



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

Rapport de monitoring "Fédéralisme" 2006

Table des matières

	Pages
1. Bases	2
2. Rétrospective chronologique 2006: évolution du fédéralisme sous l'angle des médias	2
3. Evolution du fédéralisme sous l'angle de la science et de la recherche	3
4. Evolution du fédéralisme dans les projets en consultation de la Confédération politiquement importants pour les cantons	4
5. Evolution du fédéralisme dans la législation au niveau fédéral	5
6. Evolution du fédéralisme du point de vue des conférences des directeurs (vue d'ensemble)	6
7. Evolution du fédéralisme du point de vue des conférences gouvernementales régionales (vue d'ensemble)	16
8. Evolution du fédéralisme par rapport aux interventions fédérales	21
9. Aperçu d'autres rapports sur le fédéralisme dans le contexte international	24
10. Résumé et appréciation globale	25
11. Mesures	26
12. Décisions	27
Annexe I: Rétrospective chronologique 2006: évolution du fédéralisme sous l'angle des médias	
Annexe II: Résultats et tendances de la recherche dans le fédéralisme suisse en 2006: bibliographie commentée de l'Institut du fédéralisme	
Annexe III: Evaluation des consultations terminées en 2006 sur des projets politiquement importants pour les cantons	
Annexe IV: Evaluation des projets touchant au fédéralisme au niveau de la législation fédérale	
Annexe V: Aperçu des interventions fédérales en rapport avec le fédéralisme	

1. Bases

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* pour la collaboration confédérale a chargé son secrétariat d'élaborer un rapport annuel de monitoring "Fédéralisme". 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 a été présenté à l'Assemblée du Conseil de fondation du 4 janvier 2006 avant d'être publié (cf. www.fondationch.ch, rubrique Dossiers *ch* spéciaux / Fédéralisme / Monitoring du fédéralisme). Le deuxième rapport de monitoring "Fédéralisme" 2006 est présenté à l'Assemblée du Conseil de fondation du 3 janvier 2007.

Le point fort du monitoring pour renforcer le fédéralisme consiste à accompagner systématiquement le processus législatif au niveau fédéral. Une grille d'évaluation spécifique permet aux conférences intercantionales des directeurs de vérifier de manière systématique dans quelle mesure les nouveaux projets fédéraux politiquement importants pour les cantons sont en contradiction avec les principes constitutionnels du fédéralisme. Le présent rapport tient compte de tous les projets touchant au fédéralisme dont la procédure de consultation a abouti en 2006 (délai de réponse au 31.12.2006) ou qui ont été traités par les Chambres fédérales durant l'année de référence.

Outre les projets en consultation ou débattus au Parlement, le monitoring intègre les éléments suivants:

- Rétrospective chronologique 2006 du fédéralisme sous l'angle des médias;
- Evolution du fédéralisme sous l'angle scientifique;
- Evolution du fédéralisme du point de vue de chaque conférence des directeurs et des conférences gouvernementales régionales;
- Evolution du fédéralisme par rapport aux interventions fédérales;
- Présentation d'autres rapports sur le fédéralisme dans le contexte international

Le présent rapport a été réalisé en collaboration avec l'Institut du fédéralisme à Fribourg (chap. 3 et 9), les conférences intercantionales des directeurs (chap. 4, 5 et 6) et les conférences gouvernementales régionales (chap. 7). La Fondation *ch* pour la collaboration confédérale les remercie pour toutes leurs contributions et suggestions.

2. Rétrospective chronologique de l'évolution du fédéralisme sous l'angle des médias

L'annexe II donne un aperçu des événements importants en lien direct avec le fédéralisme, relatés dans les médias durant la période allant du 16 décembre 2005 au 15 décembre 2006. Dans ce cadre, on a renoncé à mentionner les sources lorsqu'il s'agissait de communiqués d'agence.

En termes de fédéralisme, l'année 2006 a été marquée par les thématiques principales suivantes: concurrence fiscale (taux dégressif, harmonisation fiscale), désaccord fiscal UE-Suisse, RPT, allocations familiales, recensement 2010, politique à l'égard des chiens, concept des cantons sur les particules fines, protection des non-fumeurs, convention intercantonale en médecine de pointe (CICCM), financement hospitalier, article sur l'éducation, moyens pour la formation, la recherche et l'innovation (FRI) [cf. thèmes de l'année précédente: aménagement du territoire et politique régionale (cas Galmiz, évolution ville-campagne, message Politique régionale), étude „Baustelle Föderalismus“, projet "Maison

des cantons", CICC, financement hospitalier, harmonisation du domaine de l'éducation (article sur l'éducation) et politique d'asile (forfait pour l'aide d'urgence)].

En lien avec la thématique du fédéralisme, on rencontre souvent dans les médias la notion d'"esprit de clocher" („Kantönligeist“). Au sens d'un indicateur propre au rapport de monitoring "Fédéralisme", on relève chaque année le nombre de cas d'utilisation de ce terme-clé. Durant la période considérée du 16 décembre 2005 au 15 décembre 2006, le terme „Kantönligeist“ se retrouve 14 fois [2005: 15] dans la NZZ (y c. NZZ am Sonntag) et 23 fois [2005: 23] dans le Tages-Anzeiger.

Cette notion d'"esprit de clocher" est surtout apparue dans les commentaires en lien avec la campagne pour le Oui à l'article constitutionnel sur l'éducation (votation populaire du 21.05.2006). Le cas le plus frappant est notamment le commentaire de Antonio Cortesi dans le Tages-Anzeiger (22.05.2006): "Le résultat ne fait aucun doute. Les Suisses et les Suissesses en ont assez de l'esprit de clocher dans le domaine de l'éducation. ... Ainsi, le débat sur le fédéralisme vient de commencer." Un autre événement sensible a suscité le recours à la notion de „Kantönligeist“ dans les médias, soit le refus du groupe pharma américain Amgen de s'établir en Suisse (cas Galmiz, 23.10.2006).

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

Si l'on compare la richesse intellectuelle des opinions et réflexions publiées durant cette année à propos du fédéralisme (Annexe II¹) avec les publications de l'année passée, on constate que la vivacité des débats au niveau scientifique et politique sur le fédéralisme suisse s'est maintenue, voire même s'est encore intensifiée. Les nombreuses approches critiques du fédéralisme, comme les propositions de réforme correspondantes, montrent à quel point le fédéralisme nous tient à coeur et combien les divers auteurs s'efforcent finalement, de par leurs déclarations critiques, de contribuer à maintenir, mais aussi à développer le fédéralisme.

Deux éléments forts ressortent également cette année: d'une part la nouvelle péréquation financière, d'autre part et dans une mesure considérable le grand défi que constitue l'Europe. Le fédéralisme peut-il aussi exister dans l'Europe du futur? Quelle sera la position des cantons et leurs moyens de participation? Et quels sont les conséquences des réformes du fédéralisme imposées par l'Europe sur la participation démocratique des citoyennes et citoyens? Voilà quelques unes des questions brûlantes auxquelles il a été répondu de diverses manières et selon diverses priorités.

