IFF analyse chaque année la jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral et celle de certains tribunaux cantonaux. Cette analyse a pour objectif de mettre en lumière la position adoptée par les tribunaux concernant les dossiers touchant le fédéralisme et d'en tirer des enseignements.

Dans le cadre de cette analyse, la notion de fédéralisme s'entend principalement comme le principe d'organisation de l'État fédéral. Il en découle les questions suivantes : le domaine analysé est-il intégralement réglementé par le droit fédéral, ou les cantons disposent-ils d'une certaine marge d'action ? Relève-t-on des restrictions matérielles de compétences dans la législation cantonale ? Est-on en présence d'un différend en matière de droit public ?

Le texte intégral de l'analyse se trouve à l'annexe II.

Dans son appréciation de l'année 2015, l'IFF relève que la période observée se limite à un an et ne permet donc pas de conclure à de nouvelles tendances dans le développement de la jurisprudence. Certains enseignements peuvent néanmoins être tirés.

Comme on l'observe depuis quelques années, le droit de recours au Tribunal fédéral prévu à l'art. 120 de la loi sur le Tribunal fédéral n'est que rarement utilisé. C'est la voie politique qui est privilégiée pour résoudre les conflits de compétences entre les autorités fédérales et cantonales et les différends relevant du droit civil ou du droit public qui opposent la Confédération et les cantons ou les cantons entre eux. Il faut souligner cependant que le Tribunal fédéral a clarifié pour la première fois la procédure juridique s'appliquant aux conflits de compétences entre cantons dans le domaine de la protection de l'adulte. Il a retenu que les cantons ne sauraient agir souverainement l'un à l'encontre de l'autre, et donc qu'aucune décision arrêtée par une instance cantonale n'a d'effet contraignant pour des autorités extra-cantonales. Il en résulte que, en l'absence d'un motif de recours, seul le recours au Tribunal fédéral est admissible pour résoudre les conflits de compétences entre autorités de protection de l'adulte. Il s'agit d'accorder une attention particulière aux effets éventuels qu'aura cet arrêt sur l'exercice du droit de recours au Tribunal fédéral.

Tout comme l'an dernier, il est relevé que le Tribunal administratif est appelé à trancher de nombreux conflits dans le domaine du financement hospitalier. Le litige porte le plus souvent sur la détermination du taux de base servant au calcul des forfaits par cas. Concernant sa définition par les parties contractantes et par les gouvernements cantonaux, le Tribunal administratif a rappelé la nécessité d'une analyse comparative et d'une mise en évidence des coûts de chaque établissement.

Par ailleurs, il semble que le Tribunal fédéral entende rapidement et de façon durable donner du poids à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Il estime en effet que le moratoire sur les classements en zone à bâtir instauré dans le cadre de la disposition transitoire est applicable sans délai ; il s'agira d'en tenir compte aussi pour les procédures en cours auprès des autorités de recours cantonales au moment de l'entrée en vigueur de la dernière révision partielle de la LAT (1^{er} mai 2014). Par ailleurs, la suppression de l'exclusion catégorique – inscrite en droit cantonal – d'expropriation afin de réaliser des chemins au bord du lac (au motif que cette disposition contrevient à un principe d'aménagement relevant du droit fédéral) a montré la détermination du Tribunal fédéral à faire mettre en œuvre les directives de la Confédération en matière d'aménagement du territoire.

Citons encore, sous l'angle du fédéralisme, quelques arrêts prononcés par des tribunaux cantonaux, à commencer celui du tribunal administratif zurichois, qui relève, à propos de la suppression des permis de construire, que, « par leur formulation floue, les normes communales laissent le champ libre aux autorités pour interpréter et appliquer à l'abri de l'autonomie communale ». Ou l'arrêt du tribunal administratif de Saint-Gall, qui donne raison au gouvernement et déclare irrecevable l'initiative populaire cantonale « Pour l'école obligatoire », estimant qu'elle contrevient au droit supérieur (en particulier au mandat constitutionnel incombant aux cantons de coordonner les activités et de réaliser les objectifs propres au système scolaire). Ou encore l'arrêt du tribunal administratif zurichois, qui conclut à propos du droit de consultation de l'accord liant deux cantons – seul l'un deux prévoyait le principe de la publicité – que le principe du secret hors canton ne saurait être un obstacle à la consultation.

4.2. Bibliographie du fédéralisme suisse

L'IFF a analysé les principales publications consacrées au fédéralisme suisse (annexe III). L'analyse porte sur des monographies, des recueils, des périodiques, ainsi que sur des articles parus dans des revues spécialisées et dans la presse. L'IFF a demandé par ailleurs à des chercheurs de plusieurs disciplines d'indiquer quels étaient leurs projets et leurs publications en cours.

