



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

---

## Rapport de monitoring "Fédéralisme" 2005

---

### Table des matières

	Pages
1. Introduction et mandat	2
2. Mise en oeuvre du mandat et approche méthodique	2
3. Rétrospective chronologique de l'évolution du fédéralisme	2
4. Evolution du fédéralisme sous l'angle de la science et de la recherche	10
5. Evolution du fédéralisme dans le domaine des projets en consultation de la Confédération politiquement importants pour les cantons	13
6. Evolution du fédéralisme du point de vue des conférences des directeurs	14
7. Evolution du fédéralisme par rapport aux interventions fédérales	22
8. Résumé et appréciation globale	23
9. Besoin d'agir et recommandations	24
10. Décisions	25
Annexe I: Résultats et tendances de la recherche sur le fédéralisme suisse en 2005: bibliographie commentée de l'Institut du fédéralisme	
Annexe II: Evaluation des consultations terminées en 2005 sur des projets politiquement importants pour les cantons	
Annexe III: Aperçu des interventions fédérales en rapport avec le "fédéralisme"	

---

## 1. Introduction et mandat

Développer et moderniser le fédéralisme constitue l'une des aspirations centrales de la Fondation *ch* pour la collaboration confédérale (art. 2 Acte de fondation). Par décision du 5 janvier 2005, le Conseil de fondation de la Fondation *ch* a chargé son secrétariat d'élaborer un rapport de monitoring sur l'évolution du fédéralisme en Suisse. Ce monitoring actif doit montrer dans quelle direction le fédéralisme suisse se développe et par quelles mesures il peut être renforcé. Le premier rapport de monitoring "Fédéralisme" 2005 doit être présenté à l'Assemblée du Conseil de fondation du 4 janvier 2006.

## 2. Mise en oeuvre du mandat et approche méthodique

Le point fort du monitoring pour renforcer le fédéralisme consiste à accompagner systématiquement le processus législatif au niveau fédéral. Une grille d'évaluation permet de vérifier de manière conséquente dans quelle mesure les nouveaux projets fédéraux politiquement importants pour les cantons sont en contradiction avec les principes constitutionnels du fédéralisme. Ont été considérés dans le cadre du présent rapport de monitoring tous les projets importants au niveau cantonal pour lesquels la procédure de consultation s'est terminée en 2005 (délai de consultation au 31.12.2005). Pour le rapport de monitoring 2006 et les suivants, ces projets seront également suivis tout au long de leur processus parlementaire subséquent. Le monitoring ne prendra ainsi tout son sens qu'au cours des prochaines années, lorsqu'une comparaison sera également possible entre toutes les années de référence.

Outre les projets fédéraux soumis en consultation, d'autres domaines ont été intégrés:

- Rétrospective chronologique sur le fédéralisme en 2005
- Evolution du fédéralisme sous l'angle des publications scientifiques;
- Evolution du fédéralisme du point de vue des différentes conférences des directeurs;
- Evolution du fédéralisme par rapport aux interventions fédérales.

Le présent rapport a été réalisé en collaboration avec l'Institut du fédéralisme à Fribourg (chap. 4) et les conférences intercantionales des directeurs (chap. 5 et 6). La Fondation *ch* pour la collaboration confédérale les remercie de cette coopération.

## 3. Rétrospective chronologique de l'évolution du fédéralisme

L'aperçu ci-après présente les thèmes importants concernant le fédéralisme qui ont été traités dans les médias durant la période du 1<sup>er</sup> janvier au 15 décembre 2005. L'année du fédéralisme 2005 a été marquée par les thématiques principales suivantes: développement du territoire et politique régionale (cas Galmiz, évolution ville-campagne, message Politique régionale), étude "Baustelle Föderalismus", projet "Maison des cantons", politique de la santé (Convention intercantonale sur la médecine de pointe CICCM, financement hospitalier), harmonisation du domaine de la formation (article constitutionnel sur l'éducation) et politique d'asile (forfaits pour l'aide d'urgence).

En lien avec la thématique du fédéralisme, on retombe toujours dans les médias sur la notion d'"esprit de clocher" („Kantönligeist“). Au titre d'un indicateur choisi, l'usage de cette notion clé doit être observé plus précisément à l'avenir. Durant la période d'examen 2005, on trouve ainsi le mot „Kantönligeist“ 15 fois dans la NZZ et 23 fois dans le Tages-Anzeiger.

<b>Date</b>	<b>Evénement</b>	<b>Contenu et signification</b>
08.02.05	Article NZZ „Vorbereitung für die Föderalismusreform?“ du prof. Pascal Sciarini (p. 15)	<p>Les cantons sont de plus en plus confrontés à des problèmes qu'ils ne peuvent pas gérer seuls. Trois solutions sont envisageables dans cette situation: transferts de compétences supplémentaires à la Confédération, nouveau partage du territoire (fusions de cantons) ou renforcement de la collaboration entre les cantons. Vu l'impossibilité de réaliser à court et moyen termes un nouveau partage du territoire, il reste aux cantons le transfert de tâches à la Confédération ou le renforcement de la collaboration intercantonale.</p> <p>L'analyse des formes existantes de la coopération intercantonale montre un dilemme efficacité-attente et manque de légitimation démocratique. Afin de résoudre ce dilemme, on recourt au principe de l'équivalence fiscale, c.-à-d. faire coordonner les niveaux pouvoir de décision et financement avec le cercle des bénéficiaires des prestations étatiques. Pour ce faire, les frontières institutionnelles devraient céder à de nouveaux espaces de collaboration. De cette manière, la collaboration intercantonale pourrait donner naissance à une réforme fondamentale du fédéralisme sous la forme de fusions de cantons.</p>
14.02.05	Avenir Suisse présente l'étude „Baustelle Föderalismus“	<p>L'étude rédigée par Hansjörg Blöchliger met l'accent sur les processus décisionnels extrêmement décentralisés et localisés dans 26 cantons et quelque 2800 communes, alors que les espaces économiques - en particulier l'espace économique européen qui grandit et s'enchevêtre de plus en plus étroitement - s'étendent progressivement.</p> <p>La conjoncture se trouve freinée par trop de frontières cantonales et communales, qui deviennent "tueuses de croissance". Le rapport propose six grandes régions métropolitaines à titre de nouvelles entités politiques. Ces entités devraient reprendre les tâches cantonales et communales et obtenir leur propre souveraineté fiscale.</p>
03.03.05	3e Conférence internationale sur le fédéralisme 2005 à Bruxelles	<p>La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey souligne dans son discours la nécessité pour le fédéralisme de s'adapter constamment aux changements de la société. En Suisse également, on se bat toujours à nouveau pour un équilibre judicieux entre unité et diversité. Dès lors, la Suisse ne prétend pas vouloir exporter son modèle. Tout au plus peut-on transmettre des expériences.</p>
07.03.05	Article NZZ „Kantonskompetenz nicht zu stark einengen“ du prof. Rainer J. Schweizer (p. 9)	<p>En lien avec la réforme législative de l'organisation judiciaire par le Tribunal fédéral, l'auteur renvoie à un problème de fond dans l'évolution du fédéralisme suisse: "Il y a quelques années encore, les cantons avaient une liberté d'organisation politique et juridique très étendue dans les domaines principaux de compétence et responsabilité cantonales tels que l'aménagement du territoire et des constructions, l'éducation et la formation, la sécurité intérieure, la santé et l'assistance sociale. Le législateur fédéral intervient de plus en plus de manière ciblée dans ces domaines, la plupart du temps sur la base de motifs tout à fait compréhensibles. Pourtant, il ne faudrait pas que ces interventions de la Confédération entraînent une soumission à la surveillance intégrale du Tribunal fédéral administratif et/ou du Tribunal fédéral de larges domaines de droit cantonaux en relation avec le nouveau droit administratif spécial fédéral."</p>
08.03.05	Retard de la Suisse dans la cyberadministration	<p>Une étude établie sur mandat de la Commission européenne montre que la Suisse, en matière de cyberadministration, obtient le 20e rang sur 28 pays européens examinés. Une raison de ce mauvais classement avancée par l'étude réside dans la structure fédérale de la Suisse.</p>

- 18.03.05 Publication du Rapport sur le développement territorial 2005 L'Office du développement territorial (ARE) tire un sombre bilan dans son Rapport sur le développement territorial 2005. Le développement au cours de cette dernière décennie est qualifié de non-durable au sens de la Constitution. Le fédéralisme suisse et l'organisation à trois niveaux des pouvoirs publics favorisent l'urbanisation chaotique. L'extension des zones urbaines à faible densité pousse les coûts d'infrastructure urbaine à la hausse et constitue une charge énorme pour les collectivités publiques. Si les problèmes soulevés dans le rapport ne sont pas traités intégralement, la Suisse risque de louper la chance d'aligner à temps sur les exigences du 21<sup>e</sup> siècle sa structure étatique fédérale, qui a fonctionné au cours des deux derniers siècles. Un nouveau "Projet de territoire suisse" (la Suisse vers 2030) mise sur le renforcement des métropoles et sur des réseaux urbains stratégiques.
- 21.03.05 Abandon du guichet virtuel par la Confédération La Confédération renonce à mettre en place un guichet virtuel pour la population. La Chancellerie fédérale motive cette décision par le développement hétérogène des systèmes informatiques comme conséquence du fédéralisme. Désormais, c'est le site [www.ch.ch](http://www.ch.ch) qui fonctionnera comme portail d'information national.
- 30.03.05 Article NZZ „Ein Flickenteppich namens Regionalpolitik“ de Beat Waber (wab., p. 13) La politique régionale est typique de la propagation de l'Etat central dans un domaine qui devrait, dans la Suisse fédérale, relever en fait d'une tâche des cantons. La Confédération se mêle là à plusieurs égards (subventions pour les constructions, allègements fiscaux pour les entreprises). Après acceptation de la RPT, il n'y a qu'une solution conséquente: la cantonalisation de la politique régionale. Les cantons pourraient avec leurs impôts gérer la promotion de site et obtiendraient avec la nouvelle péréquation financière aussi de nouveaux moyens disponibles supplémentaires. Pour la Confédération, il s'agirait d'un transfert de domaine qu'elle pourrait réaliser dans le plan d'abandon de tâches.
- 25.04.05 Exposé "La réforme du fédéralisme suisse" par l'ancien conseiller fédéral Arnold Koller au Forum des fédérations à Berlin L'ancien conseiller fédéral Arnold Koller, président du Conseil de fondation du Forum des fédérations (FoF), reconnaît une véritable renaissance du fédéralisme en Suisse au cours des 15 dernières années. Cette renaissance est due pour une part essentielle à l'intégration européenne et est à l'origine de la création de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Deux réformes ont renforcé durablement le fédéralisme ces dernières années: la nouvelle Constitution fédérale et la RPT.
- 04.05.05 Présentation d'un document de base de la DTAP sur l'implantation d'entreprises stratégiques. Suite au cas Galmiz, la DTAP cherche des moyens de permettre le plus rapidement possible l'implantation en Suisse d'entreprises stratégiques ayant besoin de grandes surfaces, sans pour autant violer le droit. On insiste dans ce cadre sur la nécessité de laisser l'aménagement du territoire dans la compétence des cantons.
- 30.05.05 Propositions de la CDS sur le financement hospitalier et des soins La CDS a élaboré des modèles pour la révision du financement des hôpitaux et des soins. Les cantons veulent assurer les soins de base et en même temps permettre l'introduction d'éléments de concurrence dans les divisions privées des hôpitaux.
- 31.05.05 La CDIP du Nord-Ouest lance un concept pour le développement d'un "Plan d'étude suisse-allemanique pour les écoles primaires" Le plan d'action doit permettre d'abolir les obstacles à la mobilité, créer des standards uniformes dans la formation, favoriser le développement commun de supports didactiques et harmoniser les contenus de l'enseignement dans les hautes écoles pédagogiques.
- 01.06.05 Le canton d'Argovie présente une initiative de politique économique pour la croissance Le programme d'impulsion prévoit 25 mesures de politique économique pour améliorer les facteurs de site dans le canton d'Argovie, augmenter l'efficacité des prestations étatiques et optimiser les structures existantes - notamment dans le marché intérieur.