Les contributions qui se trouvent dans l'ouvrage „Föderalismus – zukunftstauglich“ ("Fédéralisme - futurocompatible") édité par René Frey sont à ce titre innovantes et provocantes. Partant d'une analyse critique de la capacité de fonctionnement du fédéralisme, Frey propose la création de grandes régions et d'agglomérations dotées d'une nouvelle "gouvernance régionale", qui devraient, moyennant une vision fonctionnelle des diverses collectivités, favoriser une nouvelle compréhension, mais aussi une nouvelle collaboration moderne entre les entités, au sens du fédéralisme coopératif. Cette proposition radicale nous contraint tous à repenser le fédéralisme sous l'aspect de sa fonctionnalité et à nous demander si la voie engagée est vraiment la bonne ou si nous ne pourrions pas nous laisser inspirer du moins en partie par ces nouvelles idées. A l'inverse de l'Etat unitaire, l'Etat fédéral n'est jamais terminé, mais se trouve en perpétuelle évolution. „Republica semper reformanda“ est l'idée directrice qui s'exprime dans toutes ces publications.

¹ Cette partie du rapport, y compris chap. 3, a été élaborée par l'Institut du fédéralisme à Fribourg, sous la direction du prof. Thomas Fleiner, lequel est ici vivement remercié pour ses travaux de recherche.

A contrario, il est frappant de ne trouver cette année aucune publication sur des questions d'énergie. Le débat politique à propos de la nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité a offert aux auteurs l'occasion d'une pause dans le débat scientifique. La discussion reprendra sans doute après adoption de la loi.

Ce qui frappe dans nombre de publications, c'est aussi le fait que seule une infime part s'efforce de présenter des aspects comparatifs avec des développements à l'étranger. La discussion à propos de la capacité du fédéralisme à survivre à long terme devrait pourtant, à l'ère de la mondialisation, justement aussi être finalement examinée dans le contexte de l'évolution internationale. Ainsi, dans l'Espace européen, on voit apparaître au-delà de l'intégration européenne des tendances fortes à la fédéralisation et à la décentralisation. Un Etat unitaire comme la France vient d'inscrire pour la première fois les régions dans sa Constitution. Au Royaume-Uni, on note aussi des tentatives de doter les anciennes régions britanniques de compétences identiques à celles que Westminster reconnaît aujourd'hui déjà à l'Ecosse et au Pays de Galles. Ceci conduirait à une véritable fédéralisation du Royaume-Uni, qui fête l'année prochaine les 300 ans de son union avec l'Ecosse. En Belgique, en revanche, le parlement a exigé du gouvernement un rapport sur une possible dissolution de la fédération. L'Italie travaille toujours encore à sa réforme fédéraliste et au renforcement de ses provinces. En été, l'Allemagne a remis sur le tapis la première étape d'une réforme importante du fédéralisme; on ne connaît toutefois pas encore le sort qui sera réservé à la deuxième étape, soit la réforme des finances. En Espagne, le peuple a permis aux Catalans de se considérer comme une nation. Le Monténégro s'est séparé de la Serbie suite à un référendum, mettant fin ainsi à un Etat fédéral très fragile. Ce ne sont là que quelques exemples qui montrent que le fédéralisme, dans ses diverses conceptions, est toujours remis en question non seulement chez nous, mais chez presque tous nos voisins également. La recherche aurait pour tâche de développer de meilleures bases et méthodes permettant une analyse comparative du fédéralisme, afin de pouvoir profiter aussi à long terme des expériences et des développements des Etats voisins.

4. Evolution du fédéralisme dans les 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 2006, il s'en trouve 12 qui recèlent un intérêt particulier pour les cantons du point de vue fédéraliste. L'annexe III 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 recouru à une grille uniforme, tirée de la Constitution fédérale.

La synthèse des remarques sur les 12 projets en consultation donne ainsi l'image générale suivante:

1. Parmi les 12 projets en consultation relevés, le plus important, soit le 3e message RPT (dotation de la péréquation des ressources, compensation des charges et compensation des cas de rigueur, avec modifications législatives liées au passage à la RPT), a rencontré pour une large part l'approbation des cantons du point de vue du fédéralisme. Certains cantons payeurs et certains cantons de Suisse romande se sont notamment montrés critiques sur la dotation des instruments de péréquation et sur la répartition des fonds. La réglementation proposée pour les problèmes transitoires dans l'AI a donné lieu à de grandes discussions. La juste répartition des fonds de la RPT du point de vue fédéraliste constitue l'un des plus grands défis de ce projet fondamental de réforme du fédéralisme. Le 3e message constitue la phase finale du projet RPT. Considérant les résultats de la consultation, on peut partir du principe que le projet pourra entrer en vigueur le 1er janvier 2008 comme prévu.
2. La majorité des projets en consultation ne pose pas de problèmes dans l'optique du

fédéralisme et au sens des cantons: abrogation LF sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller), convention-cadre sur le portail internet ch.ch, stratégie suisse de cyberadministration, RPT (3e message), LF instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, réformes structurelles de la prévoyance professionnelle, convention sur le mastère des hautes écoles et convention d'accréditation des hautes écoles.

3. Les projets en consultation qui ont fait l'objet de remarques critiques sont les suivants:
 - Recensement 2010: la Confédération - comme déjà constaté l'année passée - outrepassa 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 éclatant de la manière dont la collaboration entre Confédération et cantons peut ne pas fonctionner.
 - Loi sur le transfert du trafic marchandises (LTTM): pour des projets aussi controversés (divergences entre route et rail), les cantons (CTP, DTAP) devraient être associés le plus tôt possible. L'OFT et l'OFROU ont empêché cette association dans la mesure où ils ont conservé secrets les documents sur la LTTM jusqu'à la consultation.
 - Négociations Suisse-UE dans le domaine de l'électricité: les droits de participation des cantons aux décisions en politique extérieure (art. 55 Cst.) n'ont pas été suffisamment considérés dans le cas de ce mandat. La consultation des cantons (CDEn) n'a pas eu lieu à temps ni de manière complète.

5. Evolution du fédéralisme dans la législation au niveau fédéral

Pour suivre l'évolution du fédéralisme au niveau parlementaire, tous les projets touchant au fédéralisme qui avaient déjà été relevés au stade de la consultation dans le rapport de monitoring "Fédéralisme" 2005 et qui avaient occupé les Chambres fédérales en 2006 ont été soumis à une appréciation approfondie. De plus, on a tenu compte de quelques projets remontant plus loin et dont l'évolution est apparue particulièrement intéressante du point de vue fédéraliste. L'annexe IV présente la sélection des 13 affaires parlementaire étudiées.