Dans son appréciation, l'IFF relève que la littérature consacrée au fédéralisme suisse couvre un grand nombre de champs thématiques. En voici quelques éléments clés :

- Le débat sur la problématique « **réglementation centralisée contre réglementation décentralisée** » s'est poursuivi en 2015. Alors que certains chercheurs plaident pour une réglementation de la Confédération dans plusieurs domaines (aide sociale, juridiction administrative) ou tout au moins pour une responsabilité (conjointe) des cantons dont les réglementations sont à l'origine de certains dysfonctionnements (conditions de détention provisoire, soins palliatifs, p. ex.), d'autres voient d'un œil critique toute solution centralisatrice (précipitée), à l'exemple de celle préconisée pour l'aide sociale.
- **L'enseignement des langues étrangères** à l'école obligatoire fait couler beaucoup d'encre. Alors que, l'an dernier, le non-respect par certains cantons des directives du concordat HarmoS donnait lieu à des critiques en raison du mandat constitutionnel

de coordination, les chercheurs s'attachent en 2015 à la souveraineté cantonale dans le domaine de l'enseignement, en relevant que le mandat constitutionnel manque de clarté. Aussi, les dérogations à la législation fédérale observées dans le cadre du concordat HarmoS sont-elles moins vivement critiquées que l'an dernier.

- La réforme structurelle envisagée dans le canton de Schaffhouse a relancé la discussion de fond sur l'obligation pour les cantons d'**instaurer un échelon communal**. Certains auteurs estiment que rien ne permet de conclure dans l'ordre juridique à la nécessité d'un découpage communal, d'autres que l'autonomie des communes est prescrite par la Constitution et que les cantons sont tenus de respecter une structure institutionnelle à trois niveaux.
- Deux ouvrages méritent tout particulièrement d'être mentionnés cette année, celui d'ÉLOI JEANNERAT, qui s'attache aux **limites de la coopération intercantonale et intercommunale** et conclut qu'il revient aux autorités politiques d'en réduire la portée, si nécessaire, et celui de BARDO FASSBENDER, qui démontre que la **vigueur du fédéralisme, condition essentielle des relations de droit public** entre États membres, doit aussi se manifester dans les relations avec les États tiers.

5 Appréciation par les cantons de l'évolution du fédéralisme

5.1. Résultats de l'enquête auprès des cantons : bilan

En complément aux chapitres précédents, qui font état de l'appréciation des cantons et des conférences intercantionales (chapitres 2.1 et 2.2) ou de l'appréciation des seuls cantons (chapitres 2.3 et 3.1), voici les résultats des enquêtes menées auprès des cantons pour déterminer leurs principales attentes envers la Confédération en 2015 et le bilan qui en a été tiré (pour les détails, voir Annexe IV, tableau IV).

Remarques générales

Dans l'ensemble, de nombreux projets de la Confédération répondent à une nécessité d'agir sur le plan législatif. Il convient cependant de légiférer avec discernement, en respectant les principes du fédéralisme, sur lesquels repose l'équilibre de la Suisse. Les cantons constatent que les offensives contre ces principes sont avant tout le fait de l'Assemblée fédérale, et du Conseil national en particulier.

En outre, la Confédération ne tient pas suffisamment compte dans ses projets de loi des différences et des particularités cantonales (mise en œuvre des directives de la commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail et du contrôle dans le cadre des mesures d'accompagnement, par exemple).

Tendance centralisatrice

Selon les cantons, la tendance centralisatrice se confirme, mais sous une forme différente de celle qui avait cours jusqu'ici. Premièrement, le Conseil fédéral prend l'habitude d'aller plus loin dans les ordonnances que ne le dispose la loi (ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie OSAMal, par exemple). Deuxièmement, il tente d'influencer les cantons en leur dictant des règles de conduite à des niveaux de réglementation inférieurs aux lois ou aux ordonnances, si bien que la marge de manœuvre des cantons s'en trouve de plus en plus réduite. Il faut éviter à tout prix que

les cantons deviennent uniquement des organes d'exécution du droit fédéral. Rappelons que c'est la diversité, et non l'homogénéité, qui fait la force de la Suisse.

La répartition des tâches prévue par la Constitution doit être mieux respectée. Il y a lieu de saluer à cet égard la motion « Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons » (13.3363) et le projet de réexamen de cette répartition lancé par le Secrétariat CdC.

Participation des cantons au processus décisionnel

Les cantons demandent à être associés le plus en amont possible à la procédure législative, en particulier lorsque le projet touche à leurs compétences ou à leurs intérêts essentiels. Cette remarque est valable surtout pour les projets émanant du Parlement fédéral (initiatives parlementaires).

Une collaboration le plus en amont possible serait souhaitable au moment d'élaborer les programmes d'allègement budgétaire, ne serait-ce que pour éviter un report de charges sur les cantons.

Procédures de consultation

Un délai suffisant est accordé aux cantons ; les consultations ne sont pas lancées quelques jours avant les vacances d'été ou en fin d'année, par exemple. Les commentaires et les propositions des cantons sont mieux pris en considération lors des consultations, surtout lorsque les cantons sont chargés de la mise en œuvre. La documentation des procédures de consultation est envoyée au gouvernement ou à la chancellerie et non aux directions ou aux offices concernés.

Mise en œuvre du droit fédéral

Les instances fédérales tiennent compte des questions de mise en œuvre dès le début de leurs réflexions sur les actes législatifs. Les effets des projets législatifs sur les cantons, notamment la mise en œuvre des projets, sont évalués avec précision. La mise en œuvre ne génère pas de lourdeurs administratives et les modalités sont définies avec pragmatisme (exemple de projet problématique : le projet LARGO de révision de la loi sur les denrées alimentaires). Les cantons disposent en outre de suffisamment de temps pour s'assurer que leurs propres processus législatifs, réglementaires, organisationnels ou techniques soient respectés. Lors de la deuxième étape de la révision de la LAT, par exemple, la Confédération a parfois oublié que les cantons étaient encore occupés à mettre en œuvre la première étape.