- 15.06.05 Programme d'allégement budgétaire 2004 (PAB 2004) approuvé  
Le CN s'est rallié au CE dans l'apurement des dernières divergences sur le PAB 04. Les versements de transfert aux cantons restent ainsi largement intouchés dans le cadre du PAB 04.
- 16.06.05 CN approuve la révision de la loi sur le marché intérieur  
En tant que premier conseil, le CN a approuvé par 134 voix contre 6 une révision partielle de la loi sur le marché intérieur de 1995. Ainsi, les cantons ne peuvent plus exclure du marché des fournisseurs étrangers par des dispositions de protection. Chaque personne qui a obtenu une autorisation de mise sur le marché dans un canton doit pouvoir s'établir dans un autre canton et y exercer son activité sans autorisation complémentaire.
- 21.06.05 Mise en danger du fédéralisme des loteries  
La Commission fédérale des maisons de jeu envisage d'interdire un jeu de hasard (DLE Tactilo) de la Loterie romande. La Loterie romande rappelle que ce sont les cantons qui sont compétents pour les jeux de loterie. Il est incompréhensible qu'une instance fédérale hors de tout contrôle politique empiète sur la compétence et les intérêts des cantons.
- 28.06.05 Commentaire NZZ „Die Bildung erträgt keine neuen Brüche“ de Beat Waber (wab., p. 13)  
Au départ, l'auteur constate qu'il n'y a aucun autre domaine que la formation où les réglementations hétérogènes et les structures compliquées sont critiquées de manière si véhémente. Le fédéralisme mal vu et vécu comme "esprit de clocher" est de fait poussé à se justifier. Alors que les cantons ont reconnu le besoin d'harmonisation et concentré leurs structures, la Confédération ne fait guère d'effort. 23 des 26 cantons ont réuni toutes les tâches en lien avec la formation dans un seul département; le Conseil fédéral s'est toutefois jusqu'à présent opposé à une telle concentration.
- 07.07.05 Rejet par Zoug de la Convention pour des contributions culturelles à Zurich et Lucerne  
La convention pour le soutien à l'offre professionnelle culturelle à Zurich et Lucerne prévoyait que les cantons de Zoug, Schwyz, Zurich et Lucerne participent mutuellement aux déficits des établissements culturels suprarégionaux de Zurich (Opernhaus, Schauspielhaus et Tonhalle) et de Lucerne (Theater, Sinfonieorchester et KKL). Le rejet de la convention s'explique par le sentiment du canton de Zoug d'être exploité en tant que canton payeur dans le cadre de la RPT.
- 15.07.05 Refus du canton de Zurich de ratifier la Convention intercantonale relative à la coordination et la concentration de la médecine hautement spécialisée  
La Convention intercantonale relative à la coordination et la concentration de la médecine hautement spécialisée (CICCM) a été élaborée par la CDS avec l'objectif de concentrer en Suisse la médecine de pointe dans un nombre restreint de sites et de mettre fin dans ce domaine à la concurrence de site entre les cantons. Les cantons de Berne, Bâle-Ville et Zoug ont déjà approuvé la CICCM. Le rejet par le canton universitaire de Zurich a maintenant fait échouer la CICCM présentée.  
Le Conseil d'Etat du canton de Zurich critique dans ce contexte les convoitises fédérales. Dans une interview de la NZZ (19.07.2005, p. 45), la conseillère d'Etat Verena Diener constate que la pression économique est aujourd'hui encore trop modérée pour atténuer le fédéralisme. De plus, cette pression est allégée par la nouvelle péréquation financière de la Confédération, et le fédéralisme ainsi renforcé. En concurrence internationale, de telles structures fédérales sont un désavantage. Dans la même interview, la conseillère d'Etat Regine Aepli affirme: "J'ai constaté qu'à Berne on n'est disposé que de manière très limitée à réfléchir à une véritable réforme du fédéralisme. Il en résulte des structures qui se chevauchent de plus en plus, car nous avons toujours davantage d'alliances régionales, transcantoniales. Ceci rend difficile la prise de décisions et limite la participation des citoyens."
- 21.07.05 Le président du Bund Horst Köhler dissout le Bundestag de manière anticipée  
Dans une allocution, le président du Bund allemand affirme entre autres que l'organisation fédérale actuelle de l'Allemagne est dépassée. Il relance ainsi le débat sur la réforme du fédéralisme en Allemagne. Ce projet veut limiter les droits de participation de la Chambre des Länder (Bundesrat), mais en contrepartie également renforcer les Länder et abolir les compétences doubles.

- 27.07.05 Article NZZ - „E-Government kann Föderalismus stärken“ du prof. Kuno Schedler (p. 14) Grâce aux possibilités que crée la cyberadministration au niveau technique, l'idée de la répartition différenciée des tâches entre cantons et communes entre dans de nouvelles formes d'organisation possibles. Dans les régions, on pourrait instituer plusieurs "centres de compétences" pour des tâches différentes. Confédération et cantons sont invités à formuler des stratégies correspondantes. Ainsi, au moyen de la cyberadministration, on renforcerait le fédéralisme dans ses revendications de base.
- 28.07.05 Article NZZ „Neue Zusammenarbeit in der Bildungspolitik“ de la CN Kathy Riklin et du CE Peter Bieri (p. 15) La Confédération (commissions parlementaires) et les cantons coopèrent plus intensément dans la politique en matière de formation. D'une part, on a réussi à se mettre d'accord entre la CDIP et la CSEC sur des objectifs importants dans l'harmonisation de l'instruction publique. D'autre part, la CDIP accepte que, si l'uniformisation de la réglementation dans ces points clés n'aboutit pas par le biais de la coordination, la Confédération édicte les prescriptions nécessaires (compétences fédérales subsidiaires).
- 05.08.05 Article NZZ „Wo die Spitzenmedizin wirklich spitze ist“ de Claudia Schoch (cs., p. 11) Le Comité de la CDS exposera la situation après le refus zürichois de la coordination en médecine de pointe (CICCM) à fin août. Si le canton de Zurich s'obstine dans sa position, la Confédération devra, selon le président de la CDS, assumer la coordination.
- 08.08.05 Article NZZ „Föderalismus und rauchende Köpfe“ de Martin Senti (se., p. 7) La Confédération souhaite augmenter la protection des jeunes et des non-fumeurs et travaille à une interdiction de la publicité pour le tabac. Parallèlement, les interventions concernant l'interdiction de la publication pour le tabac sur l'espace public ainsi que l'interdiction de la vente aux jeunes se multiplient dans les cantons. Le signal à d'autres cantons a été lancé par un ATF de 2002 qui a déclaré admissible l'interdiction de la publicité pour le tabac et l'alcool fort édictée à Genève, car elle soutient les intentions du législateur fédéral. Les associations économiques (branche de la publicité, economiesuisse, Union suisse des arts et métiers) réagissent sans retenue à l'évolution interventionniste dans les cantons et parlent d'un "fédéralisme évidé et abusé".
- 09.08.05 Les cantons pour réformer la politique en matière de drogue La CDAS et la CDS plaident pour une réforme de la politique suisse en matière de drogue. Elles considèrent l'actuelle loi fédérale sur les stupéfiants comme dépassée, contradictoire et ignorant la réalité.
- 15.08.05 Création d'une commission de contrôle pour l'harmonisation fiscale refusée Les partis bourgeois refusent de créer une commission de contrôle pour la réalisation de l'harmonisation fiscale. Ils voient là une menace pour la souveraineté fiscale cantonale.
- 16.08.05 Article NZZ „Wie weiter in Europa? Von der ‚Denkpause‘ zu neuem föderalistischem Denken“ du prof. Daniel Thürer (p. 16) Depuis le début du mouvement d'intégration européenne, la Suisse a toujours été désignée comme un modèle. L'échec (provisoire) du Traité constitutionnel offre aujourd'hui l'opportunité de réfléchir à une Europe fédérale. Dans ce contexte, la structure du fédéralisme suisse et l'amour de la Suisse pour la diversité offrent un matériel d'observation.
- 18.08.05 Article NZZ „Kein ‚Spion‘ bei den Kantonen“ de Beat Waber (wab., p. 13) Malgré le renforcement de la conscience de soi des cantons après les succès en votation (paquet fiscal, RPT), l'évolution se poursuit en défaveur des cantons: "La Confédération étend ses compétences sur la législation et laisse aux cantons la simple exécution. Ceci entraîne, par exemple en politique d'asile, toujours à nouveau des tensions. Les lois cantonales n'ont guère d'effets analogues sur l'Etat central."
- 30.08.05 Entretien NZZ avec le président de l'ETH de Lausanne, Patrick Aebischer (p. 13). Dans son entretien avec la NZZ, le président de l'ETH Lausanne Patrick Aebischer souligne que le système politique compliqué de la Suisse entrave le travail des hautes écoles. Dans les universités cantonales, des innovations ne peuvent avoir lieu que très lentement: "Nous avons quasi 26 ministres de l'éducation et de la recherche, un par canton, mais nous sommes l'un des rares pays au monde à n'avoir aucun département de l'éducation et de la recherche."