L'évaluation des remarques à ce propos donne le résultat suivant:

1. Affaires parlementaires qui ont fait l'objet de remarques critiques:
 - Loi fédérale sur les langues le projet de loi de la CSEC-N prévoit une disposition qui veut imposer aux cantons l'ordre dans lequel les langues étrangères doivent être enseignées. Il n'existe pourtant aucune base constitutionnelle à une telle disposition et cela contredit la solution du concordat des cantons.
 - Modification de la loi sur l'énergie: en dépit d'une prise de position claire des cantons, le Conseil des Etats s'est prononcé pour l'adoption de prescriptions d'efficacité dans le domaine des bâtiments (= domaine de compétence des cantons).
 - Révision LAMal (financement hospitalier, financement des soins): la tendance du parlement à empiéter sur la compétence budgétaire des cantons et à limiter la marge de manoeuvre organisationnelle se renforce.
2. Exemples de bonne collaboration entre le Parlement fédéral et les cantons:
 - LF instituant des mesures contre la propagande incitant à la violence et contre la violence lors de manifestations sportives: l'ingérence dans l'autonomie des cantons inscrite dans cette loi fédérale temporaire (Euro 08) a été expressément voulue par les cantons.
 - Fonds pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales: la collaboration entre la Confédération (administration / parlement) et les cantons a été

- très bonne dès le départ.
- Modification de la loi sur les installations électriques et de la loi sur l'approvisionnement en électricité: la consultation de la sous-commission CEATE du Conseil des Etats a permis aux cantons (CDEn) de proposer au cours des débats parlementaires une solution constructive concernant des sociétés d'entretien du réseau.
3. Du point de vue fédéraliste, on peut attribuer généralement une bonne note aux autres affaires parlementaires (législation d'exécution RPT, LF sur les systèmes d'information de police de la Confédération, modification de la loi sur l'organisation de la Poste, LF sur la procédure pénale, mesures d'urgence en matière d'imposition des couples mariés).

6. Evolution du fédéralisme du point de vue des conférences des directeurs (vue d'ensemble)

Rétrospective 2006 de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)

Politique extérieure

En 2006, aucune affaire traitée en politique extérieure n'avait de conséquences directes sur le fédéralisme. Les développements en lien avec l'offensive de l'UE contre certains régimes fiscaux cantonaux ont continué d'être suivis attentivement.

Politique intérieure

En 2006, les Chambres fédérales ont débattu du message sur la législation d'exécution concernant la RPT (2e message RPT) et l'ont adopté à une large majorité lors de la session d'automne. Elles se sont efforcées de mettre en oeuvre de manière conséquente les principes-clés de la RPT relatifs au désenchevêtrement des tâches et aux nouvelles formes de collaboration entre Confédération et cantons. Les écarts décidés par rapport au message sont marginaux et ne compromettent pas les principes de la RPT. Par ailleurs, la consultation concernant le Rapport final sur la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et des cas de rigueur (3e message RPT) ainsi que sur le projet d'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges s'est terminée. Durant l'année de référence, le Conseil fédéral a adopté le message sur la révision complète de la loi sur le recensement fédéral de la population. En lieu et place d'une enquête complète par questionnaire, il est proposé un recensement sur la base des registres des habitants ainsi que du registre des bâtiments et des logements. Lors de la consultation, le changement de système a soulevé un fort vent de critique de la part des cantons, des villes et des communes ainsi que d'autres milieux. Du fait de notre structure étatique fédérale, des informations statistiques précises sont nécessaires à tous les niveaux étatiques. La CdC fera valoir la position des cantons, ignorée par le message du Conseil fédéral, dans les débats parlementaires.

Rétrospective 2006 de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)

Pour la CDIP, les affaires les plus importantes sous l'angle du fédéralisme étaient:

- la révision des dispositions sur l'éducation dans la Constitution fédérale (article sur l'éducation);
- la Convention intercantonale (concordat) sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire;

- la Convention intercantonale (concordat) sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée;
- la nouvelle loi-cadre fédérale sur les hautes écoles / nouveau concordat des cantons sur les hautes écoles

Nouvel article constitutionnel

La révision des dispositions sur l'éducation de la Constitution fédérale a été acceptée le 21 mai 2006 par une majorité de 86% du peuple et par l'ensemble des cantons. Pour les cantons qui s'étaient engagés majoritairement et avec conviction en faveur du nouvel article constitutionnel sur l'éducation, d'abord dans le cadre de la CDIP tout au long du processus d'élaboration puis au travers des gouvernements cantonaux lors de la consultation, ce résultat confirme la voie engagée l'année passée: ils sont à même de procéder en temps utile aux harmonisations requises dans le système éducatif toujours encore sous la responsabilité cantonale et organisé de manière décentralisée; ils en ont maintenant le mandat et la légitimité de par la Constitution fédérale; la Confédération, avec sa compétence de réglementation subsidiaire en matière de formation professionnelle, est davantage impliquée dans la responsabilité pour l'ensemble du système; le domaine des hautes écoles, jusqu'à présent organisé et supervisé en parallèle par les cantons et la Confédération, bénéficie désormais d'une gestion commune et globale; et le domaine de la formation continue est compris comme partie intégrante du système éducatif. On a pu ainsi créer au niveau constitutionnel une base moderne pour la gestion cohérente du système éducatif suisse, base requise au vu de l'internationalisation du domaine, au vu des développements de plus en plus rapides au niveau des sciences, de la technologie et du monde du travail et au vu de la mobilité nationale et internationale croissante de la population. La compétence fédérale subsidiaire pour régler les principes énumérés concrètement dans la Constitution au cas où les cantons n'arriveraient pas à s'entendre sur une harmonisation constitue une innovation juridique au niveau institutionnel et fédéraliste qui tient compte de la nécessité accrue d'harmoniser au niveau suisse certains aspects du système éducatif sans pour autant remettre en cause le principe de la souveraineté des cantons en matière scolaire. L'approbation sans équivoque par le peuple et les cantons montre que cette solution est jugée adéquate dans les deux aspects que sont le besoin d'harmonisation du système éducatif et le respect du fédéralisme.

Mise en oeuvre du nouvel article sur l'éducation

Le dispositif de mise en oeuvre du nouvel article constitutionnel existe déjà, autrement dit les cantons sont déjà dotés des instruments nécessaires. Le monitoring de l'éducation, déjà initié depuis des années par la CDIP et assuré conjointement par la Confédération et les cantons, doit permettre une gestion coordonnée de part et d'autre de chaque élément relevant d'une responsabilité propre du système éducatif. Le processus d'élargissement du concordat scolaire par une harmonisation opportune au niveau des structures et des objectifs, engagé bien avant le nouvel article sur l'éducation, comprendra entre autres les principes qui doivent désormais être harmonisés de par la Constitution, pour autant qu'ils ne le soient pas déjà (tel p. ex. la reconnaissance des diplômes). Et dans le projet "Hautes écoles suisses", on crée actuellement les bases légales requises du côté de la Confédération et du côté des cantons pour la mise en oeuvre de la désormais commune et globale gestion des hautes écoles.

La coopération horizontale entre les cantons s'avère dans ce cadre, une fois la situation initiale et l'objectif clarifiés, en règle générale moins compliquée et plus rapide que la coopération verticale entre cantons et Confédération (la raison en étant là, selon nos observations, également souvent les difficultés de coordination au niveau fédéral interne).

Evaluation globale de l'évolution sous l'angle du fédéralisme

Toute harmonisation exigée au niveau suisse ou régional (linguistique) entraîne une limitation en conséquence de la liberté d'organisation strictement cantonale, ce qui va de soi et ne doit pas être occulté. Il faut toutefois veiller à concevoir cette harmonisation progressive, qui restreint chaque fois matériellement d'autant leur souveraineté, de sorte que les cantons puissent faire valoir de manière optimale leur identité et leurs intérêts propres. Ainsi par exemple dans le domaine de l'école primaire: directives au niveau suisse sur les standards en matière d'éducation, autrement dit sur le "quoi" et non sur le "comment"; ou: obligation contractuelle de principe d'offrir des structures d'accueil scolaires, mais sans définition ni directive quant à un modèle ou un autre. Ou encore: délai de consultation suffisamment long (p. ex. pour le nouveau concordat scolaire: 9 mois) afin d'associer au débat également les parlements selon les procédures juridiquement possibles et adéquates, règle qui a été apparemment appliquée avec succès l'année passée.