Principes de subsidiarité, d'équivalence fiscale et d'autonomie

On constate une augmentation des projets à visée régulatrice excessive, trop chers et susceptibles de porter atteinte à l'autonomie des cantons. Comme les années précédentes, les cantons insistent donc sur le respect des principes du fédéralisme.

Le système de cofinancement, appliqué de plus en plus fréquemment, se révèle problématique. En effet, lorsque la Confédération diminue sa contribution, il devient très délicat pour les cantons, d'un point de vue politique, de diminuer les montants alloués. Ils doivent compenser les coupes fédérales, afin de maintenir le niveau initial du financement global. Il en résulte un transfert de charges de la Confédération sur les cantons, du moins indirectement.

Bilan

L'appréciation globale des cantons montre que la situation est stable par rapport à l'exercice précédent. Les cantons avaient naguère attribué une note moyenne de 5,76 sur une échelle de 1 à 10 ; pour 2015, la moyenne se situe à 5,8 et les notes s'échelonnent entre 4 et 8.

Les cantons ont été priés de s'exprimer sur l'évolution du respect des principes du fédéralisme par rapport à l'exercice précédent. Comme en 2014, une grande majorité d'entre eux jugent la situation inchangée. Quatre cantons constatent néanmoins une légère détérioration et deux cantons une petite amélioration.

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

La **Conférence des gouvernements cantonaux** (CdC) tire un bilan mitigé. En politique intérieure, les cantons sont parvenus à se faire entendre sur les dossiers les plus importants. C'est ainsi, par exemple, que les Chambres fédérales ont modifié la dotation de la péréquation des ressources 2016 - 2019 sur la base d'un accord politique passé entre les cantons. L'action de ces derniers a permis de préserver la solidarité et le fédéralisme, si importants à leurs yeux.

Dans plusieurs dossiers fédéraux, les cantons ont pu intervenir rapidement pour donner leur avis, comme dans le cas de la révision de l'ordonnance sur la consultation ou du programme de législation de la Confédération (2015 - 2019).

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. et la révision de la loi sur les étrangers qui en résulte, les cantons ont insisté sur la nécessité de mettre en place un système d'admission fédéral. La gestion de l'immigration est une tâche souveraine de la Confédération et des cantons. Les contingents et les plafonds sont établis « bottom-up », autrement dit en accord avec les cantons, une fois les besoins de main-d'œuvre clairement définis et validés par une commission de l'immigration, dont les membres sont issus de la Confédération et des cantons. L'approche est aussi fédérale que possible aussi pour les règles applicables aux frontaliers.

S'agissant de la cyberadministration suisse et de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, Confédération et cantons ont convenu de collaborer. Des questions importantes ont pu être débattues aux trois échelons institutionnels dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), comme la politique des étrangers, la politique d'intégration ou le développement urbain.

En politique extérieure, les efforts se sont concentrés sur la coordination de l'accord de libre circulation en lien avec la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. La Confédération a amené l'UE à entamer des consultations avec la Suisse sur une interprétation de l'ALCP qui serait compatible avec la nouvelle disposition constitutionnelle. Si la Confédération a accepté d'associer les cantons aux négociations sur un accord institutionnel entamées en 2015 avec l'UE, elle a refusé par contre de les laisser participer aux consultations sur l'ALCP, malgré leurs demandes répétées. Aucune solution n'a pu être trouvée avec l'UE en 2015. La question a été abordée à maintes reprises lors du Dialogue Europe avec le Conseil fédéral. Les préoccupations des cantons ont certes été entendues, mais le Conseil fédéral n'en a pas tenu compte pour autant dans les décisions qu'il a prises en décembre 2015.

Selon la CdC, on peut dire que les principes du fédéralisme sont mieux respectés par la Confédération d'une manière générale. Cette constatation doit néanmoins être nuancée, étant donné que les cantons ne participent pas aux discussions avec l'UE concernant l'ALCP. La CdC accorde la note de 6 (comme en 2014).

Sous différents angles, la **Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement** (DTAP) constate une nette amélioration de la collaboration avec la Confédération dans le domaine de l'aménagement du territoire, bien qu'elle soit le résultat d'une pression massive des cantons, des associations et des milieux économiques.

Dans le domaine du droit des marchés publics, la DTAP qualifie d'exemplaire la collaboration avec la Confédération, qui a compris que les cantons ne pouvaient pas en faire davantage sur le plan financier dans le dossier du fonds pour les infrastructures routières et le trafic d'agglomération (FORTA).

La DTAP a collaboré plus étroitement avec l'OFEV pour agir dans le domaine de la protection des eaux. Une plateforme d'échange commune a été créée afin de dégager des solutions concrètes. Il est apparu que des modifications légales supplémentaires s'imposent et qu'elles seront apportées sous la houlette de la DTAP, ce dont celle-ci se félicite.

Ces améliorations contrastent avec les développements dans le droit de la construction, où la Confédération tente de normaliser les règles. La DTAP a manifesté son scepticisme auprès du Conseil fédéral et de l'ARE. Malgré les protestations des cantons, le DETEC a maintenu son projet et la DTAP a refusé d'y participer, tout comme l'Association des communes suisses, constructionsuisse et la sia.