- 31.08.05 Le Conseil fédéral décide d'examiner toutes les tâches étatiques
- 06.09.05 Article NZZ „Eine Volkszählung, die den Namen verdient“ de Carlo Malaguerra (p. 14)
- 08.09.05 2<sup>e</sup> message RPT
- 15/  
16.09.05 1<sup>e</sup> Conférence nationale sur le fédéralisme à Fribourg
- 20.09.05 Consultation supplémentaire sur le nouveau modèle pour le financement hospitalier
- 21.09.05 Harmonisation du montant minimal des allocations pour enfant rejetée par le CE
- 22.09.05 Le canton de Zurich confirme le Non à la CICC
- 27.09.05 Le CE approuve la révision de la loi sur le marché intérieur
- 29.09.05 Manifestation de lancement „Maison des cantons“
- 30.09.05 Critique de la CDF à la Réforme de l'imposition des entreprises II
- 01/  
02.10.05 Article NZZ „Kantone wollen an der Volkszählung festhalten“ de Martin Senti (se., p. 14)
- Le Conseil fédéral décide, après acceptation de la RPT par le peuple, de poursuivre le désenchevêtrement des tâches et d'ins-tituer à cette fin un groupe de travail Confédération et cantons.
- Le directeur d'alors de l'Office fédéral de la statistique désigne le recensement de la population comme une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes. Le concept pour le recensement 2010 a été élaboré derrière des portes closes. Il est dès lors difficile pour la Confédération de gagner la confiance des partenaires cantonaux.
- Le Conseil fédéral adopte le 2<sup>e</sup> message RPT qui réunit dans un acte 3 lois fédérales nouvelles ou totalement révisées ainsi que 30 modifications législatives. La mise en oeuvre du projet de réforme pour renforcer et développer les structures fédérales de la Suisse entre ainsi dans la phase de la législation d'exécution.
- La première Conférence nationale sur le fédéralisme est consa-crée au thème "Le fédéralisme coopératif face à de nouveaux défis" et réunit quelque 250 conseillers fédéraux, politiciens can-tonaux, conseillers municipaux et autres personnalités à l'Uni-versité de Fribourg. La conférence met en évidence des problé-matiques et des possibilités d'amélioration du fédéralisme. L'événement a été largement commenté dans les médias.
- Le CE décide de renvoyer le projet concernant le financement de l'assurance-maladie, avec le mandat à la CSSS-E de procéder à une consultation auprès des cantons sur le financement des hôpitaux.
- Dans le cadre du débat concernant la LF sur les allocations fami-liales, le CE a refusé - contrairement au CN - de définir une allo-cation minimale uniforme dans toute la Suisse de 200 francs par enfant et 250 francs par jeune en formation. La politique familiale doit être laissée dans la compétence des cantons. L'élimination des divergences entre les deux conseils aura lieu en décembre 2005.
- Le Conseil d'Etat du canton ZH n'est pas prêt de céder des élé-ments de l'offre en médecine de pointe de Zurich à d'autres hôpi-taux universitaires et s'en tient à sa stratégie avec deux centres suisses pour la médecine hautement spécialisée (Ge-nève/Lausanne et Zurich). La Suisse est trop petite pour y faire coexister six hôpitaux universitaires actifs en médecine de pointe. Le président de la CDS, Markus Dürr, juge la décision de Zurich comme mettant un terme aux discussions intercantona-les.
- Sans opposition, le CE approuve en tant que deuxième conseil la révision de la LF sur le marché intérieur. Cette révision doit permettre d'abolir tous les obstacles cantonaux et communaux à l'accès au marché, après que la loi actuelle s'est révélée peu efficace.
- Une manifestation spéciale organisée à Neuchâtel a marqué le lancement de la mise en oeuvre du projet "Maison des cantons".
- La CDF critique le message concernant la réforme de l'imposi-tion des entreprises II. Les allègements fiscaux généraux pour les actionnaires coûtent trop cher et ne sont pas assez ciblés sur les entrepreneurs. Vu la souveraineté des cantons en matière tarifaire, on ne peut prescrire à ces derniers que le système et non pas l'ampleur de la réduction.
- Les cantons sont fâchés par la décision préalable du Conseil fédéral d'exploiter déjà en 2010 – en lieu et place d'une enquête complète – les registres des personnes, des bâtiments et des logements de manière périodique. Ce préavis a été pris sans aucune discussion avec les cantons.

- 05.10.05 Article sur l'éducation au CN Le nouvel article sur l'éducation trouve un large soutien au CN. Il s'agit de ne pas laisser l'"esprit de clocher" trop s'imposer dans le domaine de l'éducation, mais d'obliger les cantons à collaborer. Une intervention subsidiaire de la Confédération n'est prévue que si les efforts de coordination ne mènent pas au but.
- 06.10.05 Programme Energie Suisse - Effort conjoint de la Confédération et des cantons Le programme 2006-2010 de Energie Suisse (plate-forme suisse pour la mise en oeuvre de la politique énergétique et climatique) est présenté comme une tâche commune Confédération - cantons.
- 14.10.05 Les délégués des cantons et des villes aux affaires culturelles prennent position sur la loi d'encouragement de la culture La Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles ainsi que la Conférence des villes suisse pour les questions culturelles saluent en principe les projets de loi d'encouragement de la culture et de révision totale de la loi sur Pro Helvetia. Ils ne sont pas d'accord avec la suppression de dispositions sur la promotion d'institutions culturelles de haute qualité et de rayonnement international ("phares") et sur la sécurité sociale des artistes.
- 14.10.05 Nouvelle publication de Walter Wittmann: *Halbzeit*, Zurich: Orell Füssli, 2005 A la *mi-temps* de la législature 2003-2007, Walter Wittmann arrive à la conclusion que la Suisse présente des conditions défavorables aux réformes en matière d'économie de marché, car la démocratie directe, la concordance et les structures fédérales empêchent des réformes fondamentales.
- 17.10.05 Budgets 2006 des cantons Alors que la somme budgétisée des déficits cantonaux en 2005 cumule à 1,66 mia de francs, on compte pour 2006 sur un montant déficitaire de quelque 900 mio de francs. L'amélioration relative des perspectives est due à des mesures d'économie et – dans une moindre mesure – à la part des cantons au produit des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale.
- 20.10.05 Influence des incitations fiscales sur le choix du domicile Une étude du FNS réalisée par l'Université de St-Gall constate que la hauteur des taux de l'impôt influence peu le choix du domicile des Suisses. La concurrence fiscale entre en jeu tout au plus au niveau régional; entre les cantons, l'influence reste modérée.
- 21.10.05 Les cantons responsables de la médecine de pointe Dans une interview parue dans la NZZ (21.10.2005, p. 13), le président de la CDS, le conseiller d'Etat Markus Dürri, estime que les structures fédérales ne sont "pas particulièrement pratiques" pour le domaine de la médecine hautement spécialisée. La compétence constitutionnelle dans le domaine de la santé – et donc aussi pour la médecine de pointe – revenant toutefois aux cantons, c'est à eux de trouver une solution commune concernant la CICCM. Il manque une base légale pour imposer une solution fédérale.
- 26.10.05 Les cantons de Suisse orientale pour la médecine hautement spécialisée à Zurich Dans la discussion à propos des sites pour la médecine de pointe, les cantons de Suisse orientale favorisent la stratégie des deux centres prônée par Zurich par rapport à la stratégie de réseau de la Suisse occidentale, Bâle et Berne.
- 27.10.05 Organisme responsable intercantonal „Nationalsstrassen Nordwestschweiz“ Les cantons d'Argovie, de Soleure et des deux Bâle veulent – dans la foulée de la RPT – assumer ensemble l'exploitation et partiellement aussi l'entretien de leurs routes nationales. Un projet semblable est en cours dans les cantons de la Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse centrale.
- 03.11.05 Article NZZ „Mangel an Föderalismus – Deutschland wahres Problem“ de Jürg Dedial (de., p. 9) L'organisation au début clairement fédérale de l'Allemagne a perdu de ses contours au cours de la dernière décennie. Le politicien SPD Klaus von Dohnanyi prend toujours les relations en Suisse comme base de comparaison et plaide pour des possibilités d'organisation plus grandes également dans le domaine de la fiscalité. Pourquoi serait-il mauvais que des différences aussi sensibles dans l'imposition existent entre un canton de Zoug et un canton du Jura?



- 03.11.05 Politique nationale de santé exigée L'association des hôpitaux H+ demande, à l'occasion de ses 75 ans, la création d'espaces de santé qui ne s'arrêtent pas aux frontières cantonales. Il faut s'éloigner des politiques de santé menées de manière indépendante par 26 cantons et en partie contradictoires. Il est exigé une politique de santé nationale, basée sur la Constitution, avec cinq à sept grands espaces pour la fourniture des soins.
- 10.11.05 Plaidoyer pour la souveraineté cantonale en matière de police Lors de la célébration des 100 ans de la CCDJP, le conseiller fédéral Christoph Blocher a affirmé que la souveraineté cantonale en matière de police est très importante pour le système fédéral. Les cantons ne doivent pas laisser la Confédération leur prendre leur autonomie. Tout en distribuant des contributions généreuses, cette dernière se donne en effet aussi le droit de participer à la discussion.
- 11.11.05 Objet de conflit, les forfaits pour l'aide d'urgence en matière d'asile Sur la question des forfaits pour l'aide d'urgence dans le domaine de l'asile, la CCDJP et le conseiller fédéral Christoph Blocher ne sont pas d'accord. Le chef du DFJP a reproché à certains cantons de ne pas faire leur travail correctement.
- 16.11.05 Message sur la politique régionale Selon le message sur la politique régionale, adopté par le Conseil fédéral, la Confédération doit renforcer la force d'innovation et la compétitivité des régions avec 70 mio de francs par année.
- 19.11.05 Article NZZ „Reform des Gesundheitswesens“ de Claudia Schoch (cs., p. 13) La réforme en matière de santé va à l'encontre du principe fédéraliste. Partant de la structure cantonale, il faudrait trouver la transition vers une organisation au niveau suisse sans frontières cantonales: "Ceci ne serait certainement pas possible sans la participation active de la Confédération."
- 20.11.05 Réflexions du président de la Confédération sur le fédéralisme Dans son discours de l'Ustertag, le président de la Confédération Samuel Schmid a rapporté des réflexions sur le fédéralisme qu'il désigne comme le pilier de l'image que la Suisse se fait d'elle-même. Le fédéralisme a toutefois besoin de corrections, telles qu'elles apparaissent par exemple dans la RPT. Vu que la Suisse s'est développée en une grande agglomération et que la vie professionnelle, de loisirs et de consommation de la population se conçoit toujours plus loin, donc d'autant plus par dessus les frontières, il convient de repenser la structure du fédéralisme d'aujourd'hui.
- 21.11.05 Critique des cantons au nouveau modèle de financement hospitalier La CdC déplore des "défauts graves" dans le modèle de la Commission du Conseil des Etats pour le financement des hôpitaux, des homes, de spitex et des soins ambulatoires. Les cantons veulent contribuer à la recherche d'une solution consensuelle.
- 29.11.05 Allocations pour enfants harmonisées Au contraire du Conseil des Etats, qui veut laisser toute liberté aux cantons, le Conseil national se prononce par 97 voix contre 86 pour des allocations pour enfants harmonisées avec un montant minimum de 200 francs par enfant et de 250 francs par jeune en formation.
- 29.11.05 La CCDJP et la CDAS critiquent le report de charges dans le domaine de l'asile La CCDJP et la CDAS s'expriment dans une prise de position pour la première fois élaborée en commun à l'attention du DFJP contre les adaptations proposées des structures de l'asile. Le point critique principal est le report de charges de la Confédération sur les cantons.
- 01.12.05 Expertise sur la médecine hautement spécialisée Le canton de Zurich confie en mandat une expertise sur la médecine hautement spécialisée. En lien avec la discussion à ce propos, la directrice zurichoise de la santé Verena Diener parle d'un "réflexe anti-zurich insupportable". Les autres cantons sont bien disposés à profiter de l'argent, du savoir et des prestations culturelles de Zurich. En même temps, ils essaient toutefois d'affaiblir le canton économiquement.