Aussi existe-t-il également des processus d'harmonisation intercantonale à l'échelle suisse qui offrent aux cantons de nouvelles marges d'organisation. Ainsi le concordat en matière de pédagogie spécialisée, également mis en consultation l'année passée et qui a été pour l'essentiel imposé par la RPT, tente non seulement de transposer le droit actuel de l'AI au niveau intercantonal, mais aussi de créer pour les cantons, au sens d'une dissolution du paradigme de l'assurance pour un paradigme de l'éducation, de nouvelles possibilités structurelles dans le cadre du système éducatif.

La révision totale de la Constitution fédérale, la RPT et l'article sur l'éducation ont permis une consolidation et un renforcement continu depuis 1999 de la légitimité constitutionnelle de la collaboration et coordination intercantonale, également à l'échelle de la Suisse. Ceci appelle de plus en plus au développement du droit contractuel intercantonal. Dans le cadre de la CDIP, il y a actuellement, outre les quatre concordats à l'échelle suisse déjà existants, cinq conventions en cours de préparation, consultation ou ratification. Ce développement du droit intercantonal se fait consciemment toujours de manière pragmatique, car c'est le seul moyen de respecter la subsidiarité ancrée légalement et requise autant au niveau matériel que politique. De même, il doit être soumis à la réflexion critique lors de séminaires de formation continue des responsables et dans la doctrine. Dans ce cadre, il convient sur la base du droit constitutionnel actuel de dépasser les schémas d'argumentation obsolètes à propos de déficits en termes d'Etat de droit et de démocratie pour travailler sur les vraies questions et les vrais défis en lien avec la législation intercantonale.

Il s'agit là de maintenir en permanence le dialogue notamment avec les organes de la Confédération. Il n'est pas admissible que les cantons soient, de par la Constitution fédérale, obligés de collaborer sur une base juridique contraignante dans certains domaines, mais qu'ils se voient en même temps privés des options d'action correspondantes du fait de certains organes fédéraux (comme p. ex. l'interprétation de l'art. 48a Cst. que fait l'Office fédéral de la justice).

Généralement, comte tenu du débat sans nuance sur la centralisation dans l'opinion publique et surtout publiée (y c. lesdits think-tanks), il convient de bien faire comprendre qu'il existe une intelligence propre au système fédéral qui permet, qui plus est dans un pays plurilingue et pluriculturel, aux cantons et à leurs organes intercantonaux de résoudre et de désamorcer certains problèmes beaucoup mieux que ne sauraient le faire des organes centraux ou la Confédération. A ce titre, on citera l'exemple actuel et extrême de la question largement clarifiée l'année passée de l'enseignement coordonné des langues étrangères durant la scolarité obligatoire dans notre pays: partant d'une décision stratégique et d'un plan de travail de la CDIP (2004), la mise en oeuvre d'un concept intelligent et judicieux en termes de politique de formation et de politique des langues est déjà partout en cours. Il s'agit là de coordonner à un niveau plus régional la question de l'ordre dans lequel les langues sont enseignées et de garantir conventionnellement que la scolarité obligatoire aboutisse à un même niveau de compétence, sans qu'il faille, à cause de ce grand "combat des langues" toujours et encore rallumés dans les médias, risquer une épreuve de vérité (comme c'est le

cas dans d'autres pays plurilingues) moyennant une votation populaire nationale "Anglais contre langues nationales".

Rétrospective 2006 de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS)

Pour la CDS, les affaires les plus importantes sous l'angle du fédéralisme étaient:

- la révision LAMal pour le financement des hôpitaux (04.061);
- la révision LAMal pour le financement des soins (05.025).

Révision LAMal pour le financement des hôpitaux (04.061)

Jusqu'à présent, les contributions cantonales versées aux hôpitaux n'étaient pas inscrites dans la LAMal, mais découlaient de l'obligation de financement non complète des assurés. Avec la révision de la LAMal, le conseil prioritaire (Conseil des Etats) définit les parts dues par les cantons. Ceci touche à la souveraineté budgétaire des cantons. Cette définition des parts minimales dues par les cantons a par ailleurs comme conséquence une augmentation sensible de la part de financement des cantons (env. 900 mio CHF).

Révision LAMal pour le financement des soins (05.025)

L'assurance obligatoire des soins (AOS) ne doit explicitement payer qu'une contribution aux soins prodigués dans une maison de soins et par spitex. Le déficit de financement doit être facturé aux personnes soignées. Au besoin, on recourt à la LPC. Le Conseil des Etats a refusé des propositions visant à impliquer de manière générale et en fonction des besoins les cantons dans le financement des coûts de soins non couverts et appliqué ainsi le principe de subsidiarité. Si le Conseil national devait en revanche prévoir un devoir de prestation général des cantons, ceci toucherait à la souveraineté budgétaire des cantons.

Révision de la Convention sur la reconnaissance des diplômes (RS 413.21)

La révision de la Convention sur la reconnaissance des diplômes (RS 413.21), déjà décidée en 2005 par la CDS et la CDIP, se trouve en procédure (presque terminée) de ratification dans les cantons. Du point de vue de la CDS, il faut relever positivement le fait que la nouvelle base légale créée dans cette convention pour un registre des professionnels de la santé permet de stimuler l'échange d'informations entre les cantons aux fins d'améliorer la protection des patients.

Evaluation globale de l'évolution sous l'angle du fédéralisme

La liberté d'organisation des cantons est tendanciellement en recul, ce qui est le cas pour les compétences de réglementation des cantons en matière d'autorisation pour les professions de la santé réglementées et leur exercice indépendant; cf. par exemple la loi fédérale sur les professions médicales (LPMéd) qui fixe dorénavant, outre les conditions techniques, également les conditions personnelles auxquelles les cantons pourront à l'avenir octroyer l'autorisation pour l'exercice indépendant des professions médicales. La LPMéd fixe désormais au niveau fédéral uniformément et définitivement les obligations professionnelles exigées des personnes actives en tant qu'indépendantes dans le domaine médical. Parallèlement aux obligations professionnelles harmonisées, la LPMéd prévoit également des mesures disciplinaires uniformes, soit l'avertissement, l'amende, la suspension et jusqu'à l'interdiction définitive d'exercer la profession en tant qu'indépendant comme sanction la plus sévère, mesures dont l'exécution doit être assurée par une autorité de surveillance à instituer par les cantons. Une loi fédérale sur les professions de la psychologie (LPsy), avec des règles analogues, est en préparation.

En termes de restriction dans les libertés des cantons, l'ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur les transplantations ne va en principe pas au-delà de ce qui était déjà prévu dans la loi (nouvelles normes au niveau suisse, directives et nouvelles obligations pour les

cantons). Les revendications des cantons ont été prises en compte pour l'essentiel et la consultation des cantons sur des questions délicates en lien avec l'exécution est assurée. L'engagement de la Confédération dans cette affaire mérite d'être loué, même si des améliorations seraient encore envisageables dans la procédure concrète.

Du point de vue de la CDS, l'harmonisation dans ces domaines doit être jugée positive, car la diversité fédérale n'est en l'espèce pas adéquate.