La DTAP accorde une note de 6, comme en 2014.

La **Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique** (CDIP) a présenté en 2015 un rapport sur l'harmonisation de l'école obligatoire dont le bilan est réjouissant. Il apparaît en effet que les cantons ont bien fait leurs devoirs neuf ans après le scrutin sur le nouvel article constitutionnel. Si l'on considère l'objectif prioritaire d'harmonisation, à savoir permettre aux élèves de suivre des parcours éducatifs d'égale valeur en dépit des différences cantonales, il n'y a que dans l'enseignement des langues que des divergences ne peuvent être exclues à l'heure actuelle. En 2015, le DEFR et la CDIP ont par ailleurs renouvelé leur déclaration sur les objectifs politiques communs de l'espace suisse de la formation. La plupart des objectifs formulés en 2011 restent d'actualité, dont celui d'amener 95 % des jeunes au niveau du secondaire II. En ce qui concerne le principe d'équivalence fiscale, la CDIP estime qu'il est nécessaire d'agir dans la formation professionnelle, jugeant la participation de la Confédération insuffisante compte tenu de la densité réglementaire et par comparaison avec les autres domaines de formation (hautes écoles spécialisées, par exemple). Pour ce qui est de la collaboration Confédération – cantons dans l'espace suisse de formation, la CDIP compte sur un partenariat fiable, notamment pour le financement ; ce vœu a été exprimé une nouvelle fois en 2015, dans le cadre de la procédure de consultation sur la loi relative à la coopération dans l'espace suisse de formation. Dans le domaine des hautes écoles, et plus particulièrement dans la formation en médecine, la CDIP attend de la Confédération des fonds supplémentaires pour le programme spécial ; elle demande par ailleurs que le financement ne se fasse pas au détriment des contributions versées aux autres disciplines des écoles supérieures, des hautes écoles spécialisées ou de la formation professionnelle. La CDIP estime que le Conseil fédéral et l'Administration fédérale respectent globalement les principes du fédéralisme dans les domaines de la formation et de la culture, que les compétences sont bien définies et que la collaboration fonctionne très bien. Par contre, les Chambres fédérales montrent moins de compréhension vis-à-vis de l'organisation constitutionnelle des compétences dans le domaine de la formation.

La **Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie** (CDEn) tire une nouvelle fois un bilan très critique du respect des principes du fédéralisme par la Confédération. S'agissant de la stratégie énergétique, le Conseil national s'était prononcé en faveur de l'intégration des mesures fiscales dans la stratégie énergétique 2050, malgré la résistance des cantons, avec pour conséquences un accroissement des charges financières pour les cantons et des difficultés administratives de mise en œuvre. De

son côté, le Conseil des États est ouvert à une procédure d'élimination des divergences.

En ce qui concerne la politique énergétique dans le domaine des bâtiments, la nouvelle loi sur l'énergie conforte la Confédération dans sa volonté de s'immiscer dans ce domaine en allouant des aides financières aux cantons. Il s'agit d'un coup de canif dans la répartition des compétences de l'art. 89 al. 4 Cst. En 2015, la CDEn a approuvé le modèle d'encouragement harmonisé (ModEnHa) développé avec la Confédération qui, d'un point de vue juridique, est assimilable à une recommandation aux cantons pour la mise en place des programmes d'encouragement. En faisant dépendre sa participation financière des modalités du ModEnHa, la Confédération donne aux recommandations un caractère contraignant.

Des tendances à la centralisation se dessinent aussi dans la politique climatique de la Confédération. Selon des informations de l'OFEV, une compétence subsidiaire de la Confédération devrait être introduite dans le domaine de la construction. Elle aurait pour objectif de permettre à la Confédération d'engager des mesures quand celles des cantons ne suffisent pas pour réaliser l'objectif de la loi révisée sur le CO₂.

Du fait de la forte pression à l'harmonisation dans tous ces domaines, la CDEn accorde la note de 4 aux développements intervenus pendant l'année sous revue.

La **Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances** (CDF) tire elle aussi un bilan très positif du respect des principes du fédéralisme. Sa note est de 9, comme l'an passé. Elle fait référence au rejet des deux initiatives populaires (introduction d'un impôt fédéral sur les successions, exonération fiscale des allocations pour enfants et des déductions de formation) et à la révision approuvée en fin d'année par le Parlement concernant la loi sur l'entraide en matière fiscale. Elle se félicite aussi des débats parlementaires sur la loi de réforme de l'imposition des entreprises III (Conseil des États), des mesures fiscales dans le cadre de la stratégie énergétique 2050 (Conseil des États) et de la révision partielle de la loi sur la TVA (Conseil national). Seule l'imposition des gains immobiliers et l'initiative « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage » ne trouvent pas grâce à ses yeux (mise en œuvre de la motion Leo Müller).

La **Conférence des directeurs cantonaux chargés du marché des loteries et de la loi sur la loterie** (CDCM) accorde la note de 4 au respect des principes du fédéralisme par la Confédération, comme les années précédentes.

Pour la **Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé** (CDS), la Confédération tient compte dans l'ensemble des préoccupations des cantons, à quelques exceptions près, notamment à l'échelon du Parlement. Exemple : le Conseil national a refusé aux cantons d'inscrire dans la loi le pilotage des soins ambulatoires prévu à l'art. 55a LAMal (limitation de l'admission à pratiquer). Le Conseil national prive ainsi les cantons d'un instrument essentiel à la gestion des soins, nécessaire pour influencer l'évolution des coûts. La solution proposée par les cantons était plus respectueuse du fédéralisme.