06.12.05	Approbation du nouvel article constitutionnel sur l'éducation	Le Conseil des Etats a approuvé par 32 voix sans opposition le nouvel article constitutionnel sur l'éducation. Les cantons doivent harmoniser le début, la durée et les objectifs de l'école au niveau suisse. S'ils n'arrivent pas à s'entendre, la Confédération peut intervenir à titre subsidiaire.
08.12.05	Loi sur le marché intérieur adoptée	Le Conseil national a purgé la dernière divergence dans la loi sur le marché intérieur, loi qui veut supprimer les obstacles cantonaux encore existant à la pratique professionnelle et augmenter la mobilité professionnelle.
11.12.05	La décision d'Obwald concernant la fiscalité déclenche un débat de fond sur le fédéralisme fiscal	Les citoyens obwaldiens approuvent par 86 pour cent de Oui une modification de la loi cantonale sur les impôts, qui introduit un taux d'impôt sur les personnes physiques dégressif à partir de Fr. 300'000.- de revenus. La décision déclenche une large discussion sur les limites de la concurrence fiscale entre les cantons.
12.12.05	Réformes fiscales en collaboration avec les cantons	Lors des prochaines réformes fiscales, le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz veut collaborer avec les directeurs cantonaux des finances. Lors d'une séance commune, il sera décidé de la constitution d'un organe de direction.
13.12.05	Article constitutionnel sur l'éducation adopté	L'article constitutionnel sur l'éducation est sous toit. Le Conseil national a apuré les dernières divergences par rapport au Conseil des Etats. La votation populaire y relative aura probablement lieu le 21 mai 2006.
15.12.05	Article NZZ "Gegen eine bipolare Schweiz" de Roger Friedrich, ancien correspondant pour la Suisse romande et le Tessin (p. 15)	Dans le débat sur l'organisation de la médecine hautement spécialisée, on a constaté une tendance de la Suisse à se polariser, avec les deux centres Zurich et l'arc lémanique. Une Suisse bipolaire contredit toutefois la nature du pays, qui doit à sa diversité et au fédéralisme sa souplesse lui permettant de toujours trouver l'équilibre à l'intersection des cultures et des champs de tension mouvants. Bilan de Friedrich: "Ce n'est pas un hasard si la Suisse tend à la bipolarité et que, en même temps, sa structure fédérale entre en crise. Il est certain qu'une nouvelle péréquation financière doit redécouper plus proprement les tâches entre Confédération et cantons. En politique de l'éducation toutefois, des forces de toutes parts poussent à une centralisation massive. La CDIP n'est plus acceptée que si elle se centralise elle-même. Les cantons de leur côté creusent la tombe d'un fédéralisme solidaire. Les plus grands cantons font jouer leur hégémonie, les plus petits, recherchant les bons contribuables, sapent la conception répandue dans le pays de l'égalité fiscale.

#### 4. Evolution du fédéralisme sous l'angle de la science et de la recherche

Déjà au premier examen des livres, ouvrages collectifs et contributions parus en 2005 sur le fédéralisme suisse (annexe I<sup>1</sup>), on peut remarquer que la thématique de la *collaboration entre Confédération, cantons et communes* occupe une place prépondérante dans les discussions actuelles. Certes, cette collaboration est inhérente depuis toujours à l'Etat fédéral suisse. Mais son importance croissante au cours des dernières années a non seulement fait que les constituants et les législateurs de la Confédération et des cantons se sont penchés avec plus intérêt et plus en détails sur les conditions-cadres, mais a aussi contribué à une discussion persistante dans la littérature. Les contributions publiées l'année passée sur le fédéralisme coopératif étaient marquées par divers événements et problématiques:

- Au premier plan se trouve l'arrêté fédéral, accepté par le peuple et les cantons le 28 novembre 2004, concernant la réforme de la péréquation financière et de la répar-

<sup>1</sup> Cette partie du rapport, y compris le chap. 4, a été élaborée par l'Institut du fédéralisme à Fribourg, sous la direction du prof. Bernhard Waldmann.

tion des tâches entre Confédération et canton (*RPT*), lequel donne une nouvelle base constitutionnelle à la collaboration intercantonale et à la coopération entre Confédération et cantons. La réorganisation ainsi engagée du fédéralisme financier est largement saluée dans la littérature. En revanche, les avis sont plutôt critiques à propos de la possibilité, créée à l'art. 48a Cst. et concrétisées dans la loi fédérale sur la péréquation financière et la répartition des tâches du 3 octobre 2003 (PFCC), pour l'Assemblée fédérale de contraindre les cantons à collaborer en déclarant de force obligatoire générale des conventions intercantionales ou en ordonnant une obligation d'adhérer à de telles conventions. Certains observateurs voient déjà là les prémises d'une dissolution du fédéralisme par un décentralisme. Comme toujours, la conclusion de concordats au niveau suisse soulève aussi des voix sceptiques.

- A part cela, la *première Conférence nationale sur le fédéralisme*, qui a eu lieu les 15 et 16 septembre 2005 à Fribourg, a également laissé des traces dans la littérature sur le fédéralisme coopératif. Dans la publication ad hoc, éditée par l'Institut du fédéralisme, on trouve plus de vingt contributions de scientifiques et de politiciens qui jettent un jour critique aussi bien du point de vue théorique que pratique sur les possibilités et les limites de la coopération. Outre la présentation de modèles de collaboration dans divers domaines sectoriels, les débats ont ensuite aussi porté sur les déficits institutionnels démocratiques du fédéralisme coopératif.
- La littérature sur le fédéralisme coopératif a aussi été marquée par les travaux de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) concernant le renforcement de la collaboration dans les agglomérations.
- A mentionner enfin également les débats menés l'année passée sur la question de la *coordination* dans les domaines politiques cantonaux en lien avec des installations fort coûteuses. Dans ce cadre, la coordination de la médecine hautement spécialisée entre les cantons a sans doute fait partie des points de discussion dominants. Après l'échec d'une convention intercantonale y relative, l'appel à une intervention correctrice de la Confédération semble se faire de plus en plus pressant. La littérature a également traité de la question, déjà débattue par le passé, de l'enseignement des langues étrangères à l'école primaire ainsi que des efforts pour renforcer la collaboration entre Confédération et cantons dans le domaine des hautes écoles.

Une étude, établie sur mandat d'Avenir Suisse et publiée au début 2005 sous le titre accrocheur "Baustelle Föderalismus", a également fourni une contribution intéressante à la discussion sur le fédéralisme suisse. Partant du fait que les structures actuelles territoriales et politiques sont en contradiction avec les conditions de vie réelles de la population, les auteurs de cette étude demandent une adaptation du fédéralisme aux conditions économiques en créant des *régions définies par leur fonctionnalité* (dites régions métropolitaines). Ainsi l'étude reprend l'idée des "régions fonctionnelles" ("fonctionnal overlapping competing jurisdictions FOCJ"), telles que déjà conçues il y a quelques années par Reiner Eichenberger et Bruno S. Frey, et l'applique à la réalité suisse. L'étude a suscité de vives réactions principalement pour trois raisons: tout d'abord, l'étude remet (indirectement) en question de manière radicale les frontières cantonales traditionnelles. Deuxièmement, les auteurs se basent pour la définition des espaces fonctionnels proposés presque exclusivement sur des critères de statistique de la démographie, de l'emploi et du trafic. Troisièmement, les régions rurales et les périphéries alpines ne sont considérées que marginalement.

Vu la profusion et l'hétérogénéité des contributions publiées sur le fédéralisme suisse, il n'est guère possible de conclure à des constats principaux ou de déduire des pronostics sur la direction que prendront les points forts de la recherche future. Cependant, on peut faire ressortir de la littérature existante *deux tendances principales* qui marqueront de leurs traces certainement aussi l'avenir: alors que les uns cherchent à surpasser l'exiguïté des espaces et l'inefficacité parfois réelle des entités politiques actuelles en renforçant et en dynamisant la collaboration et se préoccupent dans ce cadre des possibilités et des limites de cette coopération, d'autres exigent une révision totale des structures territoriales actuelles. On est frappé de constater le peu de liens établis entre ces deux tendances principales. Une confrontation entre les opinions existantes et les contre-avis n'a souvent lieu qu'au sein de ce cercle de

discussion. Ceci dépend probablement aussi parfois de l'absence d'approches interdisciplinaires. Cependant, on entend aujourd'hui aussi dans la discussion sur le fédéralisme coopératif de plus en plus de voix qui peuvent concevoir la collaboration entre les collectivités territoriales aussi comme un modèle transitoire en préparation au toilettage structurel et frontalier nécessaire.

## **5. Evolution du fédéralisme dans le domaine des projets en consultation de la Confédération politiquement importants pour les cantons**

Parmi les projets de la Confédération dont la procédure de consultation s'est terminée en 2005, il s'en trouve 18 qui recèlent un intérêt particulier pour les cantons du point de vue fédéraliste. L'annexe II présente cette sélection de projets. Les conférences des directeurs concernées ont procédé à une évaluation des projets sous l'angle du fédéralisme. Dans ce cadre, l'examen a fait recours à une grille uniforme, tirée de la Constitution fédérale. L'examen des projets du point de vue fédéraliste se basait sur l'avis général qui ressortait des réponses aux consultations données par les 26 cantons.