Dans le cadre de la révision LAMal pour le financement des hôpitaux, les cantons devraient coordonner leurs planifications hospitalières, y compris la médecine de pointe. La Confédération doit édicter à l'avenir des principes uniformes, ce qui n'est pas totalement incontesté parmi les cantons. On pourrait toutefois saluer cette idée qui donnerait davantage d'impact en cas de recours contre les planifications cantonales ou les attributions de mandat.

Rétrospective 2006 de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

Pour la CDAS, les affaires les plus importantes sous l'angle du fédéralisme étaient:

- la loi fédérale sur les allocations familiales;
- le crédit-cadre concernant l'accueil extra-familial de la petite enfance;
- la révision de la loi sur l'asile;
- la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions;
- la CIIS;
- la loi sur la formation professionnelle.

Loi fédérale sur les allocations familiales

Ce domaine a subi une harmonisation formelle ainsi que matérielle par la fixation de montants minimaux. On constate ici nettement une étape vers la centralisation.

Crédit-cadre concernant l'accueil extra-familial de la petite enfance

Ici également, la Confédération empiète sur des domaines du ressort des cantons (financement incitatif). Cinq initiatives parlementaires visant à la création dans toute la Suisse des places mentionnées renforcent encore l'idée d'une intervention de la Confédération.

Révision de la loi sur l'asile

L'indemnisation par des forfaits globaux offre aux cantons davantage de marge de manoeuvre, ce qui favorise le fédéralisme.

Loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)

Le projet en l'occurrence ne se conforme toujours pas aux principes de la RPT. Le principe d'équivalence (qui paie commande) est grossièrement ignoré. La Confédération légifère (loi et ordonnance), les cantons paient.

Convention intercantonale dans le domaine des institutions sociales (CIIS)

La CIIS harmonise au niveau technique l'essentiel, mais pour le reste laisse aux cantons la plus grande marge de manoeuvre possible (principe de subsidiarité).

Loi sur la formation professionnelle

Dans ce cas, la législation fédérale va dans le bon sens en laissant une grande liberté d'organisation aux cantons.

Evaluation globale de l'évolution sous l'angle du fédéralisme

Préfigurons le résultat des votations du 26 novembre 2006 sur les allocations familiales: la peuple a largement accepté l'harmonisation. Aucun canton ne se serait battu pour la solution cantonale. L'argumentation fédéraliste selon laquelle les cantons mettent en place toute une

série de mesures en faveur de la politique familiale, ce qui en l'occurrence doit aussi être relevé globalement (allocations familiales, déductions fiscales, primes d'assurance-maladie, etc.), n'a pas eu d'emprise. Elle était trop exigeante. Par ailleurs, la diversité extrême des réglementations, la concurrence entre les droits et bien d'autres choses ont progressivement abouti à un méli-mélo (esprit de clocher) et privé le système de toute transparence. Il est vrai par ailleurs que le domaine du travail et du social dépasse très souvent et de plus en plus les frontières cantonales. Le fédéralisme ne saurait finalement être un but en soi. La tendance à privilégier des solutions plus régionales continue de s'imposer. On doit aussi le constater dans les domaines de compétence cantonale traditionnels, tels l'éducation, la santé, le social, la sécurité intérieure et la police. Comme toujours les cantons doivent présenter l'essentiel sur ces domaines. S'ajoute à cela l'exécution qui relève finalement presque entièrement des cantons et des communes.

Au final, on peut dire pour le domaine social que ce sont avant tout les milieux politiques qui poussent à des solutions au niveau suisse. Ceci est justifié par la justice sociale, le principe d'égalité et la cohésion sociale en Suisse - toutes des raisons dignes de respect.

Rétrospective 2006 de la Conférence des directrices et directeurs des départements - cantonaux de justice et police (CCDJP)

Pour la CCDJP, les affaires les plus importantes sous l'angle du fédéralisme étaient:

- la convention entre la CCDJP et la Confédération sur le projet commun et la gestion d'une statistique policière de la criminalité au niveau suisse;
- l'accord des cantons sur les engagements de police intercantonaux;
- les principes de collaboration entre les autorités policières cantonales et l'armée;
- les loi sur les étrangers et loi sur l'asile révisée

Convention entre la CCDJP et la Confédération sur le projet commun et la gestion d'une statistique policière de la criminalité au niveau suisse.

Le 1.1.06 est entrée en vigueur la Convention entre la CCDJP et la Confédération sur le projet commun et la gestion d'une statistique policière de la criminalité au niveau suisse. Ceci doit permettre un enregistrement uniforme des délits dans les cantons.

Accord des cantons sur les engagements de police intercantonaux

L'Accord des cantons sur les engagements de police intercantonaux, entré en vigueur le 9.11.06, est d'importance majeure. Ce texte pose pour la première fois des règles au niveau suisse relatives à l'assistance policière et son indemnisation.

Principes de collaboration entre les autorités policières cantonales et l'armée

Dans le cadre de la plate-forme CCDJP/DDPS, on a clarifié les interactions entre autorités policières cantonales et armée, à la satisfaction des deux parties. Les règles de collaboration ont été fixées en sept principes-clés, applicables à tous les niveaux de commandement.

Loi sur les étrangers et loi sur l'asile révisée

En matière de migration, la nouvelle loi sur les étrangers et la révision de la loi sur l'asile ont été acceptées en votation. Les cantons ont été associés de manière intensive dès les travaux préparatoires relatifs aux dispositions d'exécution.

Evaluation globale de l'évolution sous l'angle du fédéralisme

Grâce aux deux instruments que sont la Convention entre la CCDJP et la Confédération sur le projet commun et la gestion d'une statistique policière de la criminalité au niveau suisse et l'Accord sur les engagements de police intercantonaux, les cantons ont pu solutionner deux domaines dans lesquels il existe pourtant des points de recoupement avec la Confédération.

Dans les deux cas, les revendications fédéralistes des cantons ont été pleinement entendues.

La relation entre les cantons et l'armée s'est développée de manière très positive. La collaboration se poursuit dans le cadre d'une plate-forme institutionnalisée CCDJP/DDPS.

En politique de migration, la Confédération et les cantons ont pu convenir jusqu'à fin 2007 de l'indemnisation financière fédérale pour l'aide d'urgence aux personnes frappées de décisions de non-entrée en matière. Les cantons ont été étroitement associés à la nouvelle conception des indemnités financières de la Confédération aux cantons pour leurs prestations dans le domaine de l'asile. Un consensus a pu être trouvé sur les points principaux. Il subsiste néanmoins une divergence sur quelques points accessoires, tels les indemnités pour les frais administratifs et les coûts de détention. Du point de vue fédéraliste, il s'agit d'éviter des reports de coûts de la Confédération sur les cantons. L'avenir dira si on y est parvenu. L'autonomie financière et d'organisation des cantons est toutefois en principe renforcée par la nouvelle loi sur l'asile, car les prestations ne sont plus fournies et facturées sur la base de directives détaillées de la Confédération, mais indemnisées sur la base de forfaits.

Dans les domaines d'activité de la CCDJP, on doit reconnaître une tendance positive en 2006. L'autonomie des cantons en matière de police, notamment, s'est trouvée renforcée grâce à l'accord sur les engagements de police intercantonaux et aux déclarations de principe CCDJP/DDPS sur la coopération en sécurité intérieure.