Pour ce qui est de la législation sur l'alcool, ce n'est qu'au terme des débats parlementaires qu'il a été possible d'éviter des coupes dans les ressources financières à disposition des cantons pour les programmes de prévention.

Les modèles de financement hospitalier proposés au Parlement dans le cadre de la révision visent tous à affaiblir les compétences de pilotage cantonales et à renforcer la latitude des assureurs maladie.

Au moment de définir des stratégies (maladies non transmissibles, démence, résistances aux antibiotiques, etc.), l'office fédéral compétent veille à ce que la collaboration se passe très bien. Des objectifs et des mesures sont cependant arrêtés dans le cadre de projets plus vastes, dont le financement et la mise en œuvre sont souvent assurés par les cantons. Il y a lieu d'éviter ce déséquilibre à l'avenir.

La CDS attribue la note de 7 (8 en 2014).

La **Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police** (CCDJP) est d'avis que les principes du fédéralisme sont respectés (note de 8, comme en 2014). Des progrès ont été réalisés dans l'exécution des peines et dans la lutte contre le hooliganisme. Les autorités parviennent à rapprocher leurs points de vue. Les travaux se poursuivent en vue de mettre sur pied un Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales.

La refonte du domaine de l'asile a été un sujet central en 2015 ; la collaboration entre le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), la CCDJP, la CDAS et les associations des villes et des communes est étroite. Comme prévu, la recherche des sites pour les centres fédéraux, dont la capacité doit être augmentée, s'est révélée très difficile.

La collaboration avec la Confédération s'est poursuivie aussi dans le domaine des films et des jeux vidéo. L'Office fédéral des assurances sociales a suggéré dans un rapport au Conseil fédéral la création d'une base légale pour protéger les jeunes dans ce domaine. La CCDJP et la CDIP sont associées aux travaux ; elles appuient une réglementation fédérale qui déclarerait contraignante pour toute la Suisse les décisions de la Commission nationale du film et de la protection des mineurs créée par la CCDJP, la CDIP et les professionnels de la branche, décisions concernant l'âge légal pour avoir le droit d'acheter un film ou une vidéo ou de les visionner.

La **Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes** (COPMA) estime que la situation n'a pas changé (note de 6). La collecte de données statistiques dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte a été un sujet important de l'année. Notons que la conférence souhaite une harmonisation plus poussée de la collecte. Le projet avance lentement, parce que les bases juridiques font défaut et les ressources en personnel sont limitées.

Satisfaite de la collaboration avec la Confédération, la **Conférence des directeurs cantonaux des transports publics** (CTP) a attribué la note de 7. En ce qui concerne la réforme du trafic régional de voyageurs (TRV), la Confédération est prête à mieux tenir compte à l'avenir de la structure fédérale. Les solutions favorisées par la Confédération, jugées exemplaires, visent à associer les cantons bien en amont de la procédure législative. Cependant, des résistances apparaissent, qui témoignent des difficultés de concilier les intérêts divergents des cantons. Tous les cantons ne privilégient pas les modèles à caractère fédéral marqué, mais souhaitent néanmoins donner des compétences à la Confédération. Le dossier devrait être empoigné par le Conseil fédéral à l'été 2016.

En ce qui concerne la révision totale de la loi sur le transport de marchandises, les propositions de la CTP ont été ajustées au plan technique avec l'office fédéral compétent en vue de la procédure parlementaire ; elles ont été acceptées par le Parlement.

S'agissant de l'organisation de l'infrastructure ferroviaire (OBI), la participation des cantons est assurée à un stade avancé ; ils ont leur mot à dire aussi dans les études liminaires. Cela dit, le projet est allé bien plus loin, notamment sur les droits des passagers ou les gestionnaires de système, si bien que la participation des cantons n'a pas été assurée dans tous les domaines et les conséquences du projet n'ont pas été correctement appréciées. Il reste à évaluer les résultats de la procédure de consultation.

La **Conférence pour forêt, faune et paysage** (CFP) (*anciennement conférences des directrices et directeurs des forêts (CDFo) et de la chasse (CDC)*) tire un bilan mitigé de l'exercice 2015. Comme l'avant-projet de révision de la loi sur les forêts était trop centralisateur, il a été corrigé après coup. Au Parlement, le Conseil national a appuyé les principales revendications des cantons, mais pas le Conseil des États ; toutes les divergences n'ont pas pu être éliminées avant la fin de l'année. De nombreux points du projet d'ordonnance sur les forêts, dont la procédure d'audition a démarré en octobre

2015, sont trop centralisateurs ou trop détaillés. Il n'a pas été possible, dans la phase préliminaire, de mieux faire valoir les aspects fédéralistes.

On ne sait pas encore si les souhaits des cantons concernant le plan d'action biodiversité ont été entendus par la Confédération ; dans tous les cas, les cantons ont émis nombre de réserves, si bien qu'une consultation préalable a pu avoir lieu.

Bien que les conventions-programmes soient utilisées dans le domaine des forêts et que les cantons jouissent en théorie d'une grande liberté de conception, la CFP juge la mise en œuvre toujours plus inefficace, comme le montrent une fois encore les nouvelles négociations pour le programme 2016 - 2019.