L'évaluation des remarques sur les 18 projets en consultation donne ainsi l'opinion globale suivante:

1. Le plus important des 18 projets en consultation, le 2<sup>e</sup> message RPT (législation d'exécution), a obtenu sous l'angle fédéraliste une large approbation auprès des cantons. Les remarques critiques portent sur des points de détail (p. ex. pour les routes nationales, le principe de subsidiarité n'est pas garanti) et ne remettent en cause en aucune manière l'ensemble du projet. La RPT en tant que projet pour renforcer la structure fédérale de l'Etat a continué dans la bonne voie avec le 2<sup>e</sup> message RPT. Ce constat positif est très important du point de vue fédéraliste.
2. La majorité des projets en consultation ne posent pas de problèmes dans l'optique du fédéralisme et au sens des cantons: RPT (2<sup>e</sup> message), révision CP/CPM (criminalité en réseau), LSIP, mesures en matière de violence lors des manifestations sportives, LLCA, adaptation du droit des denrées alimentaires destinées aux humains et aux animaux, fonds pour le transport d'agglomération et les routes nationales, organisation judiciaire pénale fédérale, loi d'encouragement de la culture, politique agricole 2011, impôt fédéral direct.
3. Les projets en consultation qui ont donné lieu à des remarques critiques sont les suivants:
  - Mise en œuvre et application de l'harmonisation fiscale: le projet élaboré conjointement par la CDF et la Confédération échoue, le problème fédéral demeure.
  - Recensement 2010: la Confédération outrepassé les droits de participation des cantons ancrés dans la loi et ne tient en aucune manière compte des besoins liés au fédéralisme; le projet est un exemple négatif de la collaboration fédérale entre Confédération et cantons.
  - Loi sur les forêts: la collaboration des conférences des directeurs concernées par le projet (CDFo, DTAP) a laissé à désirer.
  - Dispositions d'exécution sur les mesures d'accompagnement renforcées à la libre circulation des personnes: alors qu'ils avaient été exclus des travaux de révision des mesures en 2004, les cantons ont pour cette révision été associés, même si le délai était aussi très court.
  - Adaptation des structures d'asile, révision partielle de l'ordonnance 2 sur l'asile: l'association des cantons aurait dû avoir lieu déjà au stade de la conception du projet. La Confédération cherche à transférer les coûts de l'asile sur les cantons, mais tout en annonçant en même temps des intentions de centralisation. La collaboration entre Confédération et cantons se détériore sans cesse dans le domaine de l'asile.

## **6. Evolution du fédéralisme du point de vue des conférences des directeurs**

### **Rétrospective 2005 de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)**

#### *Politique extérieure*

En 2005, il n'y a eu aucune affaire traitée en politique extérieure qui ait des conséquences directes sur le fédéralisme. Les adaptations du droit des denrées alimentaires et des substances chimiques aux dispositions de l'UE ont entraîné une augmentation significative des coûts d'exécution pour les cantons et constituent une limitation considérable de la marge de manoeuvre cantonale. Motif: des dispositions très détaillées et touffues.

#### *Politique intérieure*

Avec le 2<sup>e</sup> message RPT, on a veillé à mettre en oeuvre de manière conséquente au niveau des lois les nouvelles prescriptions de la Constitution. La RPT est un véritable projet-clé pour la revitalisation du fédéralisme en Suisse. De ce fait, le traitement conséquent du 2<sup>e</sup> message ainsi que la conception du 3<sup>e</sup> message (dotation des instruments de péréquation) revêtent une importance particulière du point de vue fédéraliste. Dans le cadre de la collaboration tripartite Confédération-cantons-communes CTA, on a confirmé la plate-forme commune pour promouvoir la collaboration verticale et le développement d'une politique des agglomérations commune. La distribution des réserves d'or excédentaires à la Confédération et aux cantons a garanti la clé de répartition constitutionnelle pour les bénéfices de la Banque nationale de même que respecté la liberté des cantons dans l'utilisation de ces montants. A l'occasion de la première conférence nationale sur le fédéralisme, des représentants de la Confédération, des cantons et des communes se sont penchés sur le fédéralisme coopératif. La décision de principe des gouvernements cantonaux sur le projet "Maison des cantons" a donné un signal favorable au renforcement et à l'amélioration de la collaboration intercantonale.

### **Rétrospective 2005 de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)**

La rétrospective de la CDIP n'est pas encore disponible.

### **Rétrospective 2005 de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS)**

Les projets de la Confédération les plus importants pour la CDS étaient: révision de la LA-Mal, loi sur les hautes écoles et ordonnances y relatives, loi sur les professions de la psychologie, ordonnance sur l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle. Du point de vue fédéraliste, deux projets en droit intercantonal présentent un intérêt particulier: concentration de la médecine hautement spécialisée, convention sur la reconnaissance des diplômes.

#### *Financement hospitalier / Planification hospitalière / Financement de l'assurance-maladie*

Le projet du Conseil fédéral conduirait encore à une charge supplémentaire à peine supportable pour les cantons, en revanche l'allègement de l'assurance complémentaire et la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS) conduirait pour cette dernière à une augmentation massive des primes, ce que les cantons devraient indirectement assumer financièrement par souci de leur image (en tant que co-responsables de l'augmentation des coûts) et par le biais de la réduction individuelle des primes (et de l'aide sociale). De plus, l'équivalence entre la charge financière des cantons et leurs possibilités de pilotage ne serait pas assurée. La CDS a développé son propre modèle, lequel n'a toutefois pas rencontré un ac-

cueil favorable au parlement. La commission du Conseil des Etats voulait introduire des nouvelles règles de subventionnement englobant aussi le traitement ambulatoire, lesquelles auraient chargé massivement les cantons sans leur laisser aucune possibilité de pilotage. La CdC a alors cherché auprès des gouvernements cantonaux à obtenir leur approbation pour une prise de position à l'encontre de la commission du Conseil des Etats. Cette dernière a finalement accepté de changer d'avis. Des négociations sont en cours sur une solution de compromis.

#### *Financement des soins de longue durée*

Le Conseil fédéral a proposé une délimitation compliquée et techniquement peu adéquate des prestations de l'assurance-maladie et des prestations partiellement subventionnées des soins de longue durée (homes de soins et spitex). Actuellement, la CDS tente de négocier avec les assureurs et les fournisseurs de prestations une solution de compromis adéquate et mène également des pourparlers y relatifs avec l'OFSP.

#### *Traitement des retards de paiement dans les primes de l'assurance-maladie*

Le Conseil fédéral a édicté sans consultation des dispositions d'ordonnance (notamment art. 90 OAMal) qui règlent l'application de l'article 64a LAMal en soi déjà extrêmement problématique. Il est particulièrement gênant que la solution adoptée impose aux cantons des tâches d'exécution inopportunes qui peuvent se révéler financièrement tout à fait considérables.

Autres projets de la Confédération:

#### *Loi sur les hautes écoles spécialisées et ordonnances y relatives*

Le 5 octobre 2005, la LHES révisée est entrée en vigueur. Ainsi, le domaine de la santé, jusque-là réglé au niveau cantonal, est également passé dans la compétence de la Confédération. Les revendications cantonales ont été bien prises en compte, aussi bien grâce à l'intégration des dispositions d'admission aux hautes écoles spécialisées dans la LHES révisée que lors de l'élaboration des diverses ordonnances. La LHES révisée prévoit, dans ses dispositions transitoires, que le Département fédéral de l'économie apprécie selon le droit valable jusque-là les demandes de reconnaissance qui sont pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Ceci concerne entre autres la demande déposée par la haute école de Suisse occidentale HES-SO pour son domaine de spécialisation santé (et travail social). Le Département fédéral de l'économie a dans ce but déjà désigné l'"ancienne" commission de reconnaissance CDIP-CDS pour terminer le traitement de la demande en cours selon la procédure engagée. La collaboration avec l'administration fédérale peut être qualifiée d'excellente dans ce dossier. Elle est empreinte du souci d'assurer une transition la plus harmonieuse possible, qui tienne compte au maximum des particularités des domaines réglés jusqu'à présent au niveau cantonal.

#### *Loi sur les professions de la psychologie*

L'avant-projet de loi fédérale sur les professions de la psychologie (LPsy), envoyé en consultation en été 2005, a pour objectif, afin d'assurer la protection des patients, de limiter dorénavant dans toute la Suisse la possibilité de fournir des prestations rémunérées en psychologie à des personnes admises à ce titre sur la base d'une formation ou d'un perfectionnement qualifiés et de lier l'exercice de la profession à des obligations professionnelles claires avec des sanctions correspondantes. La CDS soutient cet objectif, notamment par rapport à la protection des titres visée, mais elle a aussi soulevé des questions, notamment concernant l'ampleur de l'obligation d'autorisation prévue dans l'avant-projet. La conception de la loi est en principe judicieuse, il s'agit encore d'examiner le projet soigneusement en détails. La collaboration avec l'administration fédérale peut être qualifiée de bonne dans ce dossier.

#### *Ordonnance sur l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle*

La nouvelle ordonnance annule et remplace l'ordonnance fédérale sur l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (ISFPF) et intègre, conformément aux nouvelles bases légales, également la formation pour l'enseignement professionnel dans le domaine

de la santé, qui était jusqu'à présent assurée par l'institution de formation continue WE'G de la fondation formation.santé des cantons de Suisse alémanique. Grâce à la possibilité d'accords de coopération avec des institutions existantes, on a créé la base pour pouvoir intégrer le savoir-faire en matière de formation d'enseignants dans les professions de la santé dans les nouveaux instruments institutionnels. La collaboration avec l'administration fédérale n'a pas toujours été simple, mais les revendications de la CDS ont été dans les grandes lignes prises en considération.

Sous le titre "Renforcement du fédéralisme", les projets en droit intercantonal sont aussi intéressants:

#### *Concentration de la médecine hautement spécialisée*

Après le refus du gouvernement zurichois de soumettre pour ratification à son parlement la première version de la Convention intercantonale relative à la coordination et la concentration de la médecine hautement spécialisée (CICCM), la CDS entreprend désormais une nouvelle tentative qui doit tenir compte de quelques unes des revendications du gouvernement zurichois et baser le projet de manière encore plus conséquente sur la législation RPT. Les possibilités d'action de la Confédération sont limitées dans ce domaine. La clarification des possibilités d'agir en collaboration avec l'administration fédérale s'est toujours à satisfaction.