Rétrospective 2006 de la Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP)

Pour la DTAP, les affaires les plus importantes sous l'angle du fédéralisme étaient :

- la RPT (surtout le dossier des routes nationales)
- le Fonds d'infrastructure (trafic d'agglomération);
- le projet sur le trafic de marchandises:
- les sites contaminés (coût de l'assainissement)
- le plan d'action Particules fines (protection de l'environnement)
- les marchés publics (concordat)
- l'harmonisation en matière de constructions (concordat)
- les entraves techniques au commerce/Protection contre le feu (concordat)

Evolution des principaux dossiers au regard du fédéralisme

L'évolution peut être jugée de manière globalement positive; il existe une collaboration étroite entre la Confédération et les cantons. La Confédération (OFROU) tend à faire preuve de présomption et de susceptibilité dès qu'on pose des questions sur les dispositions légales, parfois même quand il s'agit d'une demande d'interprétation. Compte tenu de la base juridique approuvée, la voie désirée par la Confédération n'est pas toujours la seule valable. Il s'ensuit alors que la mise en oeuvre n'est plus discutée avec les cantons quand bien même ceux-ci sont directement concernés.

De leur côté, certains cantons peinent toujours à accepter la nette délimitation des tâches et ses conséquences. De même, ils sont plutôt rarement disposés à résoudre le problème en recourant à des solutions intercantionales. L'argumentation se construit souvent "dans l'optique du canton".

Evaluation globale de l'évolution sous l'angle du fédéralisme

Pour autant qu'on puisse se placer du point de vue politique (donc sans rapport direct avec la mise en oeuvre concrète), la collaboration confédérale se développe de manière généralement positive en dépit de certaines variations selon les personnes et les domaines.

Rétrospective 2006 de la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP)

Pour la CTP, les affaires les plus importantes sous l'angle du fédéralisme étaient :

- la RPT (surtout le financement des transports publics);
- le financement du trafic régional;
- le financement des infrastructures des entreprises de transports concessionnaires (ETC)
- le fonds d'infrastructure (transports d'agglomération);
- le projet sur le trafic de marchandises;
- l'appel d'offres pour des prestations en rapport avec les transports;
- l'évolution future des grands projets ferroviaires (ZEB).

Evolution des principaux dossiers au regard du fédéralisme

L'évolution est globalement positive. Mais il semble que la confédération éprouve souvent des difficultés face au nouveau rôle des cantons devenus des partenaires et non plus seulement des subalternes recevant des ordres.

Evaluation globale de l'évolution sous l'angle du fédéralisme

Pour autant qu'on puisse se placer du point de vue politique (donc sans rapport direct avec la mise en oeuvre concrète) la collaboration confédérale se développe de manière généralement positive même s'il y a des variations selon les personnes et les domaines.

Rétrospective 2006 de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF)

Pour la CDF, les affaires les plus importantes sous l'angle du fédéralisme étaient:

- la RPT- Législation de mise en oeuvre;
- la RPT- Consultation sur le 3e paquet;
- la réforme de l'imposition des entreprises;
- la réforme de l'imposition des couples mariés;
- le fonds d'infrastructure;
- la Nouvelle politique régionale;
- la libéralisation du marché de l'électricité;
- le financement des hôpitaux et des soins;
- le nouveau certificat de salaire;
- la votation populaire sur l'initiative COSA.

Evolution des principaux dossiers au regard du fédéralisme

D'une manière générale, les projets et les affaires ont évolué de manière plutôt positive du point de vue du fédéralisme. Cette affirmation vaut pour tous les objets qui ont été évalués en rapport avec la RPT. Mais d'autres constatations sont également à faire: ainsi, le Parlement s'est immiscé de son propre chef dans la discussion sur le nouveau certificat de salaire et a rendu le travail particulièrement difficile. La mise au point des formulaires relevant du domaine des impôts est une attribution des autorités fiscales et non du Parlement fédéral. D'autres exemples où les principes du fédéralisme n'ont pas été respectés peuvent être observés dans le domaine de la santé publique (financement des hôpitaux, financement des soins, prestations complémentaires, etc.).

Evaluation globale de l'évolution sous l'angle du fédéralisme

Dans les secteurs essentiels du ressort des cantons et qui relèvent de la CDF - les budgets et les impôts - on peut considérer qu'en 2006 aussi, la liberté de manoeuvre des cantons évolue favorablement. Aucun nouveau transfert de charges n'a eu lieu du budget fédéral vers les budgets cantonaux, à l'exception, peut-être, de quelques cas relevant par exemple de l'asile mais ceux-ci ont pu faire l'objet d'arrangements entre-temps. C'est plutôt grâce à la redistribution des réserves d'or de la Banque nationale que la marge de manoeuvre budgétaire des cantons a pu s'améliorer. En matière d'impôts, les cantons ont pu imposer leur point de vue, spécialement dans l'imposition des entreprises (quote-part minimale pour les participations). Il faut néanmoins toujours veiller à ce que, lorsqu'il prend en compte des intérêts particuliers, le Parlement fédéral ne procède pas à des ingérences fiscales qui risquent de restreindre la liberté de manoeuvre.

Il faudra surtout faire preuve de vigilance pour éviter de perdre l'élan qui a permis de régler des questions relatives au fédéralisme dans le cadre de la RPT. Selon nos expériences, l'administration fédérale et, dans une certaine mesure, le Parlement fédéral ne travaillent pas toujours d'une manière très coordonnée. Il faudra notamment que les cantons se fassent régulièrement entendre et qu'ils insistent pour que les principes du fédéralisme soient respectés. Et c'est surtout à l'occasion des prochains travaux autour du programme d'abandon des tâches qu'il faudra rester alerte.

Rétrospective 2006 de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP)

Pour la CDEP, les affaires les plus importantes sous l'angle du fédéralisme étaient :

- la loi fédérale sur la politique régionale;
- la loi fédérale sur la publicité pour la Suisse.

La loi fédérale sur la politique régionale

La loi fédérale sur la politique régionale a été élaborée en 2005 par la Confédération en étroite collaboration avec les cantons, plus précisément par un groupe de travail de la CDEP. La CDEP a eu l'occasion de présenter sa position devant la CER-E. Au bout du compte, les Chambres fédérales ont largement repris le projet de texte du Conseil fédéral. La CDEP a également été consultée par la Confédération pour les étapes suivantes, surtout pour l'élaboration du programme pluriannuel 2008-2015 sur la Nouvelle politique régionale. La Confédération (concrètement le SECO) possède une vision claire de la manière dont la Nouvelle politique régionale doit être conçue et pose des exigences auxquelles les programmes cantonaux de mise en oeuvre doivent répondre. En édictant ses prescriptions, la Confédération s'efforce en même temps de ne pas entraver la créativité et l'innovation dont les cantons doivent faire preuve en la matière.

La loi fédérale sur la publicité pour la Suisse.

La loi a pour objet de restructurer les différentes institutions de la Confédération s'occupant de divers aspects de promotion du pays. Depuis que les services cantonaux responsables de la promotion du site sont en rapport étroit avec la Confédération dans ce secteur, la CDEP s'est efforcée de participer de très près à l'élaboration du projet et, à cet effet, a mis en place un groupe de travail. Le calendrier serré n'a cependant pas permis une clarification complète des questions fondamentales. Au moment de la rédaction du présent compte rendu, il règne du côté des cantons de fortes réserves quant à l'efficacité et l'impact des nouvelles structures proposées. Du point de vue du fédéralisme cependant, le projet du Conseil fédéral ne donne lieu à aucune objection.