Enfin, les cantons ont pris acte de la réduction des subventions fédérales aux forêts, réduction équivalente au taux de TVA. Après maintes révisions de la part des administrations de la TVA, les indemnités et les aides financières accordées par la Confédération aux cantons pour les exploitations forestières communales et que les cantons reversent aux propriétaires des forêts dans le cadre des conventions de prestations seront soumises à la TVA. Les autorités fiscales et la loi sur les subventions interprètent donc les subventions d'une manière différente.

La CFP donne une note de 6.

Pour la **Conférence gouvernementale affaires militaires, protection civile et service du feu** (CG MPS), la situation est inchangée (note de 7).

La **Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales** (CDAS) se félicite de l'évolution de la situation en matière de fédéralisme. Ses positions ont été prises en compte lors de la préparation des projets sur la réforme des prestations complémentaires qui ont été mis en consultation. La CDAS a participé à plusieurs auditions des commissions préparatoires et ses demandes ont été accueillies favorablement lors des débats parlementaires. On note aussi une légère amélioration dans la collaboration avec les départements (DFI, DFJP, entre autres) et les offices fédéraux (OFJ, SEM, OFAS, OFS). Note : 9.

La **Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique** (CDEP) est d'avis que le fédéralisme est malmené. Sur le marché du travail et en matière de mise en œuvre de la loi sur le travail au noir, dont la surveillance est assurée par la Confédération et l'exécution organisée par les cantons, l'immixtion de la Confédération est insidieuse, dans la mesure où de nouvelles exigences sont posées aux cantons au plan réglementaire. La marge de manœuvre dont ils disposent pour la mise en œuvre devient toujours plus étroite, tandis que des solutions fédérales ou originales sont difficiles à dégager.

La centralisation guette aussi dans le domaine de l'AC. Après que le SECO a eu connaissance de quelques cas d'abus de compétences dans la mise en œuvre de l'AC, il a diligemment révisé les structures, en particulier celles de l'organe de compensation AC. Les négociations s'orientaient vers une centralisation de la mise en œuvre de l'AC, ce qui aurait équivalu à un changement fondamental de paradigme. Le DEFR a finalement retenu une solution modérée, qui ne porte pas atteinte à la structure fondamentale de la mise en œuvre. Pour ce qui est des compétences de surveillance, de nouvelles règles de gouvernance ont été introduites, qui sont calquées sur les règles usuelles de compliance.

D'un point de vue fédéraliste, les délibérations sur la loi fédérale sur les heures d'ouverture des magasins n'augurent rien de bon : le Conseil des États a certes rejeté le projet de révision, mais la commission compétente du Conseil national conseille à celui-ci de pousser plus loin la libéralisation. Les compétences cantonales sont donc menacées. La CDEP donne une note de 4, comme en 2014.

La **Conférence des chanceliers d'État** (CCHE) attribue une note de 5 (4 en 2014), mais elle relève que les développements sont parfois contradictoires. En effet, alors que les autorités fédérales accordent une grande importance aux principes fédéralistes

dans le cadre de la convention de cyberadministration suisse, par exemple, l'autonomie des cantons dans d'autres domaines est toujours plus affectée par la réglementation fédérale (pensons aux contraintes technocratiques lors des élections). La CCHE est particulièrement critique à l'encontre du Parlement, qui fait souvent fi de la répartition des tâches Confédération – cantons en légiférant pour tout et rien. Elle en veut pour preuve l'initiative parlementaire déposée par la Commission des institutions politiques du Conseil des États en vue de créer une loi fédérale qui pose des exigences aux systèmes électoraux des cantons.

Conclusion

Chaque conférence apprécie différemment le respect des principes du fédéralisme. Les notes varient entre 4 et 9 sur une échelle comprise entre 1 (très mauvais) et 10 (très bon) ; la moyenne s'est un peu améliorée par rapport à 2014 (notes comprises entre 2 et 9). Trois conférences estiment que la situation s'est un peu améliorée (COPMA, CCE et CDEP), deux conférences qu'elle s'est dégradée (CDS et CFP) ; la plupart des conférences ne relèvent aucun changement.

5.3. Résultats de l'enquête menée auprès des conférences régionales de gouvernement

La **Conférence des gouvernements du Nord-Ouest de la Suisse** (NWRK) constate une tendance à la centralisation sur plusieurs sujets de politique fédérale, par exemple la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. (contraintes fédérales imposées aux frontaliers) ou la deuxième étape de la révision de la LAT. Elle est satisfaite jusqu'ici de la manière dont est traité le dossier RIE III, mais elle fait remarquer que certaines propositions ne sont pas dénuées de risques (diminutions de recettes pour les pouvoirs publics, risques dynamiques), susceptibles de restreindre sérieusement la marge de manœuvre financière des cantons. De surcroît, la NWRK juge les paiements compensatoires trop faibles. Pour ce qui est de la RIE III, une réforme de la compensation financière nationale est nécessaire, ce qui pourrait ébranler la solidarité intercantonale. Note : 7 (6 en 2014).