#### *Convention de reconnaissance des diplômes*

Pour la CDS, la révision de l'Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études était aussi assez importante. Cette révision était nécessaire du fait du transfert à la Confédération de presque toutes les formations dans les domaines santé, social et art. Ceci a donné l'occasion à la CDS de créer, dans l'intérêt de la protection des patients, une base légale requise depuis longtemps pour la gestion d'un registre des titulaires de diplôme de formation indigènes et étrangers dans les professions de la santé non universitaires et d'ajouter à ce titre le nouvel article 12<sup>ter</sup>. En dépit des interventions pressantes de la CDS, l'administration fédérale et le parlement avaient auparavant, dans le cadre de la révision de la loi sur la formation professionnelle, refusé de gérer un registre de ces diplômes. La révision de l'accord se trouve en procédure de ratification auprès des cantons.

#### *Appréciation générale*

L'instrument "Contact Politique nationale suisse de la santé" (comité CDS et chef DFI avec directions d'office) a permis de détendre les relations entre Confédération et cantons dans une série d'affaires concernant la politique de la santé. Il faut constater toutefois que le Conseil fédéral et l'administration fédérale manquent parfois d'une sensibilité suffisante aux revendications des cantons et aux conséquences négatives en termes de charges financières supplémentaires pour les cantons. Il n'est aussi jamais accordé une attention suffisante aux coûts d'exécution. De plus, on ne donne que trop peu d'importance au principe d'équivalence: les cantons doivent payer sans pouvoir gérer.

Par ailleurs, il faut constater que c'est devenu une tâche exigeante que de convaincre certains membres du Conseil des Etats de jouer leur rôle de représentants du canton. En 2005, on a réussi dans la plupart des cas à éviter le pire avec l'assurance-maladie. Mais des solutions judicieuses ne sont pas encore sous toit. Les cantons doivent continuer à faire preuve de la plus grande vigilance. Dans les autres affaires importantes, la collaboration avec la Confédération fonctionne plus ou moins bien.

La liberté d'organisation des cantons tend à diminuer et n'est plus reconnue aux cantons que de manière très limitée, surtout dans les nouvelles tâches étatiques. Pour des nouvelles tâches (technologies nouvelles et complexes, règles de base éthiques, réglementations d'importance internationale), la responsabilité, du moins la compétence de réglementer, revient la plupart du temps d'emblée à la Confédération. Vu la complexité croissante des affaires et leur importance économique, il existe une tendance à chercher des solutions fédérales (planifications hospitalières, coordination de la médecine de pointe, tarification). Dans ce cadre, il est décisif pour les cantons de savoir si l'on vise effectivement des transferts de compéten-



ces ou si l'on fixe des paramètres-cadres légaux judiciaires coordonnant ou subsidiaires. Dans certains cas, il manque à la Confédération des ressources en personnel pour pouvoir toujours assurer de manière satisfaisante matériellement la direction des thèmes ou la fonction de surveillance prescrite légalement. Le respect des revendications des cantons par l'administration fédérale varie selon les départements, les offices, les sections, les personnes et parfois les dossiers. Nous vivons des cas de collaboration qui vont du très bien au nettement mauvais. La restriction de la marge de manoeuvre des cantons en lien avec des réglementations pour lesquelles il existe des directives au niveau international (notamment accords avec UE) est de plus en plus sensible.

### **Rétrospective 2005 de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)**

Les projets en consultation en 2005 importants pour la CDAS se sont avérés dans l'ensemble conformes au fédéralisme, cependant avec les légères, parfois objectivement nécessaires, tendances à la centralisation, mentionnées au chapitre 5. Une démarche qui, s'éloignant du fédéralisme, va vers une harmonisation matérielle par la Confédération se dessine avec la création d'allocations pour enfants uniformes probablement de 200/250 francs. Dans le domaine de l'aide sociale, les milieux professionnels et scientifiques exigent toujours à nouveau une loi-cadre fédérale pour la garantie du minimum vital.

Dans l'ensemble, il faut constater en 2005 une légère tendance continue à la centralisation dans le domaine social. Dans les domaines principaux qui ne tombent pas sous la RPT, la liberté d'organisation des cantons est tendanciellement toujours plus limitée. Mais il n'est pas encore dit que cela n'ait pas parfois aussi un sens, car une hétérogénéité trop marquée peut s'avérer très coûteuse et, en politique sociale, également trop peu solidaire.

### **Perspective 2005 de la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police (CCDJP)**

En 2005, la CCDJP s'est beaucoup occupée des projets en droit des étrangers et en droit d'asile. Il s'agissait avant tout des révisions en cours de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers, y compris la conception des ordonnances y relatives, ainsi que du droit de la nationalité.

Du point de vue fédéraliste, il faut mentionner principalement les confrontations entre Confédération et cantons dans le domaine de l'asile. La Confédération est compétente pour la législation, les cantons pour son exécution. Depuis la mise en oeuvre du programme d'allègement budgétaire 2003 au 1er avril 2004, on peut constater un transfert de coûts vers les cantons, car la Confédération indemnise les coûts pour l'aide d'urgence aux personnes frappées de décisions de non-entrée en matière selon le droit d'asile avec des forfaits trop modestes. Assurer l'obligation constitutionnelle de garantir l'aide d'urgence a entraîné pour les cantons en 2005 un déficit approximatif de 10 millions de francs. Des pourparlers sur une indemnisation rétroactive de ce montant ou d'une part de ce montant sont en cours.

La Confédération n'a touché à la liberté d'organisation des cantons que là où ces derniers l'ont souhaité eux-mêmes pour des raisons pratiques: pour la base légale permettant une banque de données sur les hooligans, périmètres d'assignation et d'exclusion et autres mesures en vue de la coupe européenne de football 2008, ainsi que pour un projet de loi sur l'usage de la contrainte qui règle les moyens admis pour le renvoi des requérants d'asile déboutés et des étrangers séjournant illégalement. Dans ce dernier cas également, la Confédération est intervenue, car les cantons ont considéré comme vain d'harmoniser les 26 lois cantonales sur la police.

## **Rétrospective 2005 de la Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) et de la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP)**

En 2005, les "projets de collaboration" relevant du fédéralisme dans les domaines de la Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) et de la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP) ont concerné avant tout le transport. Dès lors, ce thème sera le point fort de cette brève appréciation. Le thème "politique des agglomérations" n'est aussi considéré que sous l'angle "transport".

### *Transport d'agglomération*

Les projets de transports dans le domaine de la politique des agglomérations se sont développés en parfaite considération des revendications des cantons qui ont été associés par la Confédération assez tôt. Grâce à son engagement renforcé dans ce domaine qu'elle n'a jusqu'à présent pas co-financé, la Confédération participe désormais de manière plus intense au transport d'agglomération. Ceci est toutefois prévu par la loi. La Confédération exige des projets d'agglomération et la constitution d'organismes responsables. Dans ce sens, il en résulte une collaboration plus intense entre cantons/communes/intéressés directs, d'une part, et Confédération, d'autre part. Cette collaboration doit être jugée positive du point de vue de la DTAP/CTP et pas négative sous l'aspect du fédéralisme. La participation des cantons est garantie; en particulier, la responsabilité reste en main des cantons. La Confédération "compte seulement avec".

Il en va de même avec le projet "Fonds d'infrastructure" (vont ensemble). La Confédération a tenu compte des revendications des cantons, même si elle cherche toujours à s'imposer (une caractéristique propre à toute grande administration). Dans la mesure où les cantons se laissent faire la plupart du temps sans opposition notable, on ne saurait s'en plaindre.

### *RPT*

Le projet RPT considère largement les revendications des cantons - à une exception près. Dans ce sens, il est aussi positif sous l'angle du fédéralisme. Ceci vaut également pour le transport d'agglomération.

Dans le traitement des routes nationales, la position de l'OFROU est en réalité incompréhensible, puisque la collaboration opérationnelle avec les cantons est refusée. L'OFROU veut développer sa propre section des constructions et non pas se limiter au contrôle et à la surveillance générale. La législation permettrait cela à notre avis, mais l'OFROU refuse catégoriquement. C'est pourquoi une adaptation est exigée. La position de l'OFROU constitue un pas en arrière dans l'idée du fédéralisme.

### *Géoinformation*

La DTAP a - malheureusement - renoncé à prendre position sur la Lgéo. C'est un signe qui montre que les cantons ne sont pas encore assez conscients du fait que le fédéralisme n'implique pas que des droits, mais aussi des devoirs. Une position coordonnée des cantons aurait été en l'occurrence positive. Au niveau administratif, on travaille en étroite collaboration, et les instances spécialisées fournissent un travail intense aussi pour la collecte des données auprès des cantons. Toutefois, tous les cantons ne sont de loin pas actifs.

### *Appréciation générale*

Dans les domaines DTAP/CTP, l'idée du fédéralisme est présente et respectée à la Confédération. On doit actuellement plutôt constater une défection de la part de certains cantons et conférences des directeurs qui se limitent la plupart du temps à des critiques et des exigences, sans démontrer de participation concrète. Grâce à une collaboration positive et active, on peut obtenir beaucoup pour le fédéralisme. Cette chance n'est encore que trop rarement exploitée.

## Rétrospective de la Confédération des directeurs cantonaux des finances (CDF)

Pour la CDF, les affaires les plus importantes sous l'angle du fédéralisme étaient: deuxième paquet RPT, réforme de l'imposition des entreprises II, réforme de l'imposition des familles et révision partielle LAMal.

### *RPT*

La RPT est un projet commun de la Confédération et des cantons. Il existe des organes de projet parfaitement paritaires, dans lesquels les cantons peuvent vraiment participer. Les décisions politiques sont préparées dans le Conseil de direction politique, composé de manière paritaire, et souvent aussi soutenues par le Conseil fédéral. La RPT est un exemple éclatant de la collaboration confédérale telle qu'elle devrait être. Il y a peu de remarques négatives à faire, à l'exception peut-être des délais serrés.

### *Réforme de l'imposition des entreprises II*

Dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises II, divers entretiens ont eu lieu entre la Conférence des directeurs cantonaux des finances et le Département fédéral des finances avant l'adoption du message par le Conseil fédéral. Malgré l'avis de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, clairement exprimé à plusieurs reprises, sur un certain modèle de la réforme de l'imposition des entreprises II, le Conseil fédéral s'est décidé pour une autre proposition à l'attention des Chambres fédérales. Du point de vue fédéraliste, il faut critiquer cette procédure et le contenu de cette réforme. Les principaux concernés par cette réforme du point de vue financier sont les cantons et les communes. La Confédération n'est touchée financièrement que de manière marginale. On aurait donc dû en l'occurrence prendre en considération les arguments des cantons. Il faut maintenant chercher à imposer les conceptions de la Conférence des directeurs cantonaux des finances et des cantons par le biais des commissions parlementaires ou des Chambres.