Evaluation globale de l'évolution sous l'angle du fédéralisme

Dans les principaux secteurs de la "compétence économique", la liberté d'organisation des

cantons est préservée et reste inchangée. Dans le secteur de la Nouvelle politique régionale, la liberté de manoeuvre semble même s'accroître dans la mesure où, si on compare à l'ancienne politique régionale, le principe de subsidiarité regagne en importance. Les programmes cantonaux de mise en oeuvre en matière de NRP, prévus pour 2007, confirmeront ou démentiront cette impression.

Rétrospective 2006 de la Conférence des autorités cantonales de tutelle (CAT)

Du point de vue du fédéralisme, l'objet le plus important de la CAT était:

- la révision du droit de la tutelle (modification du CC, projet et message du 28.6.2006).

Le droit actuel régissant les tutelles date de 1907 et est en vigueur depuis le 1.1.1912 pratiquement sans modification. Le domaine ne présente aujourd'hui ni uniformité ni clarté. Alors que, en règle générale, les autorités tutélaires en Suisse romande sont des tribunaux, les personnes fonctionnant comme autorités de tutelle en divers endroits de Suisse alémanique sont des profanes élus selon des considérations politiques et n'ayant aucune exigence à remplir en fait de compétences professionnelles. Les milieux professionnels et, surtout, la CAT demandent depuis longtemps que la fonction soit professionnalisée. L'avant-projet prévoyait donc de renforcer les compétences fédérales et, notamment, de permettre une ingérence dans la souveraineté des cantons en matière d'organisation et de procédure, du fait qu'il exigeait que les autorités en question soient des "tribunaux interdisciplinaires". Ceci a suscité des critiques lors de la consultation, ce qui a amené le Conseil fédéral, dans la version finale de son projet, à libeller en termes plus réservés les exigences en question. Le projet définitif prévoit dès lors que les décisions prises dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte soient du ressort d'"une autorité interdisciplinaire de protection de l'enfant et de l'adulte" (art. 440 Projet CC). L'organisation interne de cette autorité relève de la responsabilité des cantons, étant entendu qu'il peut s'agir d'une autorité administrative ou d'un tribunal. La liberté d'organisation des cantons est donc préservée aussi largement que possible. Pour des raisons pratiques, il est souhaitable que le droit fédéral soit uniformisé davantage (par exemple dans la clarification des différentes notions dans les trois langues nationales: Fachbehörde – autorité interdisciplinaire – autorità specializzata); cette question nourrira encore certainement les débats parlementaires.

Rétrospective 2006 de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (CDEn)

Pour la CDEn, les affaires les plus importantes sous l'angle du fédéralisme étaient:

- la modification de la loi sur les installations électriques et de la loi sur l'approvisionnement en électricité (proposition de la sous-commission CEATE-E concernant la forme et l'organisation de la société suisse d'exploitation du réseau).
- la modification de la loi sur l'énergie (intégration de dispositions concernant les mesures d'efficacité);
- les négociations Suisse-UE dans le secteur de l'électricité (adoption du mandat par le Conseil fédéral).

Evaluation globale de l'évolution sous l'angle du fédéralisme

On constate une très forte tendance centralisatrice dans la politique énergétique. Dans les domaines de compétence que la Constitution attribue aux cantons (notamment l'énergie dans le secteur des bâtiments, la souveraineté en matière d'eaux, l'utilisation des forces hydrauliques, la sécurité de l'approvisionnement), il y a une tentative du côté de plusieurs services fédéraux (OFEN, OFEV) de mettre en avant l'inefficace esprit de clocher des cantons pour pouvoir, directement ou indirectement (souvent par le truchement des finances), éten-

dre les compétences de la Confédération, ceci alors que les cantons ont fait leurs preuves dans le domaine depuis des décennies. On sent également de la part des mêmes services fédéraux des tentatives de s'inspirer de la politique européenne (directives, livres verts, etc.), voire même de l'anticiper. Il ressort clairement que, ce faisant, ces services entendent briguer "une excellente place" dans la comparaison internationale.

Concernant les délais impartis pour les procédures de consultation, on constate qu'ils ont tendance à devenir toujours plus courts et à se situer - consciemment ou inconsciemment - sur les mois de l'été (juillet/août), une situation qui rend nettement plus difficile la mise au point de prises de position bien étayées et représentatives d'une majorité des cantons (vacances).

Sans succomber à la panique, on remarquera à cet égard que la problématique du climat exercera, à moyen et long terme, une influence considérable sur divers domaines politiques. La tendance vers des solutions centralisatrices ira croissant non seulement dans la politique énergétique, mais également dans bon nombre d'autres domaines politiques.

Rétrospective 2006 de la Conférence des chanceliers d'Etat (CSI)

La CSI s'est occupée des deux projets suivants:

- la convention-cadre relative à la collaboration entre la Confédération et les cantons pour le fonctionnement du Portail suisse www.ch.ch de 2007 à 2010;
- la stratégie suisse de cyberadministration

De l'avis de la CSI, aucune objection n'est à formuler concernant l'évolution de ces deux dossiers du point de vue des préoccupations et des valeurs liées au fédéralisme.

7. Evolution du fédéralisme du point de vue des conférences gouvernementales régionales (vue d'ensemble)

Rétrospective 2006 de la Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse occidentale (CGSO)

Pour la CGSO, les affaires les plus importantes sous l'angle du fédéralisme étaient:

- la RPT: 2^{ème} paquet, 3^{ème} message et ACI (acceptation par les parlements cantonaux);
- la NPR (loi sur la nouvelle politique régionale);
- le financement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI / HES / formation professionnelle);
- la LAMAL (loi sur l'assurance maladie);
- le Fonds d'infrastructure, projets d'agglomération, liste des projets de routes nationales;
- le trafic régional;
- le futur développement des projets ferroviaires (ZEB);
- la réforme de la fiscalité des entreprises;
- l'imposition de la famille (mesures immédiates portant sur l'imposition des couples mariés);
- la loi sur l'aménagement du territoire;
- la loi sur la sécurité intérieure;
- l'examen des tâches de la Confédération;
- la LGeo (loi sur la géoinformation);
- le recensement fédéral 2010;

- l'initiative Cosa;
- le groupe de contact Suisse-France;
- la révision de la Convention des conventions;
- le fonctionnement de la CdC;
- la Maison des cantons.

Evolution des principaux dossiers au regard du fédéralisme

RPT - 3^{ème} message: pas de problème en général, mais quelques points d'application touchant certains cantons auraient dû être considérés avec plus d'attention. Il y a eu un problème d'information officielle, dû à la complexité et à la volatilité du système de péréquation mis en place, ce qui a diminué la confiance dans le processus.

NPR: développement en soi en accord avec le principe fédéraliste; cependant, l'information a été distillée de façon peu systématique et confuse. Le domaine transfrontalier est flou; ses aspects financiers font apparaître un déséquilibre encore plus net dans les enveloppes allouées par les Etats français et suisse pour ces projets, que cela n'était le cas auparavant.