Pour la **Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse occidentale** (CGSO), la Confédération respecte dans l'ensemble les principes fondamentaux du fédéralisme et les domaines de compétence des cantons. Elle avait le même avis en 2014. Par contre, les partis ont peu d'égards pour le fédéralisme, comme le montrent clairement les initiatives populaires qu'ils déposent.

En 2015, la CGSO a défendu les intérêts des cantons dans plusieurs dossiers de politique fédérale. Pour ce qui est de la loi fédérale sur l'alcool, elle a fait en sorte que les cantons disposent des ressources nécessaires au financement des mesures de prévention. Elle a soutenu activement une série d'interventions parlementaires visant à imposer des règles communes d'utilisation des langues nationales pour les mises au concours effectuées par la Confédération ou par les entreprises qui lui sont proches. Le référendum sur la nouvelle loi radio-tv a été un autre moment fort de l'année. La CGSO s'est exprimée officiellement en faveur du projet de révision, afin qu'un service public de qualité et diversifié soit accessible à toutes les régions linguistiques de Suisse.

Après les élections fédérales, la CGSO a écrit aux parlementaires des cantons de Suisse latine, aux présidents des groupes et aux présidents des partis pour leur rappeler qu'il serait bon de tenir compte de critères de politique régionale en plus de critères partisans dans la composition des nouvelles commissions parlementaires. La note qu'elle accorde au respect du fédéralisme est 7.

La **Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse orientale** (ORK) attribue la note de 6, comme l'an dernier. Elle accueille avec satisfaction la décision du Conseil

des États de renvoyer le projet de fonds pour les infrastructures routières et le trafic d'agglomération (FORTA) à la CTT-E, en la chargeant d'intégrer l'arrêté sur les routes nationales au projet FORTA, dont le financement doit être précisé et assuré. Il a ensuite été possible de consolider la position des cantons sous la houlette de la DTAP, si bien qu'une grande majorité est favorable à l'intégration dans le FORTA de l'arrêté sur le réseau.

L'ORK ajoute que les cantons de Suisse orientale ont été très occupés par la mise en œuvre de la nouvelle mouture de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1), puisqu'ils ont souvent dû revoir leurs plans directeurs et leurs lois de construction. Par l'intermédiaire de la DTAP, ils ont réussi à leur faire remettre à plus tard la deuxième étape de la révision de la loi (LAT 2).

Plusieurs dossiers donnent lieu à des critiques sous l'angle fédéraliste. S'agissant de la loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III, la liberté d'action des cantons a été restreinte, quand bien même pour des motifs supérieurs. Pour ce qui concerne la nouvelle politique régionale de la Confédération, l'ORK relève une tendance de la Confédération à vouloir prendre les choses en main, comme le prouvent les prescriptions souvent injustifiées (collaboration forcée à l'international, par exemple), qui enfreignent l'autonomie d'organisation cantonale. Par ailleurs, les cantons de Suisse orientale se montrent sceptiques face à la tendance toujours plus nette de la Confédération à s'immiscer dans la question des langues. Dans le domaine de l'asile, la collaboration avec les autorités fédérales est jugée bonne dans son ensemble, même si les besoins des cantons ne sont pas toujours pris en compte comme ils le devraient. L'ORK souhaite une meilleure communication entre le SEM et les cantons. Un développement inquiète l'ORK : les critiques massives adressées à la péréquation financière par les cantons contributeurs, susceptibles à l'avenir de créer des tensions entre les cantons.

La **Conférence des gouvernements de la Suisse centrale (CgSC)** attribue la note de 3 (4 en 2014) et souligne que le respect des principes fédéralistes se détériore à l'échelon fédéral, mais elle n'en dit pas davantage.

La **Conférence des gouvernements des cantons alpins (RKGK)** estime que la situation s'est détériorée et que la Confédération ne relâche pas la pression à la centralisation. Les compétences cantonales inscrites dans la Constitution sont de moins en moins respectées, voire insidieusement vidées de leur substance, sous prétexte qu'il faut « coordonner » les activités, que la Confédération assure une « mission de soutien » et que c'est d'elle qu'émanent les « informations de base ». L'idée selon laquelle « qui paie commande » se traduit souvent par une restriction injustifiée de la marge d'action des cantons. Il semblerait que l'administration fédérale gagne en influence auprès des commissions parlementaires. La note attribuée par la RKGK est inchangée : 2.

La **Conférence des gouvernements et de la métropole de Zurich (RKMZ)** attribue la note 7 au respect des principes du fédéralisme (comme en 2014). Elle se réfère pour son appréciation à la seconde étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) et à l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (initiative FKI plus).

Conclusion

Pour les conférences régionales, 2015 est une année sans surprise. La plupart d'entre elles ont attribué les mêmes notes qu'en 2014. La Conférence des gouvernements du Nord-Ouest de la Suisse (NWRK) observe une légère amélioration, alors que la Conférence des gouvernements de la Suisse centrale (ZRK) livre un avis plus critique. Les notes fluctuent dans l'ensemble entre 2 et 7.