### *Réforme de l'imposition des familles*

Pour ce projet également, des entretiens intenses ont eu lieu entre le Département fédéral des finances et la CDF dans la procédure préalable à la consultation officielle. Les conceptions de la Conférence des directeurs cantonaux des finances et des cantons, qui ont été faites immédiatement après la votation populaire de mai 2004 sur le paquet fiscal, valent encore aujourd'hui. Il faut planifier une réforme de l'imposition des familles qui élimine aussi largement que possible les éventuelles inégalités juridiques et qui établisse aussi la justice fiscale entre les contribuables.

Le Conseil fédéral a toutefois donné en consultation un projet de réforme de l'imposition des familles qui s'éloigne de ce principe. Désormais, seule ladite pénalité au mariage doit être éliminée, ce qui provoque des inégalités de traitement entre les couples mariés à un seul revenu et ceux à deux revenus. Cette réforme concerne financièrement moins fortement les cantons. Ils ne seront touchés que par le biais de leur part de 17% au produit de l'impôt fédéral direct, puisque les cantons ont déjà depuis longtemps réformé l'imposition des familles. Il y a aujourd'hui nécessité d'agir au niveau de l'impôt fédéral direct, où l'on recense dans l'imposition des différences contraires à la Constitution.

L'ensemble de la procédure dans cette affaire doit être considérée comme peu satisfaisante du point de vue fédéraliste.

### *Révisions partielles LAMal*

Les révisions partielles de la LAMal actuellement en cours doivent être qualifiées d'insatisfaisantes du point de vue fédéraliste. Il n'existe aucune stratégie du côté des divers organes de la Confédération sur la manière dont doivent s'organiser ces réformes. Les révisions partielles ne sont que peu coordonnées entre elles et les conséquences ne sont pas claires. Les revendications cantonales dans ces domaines (financement hospitalier, financement des soins, réduction des primes) ont relativement peu été prises en compte. Toutefois, outre les cantons, d'autres partenaires importants sont également actifs dans ces domaines.

Il est également regrettable que les projets du Conseil fédéral qui ont aussi encore été préparés conjointement avec les cantons soient mis complètement sans dessus dessous par les

commissions du Parlement fédéral. Des procédures de consultation ont parfois lieu sur de nouvelles conceptions, mais ce n'est pas toujours le cas. Lors des auditions, on peut parfois à peine s'imposer en raison de délais serrés. Il faudrait exiger que les Chambres fédérales ainsi que les commissions respectent aussi pour des nouvelles conceptions les délais de consultation fixés par le droit fédéral. Ceci peut parfois entraîner des retards dans les affaires (comme p. ex. le nouveau régime de financement des hôpitaux).

### *Appréciation générale*

Dans l'ensemble, l'image fédéraliste est bien passée en 2005. Mises à part des procédures qui ont bien fonctionné (p. ex. RPT), on doit aussi toujours encore découvrir des projets où les revendications des cantons n'ont pas été prises en compte que ce soit du point de vue formel ou matériel.

Dans notre domaine, la liberté d'organisation des cantons est restée inchangée en 2005. La situation financière des cantons s'est nettement améliorée grâce aux versements de l'or de la BNS, ce qui augmente les possibilités d'organisation en politique cantonale. Dans les domaines spécifiques à notre conférence, soit avant tout la fiscalité, il faut citer la Réforme de l'imposition des entreprises II comme un exemple négatif, parce que le projet dans la version du Conseil fédéral touche les cantons de manière excessivement défavorable. Il reste à espérer que cette réforme puisse encore être modifiée dans les discussions avec les Chambres.

### **Rétrospective de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP)**

Pour la CDEP, les projets et affaires importants du point de vue fédéraliste en 2005 étaient les suivants: nouvelle politique régionale, révision de la loi sur le marché intérieur, site: Suisse et libre circulation des personnes / mesures d'accompagnement.

#### *Nouvelle politique régionale*

Contexte: le projet initial de loi fédérale sur la politique régionale, du Département fédéral de l'économie, a été élaboré en 2005 par un groupe de travail composé de représentants des cantons et de la Confédération. Les résultats de ces travaux intenses ont été repris pour l'essentiel dans le message adopté par le Conseil fédéral le 16 novembre 2005. Dès 2008, 70 millions de francs par an seront mis à disposition pour stimuler la force d'innovation et la compétitivité des régions. De ce montant, 40 millions proviennent de rapatriements du fonds d'investissement actuel, les 30 millions restants sont fournis par des apports de la Confédération. La nouvelle loi fédérale sur la politique régionale doit dès 2008 remplacer quatre actes actuellement en vigueur avec des mesures de promotion de politique régionale (aide aux investissements en région de montagne, promotion des zones économiques en redéploiement, Regioplus et Interreg). On crée ainsi la base pour des programmes de mise en oeuvre pluriannuels, définis conjointement par la Confédération et les cantons. La nouvelle politique régionale se concentrera sur la promotion des régions de montagne, les autres espaces ruraux et les régions frontalières en tant que sites économiques. Mise à part une offre de haute qualité en main d'oeuvre qualifiée et en infrastructures, des facteurs malléables tels que des institutions favorables à l'économie, l'esprit d'entreprise, des réseaux régionaux ou l'accès au savoir sont toujours plus importants. La possibilité d'allègements fiscaux pour l'implantation d'entreprises est conservée. La compétitivité du site économique Suisse doit ainsi être garantie dans la concurrence de site internationale.

Evolution du point de vue fédéraliste: les objectifs majeurs de la solution proposée, élaborée conjointement, étaient, d'une part, que la Confédération continue de soutenir une politique régionale et fournisse sa contribution et, d'autre part, que les divers courants politiques à l'intérieur de la Suisse puissent être réunis. La cohésion et la solidarité comme aussi l'idée de la compétitivité internationale étaient au centre. Ceci a pu être réalisé.

*Révision de la loi sur le marché intérieur:*

Contexte: la loi sur le marché intérieur (LMI) du 6 octobre 1995 vise à contrer les entraves de droit public adoptées par les cantons et les communes pour limiter l'accès au marché. La LMI n'a toutefois pas répondu aux attentes, raison pour laquelle une révision est mise en discussion. D'un point de vue économique global, la capacité de fonctionnement du marché doit être améliorée par la réduction des restrictions cantonales et communales d'accès au marché. D'un point de vue juridique individuel, il faut renforcer la liberté d'exercer une profession et éviter une éventuelle position plus défavorable des citoyens suisses par rapport aux ressortissants de l'UE - causée par l'Accord sur la libre circulation des personnes entré en vigueur en juin 2002. Finalement, du point de vue institutionnel, la fonction de surveillance de la Commission de la concurrence doit être renforcée. L'affaire est actuellement en discussion au parlement fédéral.

Evolution du point de vue fédéraliste: ce projet touche fondamentalement le fédéralisme et influe sur la répartition actuelle des compétences entre Confédération et cantons. Si le projet est adopté par le Parlement tel que proposé par le Conseil fédéral, il en résulte la caducité de réglementations cantonales. Aucun domaine clé du fédéralisme n'est cependant touché. Il s'agit plutôt de pouvoir réaliser l'idée du marché ouvert. La majorité des cantons en est dès lors arrivée à soutenir le projet.

*Location: Switzerland*

Contexte: Le Conseil fédéral a adopté le 17 novembre 2004 le message relatif à la loi fédérale concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse. Dès 2006, un montant de 4,9 mio de francs par année devrait être à disposition de la promotion de l'implantation d'entreprises en Suisse. La concurrence en matière d'implantation d'entreprises est devenue de plus en plus dure ces dernières années. Pour pouvoir exister dans cette concurrence et réussir lors de l'implantation d'entreprises étrangères, il est indispensable que le site économique Suisse soit présenté à l'étranger de manière compétente et positive, et ce, sous un label unique "Suisse". Le programme "Location: Switzerland" fonctionne maintenant depuis plusieurs années avec une contribution fédérale modeste, a fait ses preuves dans la collaboration avec les cantons et se trouve très bien établi dans les marchés cibles.

Evolution du point de vue fédéraliste: la commercialisation du site Suisse est, selon la répartition des tâches entre Confédération et cantons, du ressort de la Confédération. Il est dès lors très important que la Confédération continue d'assurer sa fonction de coordination. Les cantons s'engagent aussi dans leur domaine de responsabilité et dépensent dans l'ensemble pour le marketing de site sensiblement plus que ne le prévoit la Confédération.

*Libre circulation des personnes / mesures d'accompagnement*

Contexte: la loi fédérale sur les travailleuses et travailleurs détachés et les mesures d'accompagnement a été adoptée en même temps que les accords bilatéraux, le 8 octobre 1999. Elle vise à éviter la menace du dumping des salaires et des conditions de travail qui pourrait survenir avec l'introduction de la libre circulation des personnes. L'observation du marché du travail et la formulation de propositions pour prendre des mesures ont été confiées aux commissions tripartites cantonales et à la commission tripartite de la Confédération. Déjà avec les anciens pays membres de l'UE, il avait été convenu d'introduire la libre circulation des personnes par étapes et de manière contrôlée. Pour l'extension de cette libre circulation aux dix nouveaux Etats membres de l'UE, le Conseil fédéral a négocié des délais transitoires plus longs et donc des restrictions à l'immigration plus sévères.

Evolution du point de vue fédéraliste: l'organisation concrète et l'exécution des mesures d'accompagnement renforcées relèvent en principe de la compétence des cantons. La Confédération donne le cadre et co-finance. Actuellement, des efforts sont en cours du côté de la Confédération en vue de négocier une convention de prestations avec les cantons pour l'exécution de ces mesures d'accompagnement. Du point de vue fédéraliste, il faudra veiller à ce que les directives fédérales ne s'avèrent pas trop rigoureuses.

### **Rétrospective 2005 de la Conférence des autorités cantonales de tutelle (CAT)**

La CAT n'a participé en 2005 à aucune consultation. Le message pour une révision totale du droit de la tutelle est attendu pour le premier semestre 2006. Le droit actuel date de 1907 et est en vigueur depuis le 1er janvier 1912 pratiquement sans changement. L'avant-projet 2003 a renforcé la compétence de la Confédération et empiète notamment sur la souveraineté d'organisation et de procédure des cantons, ce qui a été critiqué dans la consultation. Il est probable que la Confédération sera à nouveau plus réservée dans le projet définitif de loi. Pourtant, une plus forte harmonisation du droit fédéral est nécessaire pour des raisons objectives. Ce champ de tension marquera sans doute les discussions préparatoire et parlementaire.