6 Appréciation générale et mesures éventuelles

L'activité législative de la Confédération a été intense en 2015 et les interventions parlementaires ont été nombreuses (annexe IV, tableau VIII), ce qui a mis à forte contribution les cantons et les conférences intercantionales. Si certains dossiers révèlent une nette tendance centralisatrice, les heures d'ouverture des magasins par exemple, il ressort du présent monitoring que la Confédération a, dans l'ensemble, respecté les principaux fondamentaux du fédéralisme. Les réponses des cantons et des conférences intercantionales confirment que l'association des cantons aux projets d'envergure a très bien fonctionné : citons la réforme du transport régional de voyageurs, la révision de la loi sur les prestations complémentaires et la restructuration du domaine de l'asile. À noter cependant que certaines procédures de consultation ont été lancées à des périodes peu propices (CTT CN : consultation sur le FORTA pendant la pause estivale) ou avec des délais beaucoup trop courts (nouvelle ordonnance sur la réquisition de constructions de la protection civile).

La collaboration avec les Chambres fédérales s'est légèrement améliorée ; ainsi, d'importantes demandes ont été retenues par les commissions parlementaires ou les Chambres fédérales. La pression la plus forte à la centralisation émane toujours du Parlement. La majorité des interventions parlementaires déposées en 2015 montrent des tendances centralisatrices. Mais leur nombre a considérablement baissé, passant de 84 % en 2014 à 57 % en 2015. Elle s'avère même être la plus basse observée depuis 2011. À l'inverse, la proportion des interventions parlementaires visant une meilleure collaboration verticale a triplé.

Même si les principes du fédéralisme sont mieux respectés à l'échelon fédéral, on peut déplorer le non-respect des droits de participation des cantons aux pourparlers avec l'UE au sujet de l'ALCP : malgré plusieurs tentatives des cantons, la Confédération a refusé de les y associer. Les cantons se sont alors adressés au Conseil fédéral, dans le cadre notamment du Dialogue Europe, mais en vain, comme le confirment les décisions arrêtées par le Conseil fédéral en décembre 2015. Néanmoins, il peut en aller autrement, comme l'ont montré les négociations sur un accord institutionnel avec l'UE qui ont repris à la fin de l'année. Si les cantons n'ont pas participé aux consultations sur l'ALCP, ils ont été pleinement associés aux travaux liminaires que la Confédération a menés à l'interne et aux négociations avec l'UE relancées à la fin de 2015. Il faut défendre le fédéralisme dans la perspective de la mise en œuvre l'art. 121a Cst. et de la reprise des négociations avec l'UE : les relations avec l'UE et la poursuite des accords bilatéraux doivent être largement plébiscitées en politique intérieure ; il est donc indispensable que les cantons participent aux négociations. Ils attendent d'être associés aux travaux liminaires internes et aux pourparlers avec l'UE.

S'ils veulent être entendus par le Conseil fédéral et le Parlement, les cantons ont tout intérêt à développer des propositions de leur propre initiative, en plus des prises de position communes (solution de compromis CdC relative à la dotation de la péréquation des ressources 2016-2019). Ils ont donc décidé en 2015 d'instituer un groupe de travail politique qui devra identifier, d'ici à l'été 2016, des pistes pour optimiser le système de péréquation financière Confédération – cantons. Cette décision s'inscrit dans la droite ligne du fédéralisme. Lorsqu'ils ont leur mot à dire, il est plus facile de recueillir une large adhésion, le co-financement de l'arrêté sur le réseau des routes nationales en est la preuve. Quand bien même la Confédération est seule responsable de l'extension et du financement du réseau, les cantons ont proposé une solution de compromis qui confirme leur soutien à la mise en place d'un réseau cohérent et à un financement solidaire.

On constate des similitudes avec les conclusions des précédentes enquêtes. Ainsi, les cantons regrettent que la Confédération ait tendance à négliger les questions d'exécution durant la phase d'élaboration des projets. Il lui est également reproché de débattre trop souvent des questions stratégiques avec l'échelon technique, et non avec les représentants des cantons. Autre point critiqué : il n'est pas rare que la Confédération traite de dossiers importants directement avec les services techniques ou la conférence spécialisée, sans passer par la conférence des directeurs compétente. Le respect des principes d'attribution, de subsidiarité, d'équivalence fiscale et d'autonomie des cantons laisse en général à désirer, et certains cantons regrettent la défiance de la Confédération à leur égard. Celle-ci a tenté à plusieurs reprises d'exercer son influence sur les cantons en leur dictant des règles de conduite à des niveaux de réglementation inférieurs aux lois ou aux ordonnances, restreignant ainsi inutilement la marge d'appréciation des cantons pour l'exécution du droit fédéral. La surenchère d'aides à l'exécution est aussi critiquée.

Il n'y a aucune raison impérative d'agir. L'enquête et l'analyse 2015 soulignent néanmoins l'importance d'une mise en œuvre rigoureuse des mesures décidées dans le cadre du rapport pluriannuel 2011 – 2013. Confrontés au délitement insidieux des compétences et des responsabilités de financement, les cantons ont demandé que soit réexaminés la répartition des tâches Confédération – cantons et le financement de l'exécution du droit fédéral par les cantons. Ils ont souhaité que soit instaurée une juridiction constitutionnelle pour les lois fédérales, afin que le respect des principes du fédéralisme puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Enfin, ils ont revendiqué d'être associés suffisamment tôt à l'élaboration des projets fédéraux et que leurs droits de participation, en particulier à la politique extérieure de la Confédération, soient renforcés. Diverses mesures ont vu le jour, qui sont destinées à promouvoir l'information, la sensibilisation et la communication sur le fédéralisme. Le rapport 2014 – 2016 sera l'occasion de faire un bilan.