### **Rétrospective 2005 de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (CDEn)**

Les compétences constitutionnelles des cantons en matière d'énergie se situent dans les domaines efficacité énergétique: bâtiments et production d'énergie: souveraineté sur les eaux (exploitation de la force hydraulique).

Du point de vue fédéraliste, on sent très nettement que l'on cherche à centraliser sournoisement les compétences des cantons. Ceci se passe d'une part par l'élargissement des compétences fédérales dans des lois qui sont à considérer lors de l'adoption ou de la mise en oeuvre de projets intéressant l'énergie dans les domaines cités (exemple: toute la législation sur la protection de l'environnement). Dans le domaine des bâtiments, on sent en outre déjà une forte influence du droit européen (mot clé: normalisation). D'autre part, les cantons sont parfois aussi "supra-gérés" par des campagnes d'information ou autre, lancées et financées par la Confédération. Cependant, on peut à ce propos aussi constater positivement que la collaboration entre la CDEn et l'Office fédéral de l'énergie sur ces questions s'est améliorée et qu'elle s'est entre-temps stabilisée à un bon niveau institutionnalisé.

## **7. Evolution du fédéralisme par rapport aux interventions fédérales**

Durant la période du 1er au 25 novembre 2005, 1'163 interventions ont été déposées au total dans les Chambres fédérales (initiatives parlementaires, motions, postulats, interpellations, questions écrites, questions à l'heure des questions, initiatives de cantons). En interrogeant la banque de données des objets parlementaires Curia Vista, seules 37 sur ces 1'163 interventions répondent au descripteur "fédéralisme" ou contiennent les termes "fédéralisme" ou "fédéraliste" dans le titre, le développement ou la réponse (recherche plein texte). 33 interventions ont été déposées au Conseil national, 4 au Conseil des Etats (cf. annexe III: Aperçu des interventions fédérales en rapport avec le "fédéralisme").

L'aperçu des interventions parlementaires sur le thème "fédéralisme" donne une image extrêmement hétérogène. Les questions relevant du fédéralisme, thématiques en 2005 dans ce cadre, touchent d'une part pratiquement tous les domaines politiques, comme le montre la liste ci-après des thèmes principaux traités dans les interventions étudiées:

- Questions institutionnelles, institutions;
- Politique fiscale;
- Espace de vie: politique régionale, aménagement du territoire, infrastructure et environnement;
- Politique sociale: politique de la santé, politique des étrangers et politique d'asile;
- Politique économique: marché du travail, concurrence;
- Sécurité intérieure: police, protection civile;
- Politique extérieure;
- Politique en matière de formation.

D'un autre côté, les interventions sont d'importance très diverse: le spectre va de questions tout à fait essentielles (demande de la juridiction constitutionnelle) à des questions de détail très spécifiques. Il est caractéristique d'un bon nombre des interventions déposées que le fédéralisme est perçu tout d'abord comme un problème. Il n'est guère une intervention qui se base ainsi sur l'idée que le fédéralisme est à renforcer voire à développer. Les exceptions ne sont constituées ici que de la demande évoquée d'une juridiction constitutionnelle ainsi que de quelques interventions dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'environnement qui exigent de renforcer l'association des niveaux cantonaux et communaux et de consolider l'exécution fédérale du droit.

Généralement, les interventions portant principalement sur le fédéralisme se distinguent en revanche par un haut potentiel de conflit. La réglementation des compétences cantonales est jugée problématique dans les domaines suivants:

1. Politique fiscale: limitation de la concurrence fiscale, multiplication des contrôles des cantons par la Confédération et introduction d'un impôt à taux unique (flat tax);
2. Aménagement du territoire: limitation des zones d'urbanisation;
3. Politique de la santé: mesures pour coordonner la médecine de pointe.

## 8. Résumé et appréciation globale

Le thème "fédéralisme" a trouvé durant l'année sous revue un large écho dans les médias. L'impulsion vient - principalement - des domaines: développement du territoire et politique régionale (évolution ville-campagne), politique de la santé (CICCM, financement de la santé), formation (article constitutionnel) et asile (répartition des coûts Confédération-cantons), mais aussi étude "Baustelle Föderalismus", projet "Maison des cantons" et première Conférence nationale sur le fédéralisme à Fribourg. A la fin de l'année 2005, c'est le thème du fédéralisme fiscal qui a dominé (taux dégressif). A ce titre, l'idée apparaît à plusieurs reprises, surtout aussi dans les articles traitant de la politique en matière de santé et de formation, qu'il faut trouver le moyen de passer de la structure actuelle très cantonale à une organisation à l'échelle suisse, qui dépasse les frontières cantonales (mot clé: "harmonisation"). Il est frappant aussi de constater que souvent - et d'autant plus après l'étude "Baustelle Föderalismus" - le fédéralisme est présenté comme un frein à la croissance. A l'inverse, on remarque que, dans les médias, les qualités du fédéralisme suisse sont plutôt rarement thématiques. Il en résulte là un besoin d'agir.

Dans la discussion scientifique sur le fédéralisme suisse, la thématique du *fédéralisme coopératif* occupe une place importante. En conséquence, ce thème a aussi constitué le point central de la première Conférence nationale sur le fédéralisme 2005 à Fribourg. Les conditions-cadres de la collaboration entre Confédération, cantons et communes intéressent la recherche sur le fédéralisme, en particulier en relation avec la RPT. Dans ce cadre, ce sont spécialement le problème de la déclaration de force obligatoire générale des conventions intercantionales et la question de la conclusion de concordats au niveau suisse qui interpellent.

Le bilan fédéraliste tiré des projets soumis en consultation en 2005 s'avère positif. La majorité des projets est conforme au fédéralisme au sens des cantons. Il est particulièrement réjouissant que le 2e message RPT (législation d'exécution) ait été très bien accepté par les cantons. L'association précoce des cantons dans l'organisation du projet porte ses fruits; le projet RPT mérite d'être désigné comme exemple modèle de la mise en oeuvre pratique du fédéralisme coopératif. A l'inverse, le projet de recensement 2010 montre que les principes de la collaboration fédérale entre Confédération et canton ne vont pas encore de soi dans tous les cas.

Dans l'évaluation du point de vue fédéraliste des conférences des directeurs, on remarque

que la Confédération en tant que partenaire de négociation est apprécié de manière très diverse. "Le respect des revendications des cantons par l'administration fédérale varie selon les départements, les offices, les sections, les personnes et les dossiers." Dans presque toutes les évaluations, on signale des tendances à la centralisation. La solution au niveau fédéral attire surtout lorsque les affaires sont complexes et présentent une importance économique importante. Pour les nouvelles tâches étatiques, la responsabilité est donnée presque toujours automatiquement et sans discussion à la Confédération. A l'inverse, on constate que la liberté d'organisation légale des cantons a tendance à diminuer. La marge de manoeuvre des cantons est notamment aussi réduite par les directives internationales (en premier lieu, le droit UE).

Le thème "fédéralisme" joue un rôle secondaire dans les interventions parlementaires au niveau fédéral. Seules environ 3% des interventions déposées en 2005 concernent plus ou moins directement la thématique fédéraliste. De plus, il est frappant de voir que très peu d'interventions prônent le renforcement ou le développement du fédéralisme. Les cantons sont face au grand défi de sensibiliser davantage les Chambres fédérales à la revendication fédéraliste. Dans ce contexte, il est à noter que la première Conférence nationale sur le fédéralisme en 2005 n'a suscité que peu d'intérêt auprès des parlementaires fédéraux.

## 9. Besoin d'agir et recommandations

Le fédéralisme suisse mérite une meilleure image. Il doit être perçu bien moins comme un "esprit de clocher" que dans le sens du *fédéralisme coopératif*. La Fondation *ch* recommande d'accentuer davantage les travaux de relations publiques intercantonaux sur cette direction générale et, ainsi, de sensibiliser au fédéralisme dans un sens positif.

Outre le fédéralisme coopératif, qui a obtenu une base solide dans la Constitution fédérale révisée de 1999, il convient également de faire davantage appel dans la conscience au *fédéralisme solidaire*. La concurrence est sans aucun doute une condition de base du fédéralisme, lequel vit de la diversité dans l'unité. A part cela, les cantons s'efforcent toutefois aussi d'équilibrer les pôles (ville-campagne, centre-périphérie). La RPT en est justement un exemple éclatant. Pour la cohésion du pays, ces prestations du fédéralisme solidaire sont d'une importance fondamentale et méritent d'être davantage prises en compte.

Le succès des cantons s'est imposé partout où ils ont été associés très tôt dans le travail de conception des nouveaux projets. La coopération horizontale et verticale pratiquée à temps est la base pour mener à bien un projet. Cette expérience des conférences des directeurs apparaît à plusieurs reprises dans l'évaluation des projets en consultation (chap. 5). La Fondation *ch* recommande de régler de manière plus contraignante les conditions-cadres de la coopération Confédération (Conseil fédéral / Parlement) - cantons. Il s'agit là de convenir plus clairement de la collaboration avant et après la procédure de consultation. Exemple: lors des prochaines réformes fiscales, le chef du DFF veut collaborer étroitement avec les directeurs cantonaux des finances. Lors d'une séance commune, il a été décidé de la constitution d'un organe de direction. Ce dernier doit accompagner les futures réformes concernant l'imposition des familles et la taxe sur la valeur ajoutée (communiqué du 12.12.2005). Peut-on au besoin institutionnaliser une telle collaboration ou a-t-elle lieu de cas en cas?

La collaboration entre les cantons et les Chambres fédérales, et spécialement aussi avec les conseillers aux Etats, peut être optimisée. La Fondation *ch* recommande à la CdC d'examiner l'efficacité des outils de contact actuels et d'envisager de nouveaux moyens d'améliorer l'intérêt pour le fédéralisme de la part des parlementaires.



## **10. Décisions**

- I. Le Conseil de fondation prend connaissance du premier rapport de monitoring "Fédéralisme" 2005.**
- II. Le Conseil de fondation charge le secrétariat de la Fondation *ch* de transmettre en bonne et due forme les résultats principaux du rapport aux instances concernées (CdC, conférences des directeurs, Conseil fédéral et Parlement) ainsi qu'au public (médias).**
- III. Le Conseil de fondation charge le secrétariat de chercher, en vue du rapport de monitoring 2006, en collaboration avec la CdC, les conférences des directeurs et l'Institut du fédéralisme, les moyens d'améliorer encore la pertinence du rapport et la comparaison d'une année à l'autre.**