Financement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI / HES / formation professionnelle): engagement financier de la Confédération en deçà des montants prévus (HES notamment); intrusion marquée des instances fédérale dans le domaine depuis l'acceptation de l'article constitutionnel dans le domaine.

LAMAL (problème des tarifs hospitaliers): redistribution des charges sur les contribuables et, en fin de compte, sur les cantons.

Fonds d'infrastructure, projets d'agglomération, liste des projets de routes nationales: concurrence accrue entre les cantons pour la distribution des fonds.

Trafic régional: provoque une vive concurrence entre les cantons pour la distribution des fonds; la diminution des fonds fédéraux destinés au trafic régional se fait au profit du trafic national et interrégional.

Futur développement des projets ferroviaires (ZEB): implique une franche concurrence entre les cantons pour la distribution des fonds.

Réforme de la fiscalité des entreprises: manque de considération pour ses effets sur les impôts cantonaux et sur l'harmonisation fiscale entre les cantons.

Imposition de la famille (mesures immédiates portant sur l'imposition des couples mariés): manque de considération pour ses effets sur les impôts cantonaux et sur l'harmonisation fiscale entre les cantons; manque de débat sur le modèle familial pris en compte.

LGeo: le projet de loi soumis au Parlement en septembre 2006 est trop empreint des vues de l'administration fédérale et des associations faïtières représentant les géomètres; il ne tient pas assez compte des conséquences pour les cantons, ni de la compatibilité nécessaire du futur système suisse avec ceux en vigueur à l'échelle européenne.

Recensement fédéral 2010: les cantons ne sont pas suffisamment pris en compte dans la discussion. Les points de vue sont trop unilatéraux.

Initiative Cosa: le résultat du vote populaire parle en faveur du fédéralisme et de la souveraineté des cantons.

Groupe de contact Suisse-France: l'organisation de cette rencontre s'est faite au détriment des cantons concernés, qui n'ont été conviés que tard à y participer.

Révision de la Convention des conventions: la version révisée doit permettre d'améliorer son fonctionnement sur la base des expériences faites depuis son entrée en vigueur et de l'harmoniser avec l'ACI. Parle en faveur de la région et des relations intercantionales. (Berne n'est pas partie à la Convention.)

Fonctionnement de la CdC: la prise en compte des cantons francophones (envoi de documents) s'est améliorée. Est un progrès du point de vue fédéral.

Maison des cantons: la volonté des cantons pour la réalisation de ce projet doit être clairement exprimée. Les conséquences sur les conférences régionales doivent être explicitées.

Evaluation globale de l'évolution sous l'angle du fédéralisme

Un problème récurrent et très important réside dans le transfert des coûts de la Confédéra-

tion sur les cantons. De plus, il faut noter une tendance générale en faveur de la centralisation (exemples: article constitutionnel sur la formation, initiative parlementaire radicale-libérale en faveur d'un article constitutionnel sur la santé).

La mise en oeuvre de la RPT et l'application de l'ACI seront déterminantes pour le développement futur du fédéralisme. Cet important dossier comporte tout à la fois des opportunités et des risques pour les relations entre cantons et Etat fédéral.

Rétrospective 2006 de la Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA)

Pour la CGCA, les affaires les plus importantes sous l'angle du fédéralisme étaient:

- la modification de la loi sur les installations électriques et de la loi sur l'approvisionnement en électricité (proposition de la sous-commission CEATE-E concernant la forme et l'organisation de la société suisse d'exploitation du réseau);
- la modification de la loi sur l'énergie (intégration de dispositions concernant les mesures d'efficacité);
- les négociations Suisse-UE dans le secteur de l'électricité (adoption du mandat par le Conseil fédéral).

Evaluation globale de l'évolution sous l'angle du fédéralisme

On constate une très forte tendance à la centralisation. Dans les domaines de compétence que la Constitution attribue aux cantons (notamment l'énergie dans le secteur des bâtiments, la souveraineté en matière d'eaux, l'utilisation des forces hydrauliques, la sécurité de l'approvisionnement), il y a une tentative du côté de plusieurs services fédéraux (OFEN, OFEV) d'exercer une influence croissante, ceci alors que les cantons ont fait leurs preuves depuis des décennies. On sent également de la part des mêmes services fédéraux des tentatives de s'inspirer de la politique européenne (directives, livres verts, etc.), voire même de l'anticiper. Il ressort clairement que, ce faisant, ces services entendent briguer "une excellente place" dans la comparaison internationale.

Rétrospective 2006 de la conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse du Nord-ouest (NRWK).

Pour la NRWK, les affaires les plus importantes sous l'angle du fédéralisme étaient :

- les questions de transports dans le Nord-ouest de la Suisse (notamment l'évolution future des grands projets ferroviaires/ZEB, sans le tunnel de Wisenberg).
- la Nouvelle politique régionale et INTERREG IV;
- la collaboration transcantonale des organes cantonaux de surveillance des fondations et de la LPP;
- le maintien du Centre de coordination intercantonale Regio Basiliensis pour les années 2007-2010;
- la coopération transfrontalière (eurodistrict);
- le choix du centre pour la médecine de pointe en Suisse;
- la libéralisation du marché de l'électricité;
- le principe du cassis de Dijon;
- la coordination de la législation en matière de détention de chiens;
- la coordination des règles et des mesures en matière de protection de la population.

Evolution des principaux dossiers au regard du fédéralisme

ZEB: Le projet relatif aux grands projets ferroviaires comporte une lacune décisive en ne proposant aucune solution de 3e et 4e voies à travers le Jura, ce qui rendra impossible la

réalisation de l'objectif de transfert de la route au rail et, en outre, entravera l'amélioration du trafic d'agglomération dans la région du Nord-ouest de la Suisse.

NPR: Le projet de NPR ne correspond plus aux intentions initiales. Mais la situation est évaluée de manière différenciée par les différents cantons membres de la Conférence. Le projet contient néanmoins la partie relative à Interreg, dont l'importance pour la région est particulière.

Evaluation globale de l'évolution sous l'angle du fédéralisme

Nous ne constatons aucune modification significative. Toutefois la marge de manoeuvre financière des cantons se rétrécit à cause des transferts de coûts - parfois à très court terme - de la Confédération aux cantons.

Rétrospective 2006 de la Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse orientale (ORK)

Pour la ORK, les affaires les plus importantes sous l'angle du fédéralisme étaient ²:

- la nouvelle politique régionale (NPR) de la Confédération ainsi que le Programme Interreg IV Rhin supérieur ("Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein", 2007-2013);
- la politique en matière de médias de SRG SSR idée suisse;
- une clarification du statut du canton de Zurich au sein de l'ORK;
- la planification de l'offre en matière de transports publics en Suisse orientale ("AP-Ost")

Evolution des principaux dossiers au regard du fédéralisme

NPR: Mise en oeuvre de la Nouvelle politique régionale de la Confédération (NPR), y compris l'organisation interne en vue de la participation future des cantons de Suisse orientale au Programme Interreg IV "Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein" 2007-2013; participation selon une répartition judicieuse des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la politique régionale. La mise en oeuvre de la NPR est toujours en cours. De même les cantons de la Suisse orientale n'ont pas encore résolu certaines questions d'organisation interne notamment au sujet de la participation à Interreg IV "Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein". Il s'avère difficile de concilier les intérêts divergents des cantons de Suisse orientale.

La politique en matière de médias de SRG SSR idée suisse: l'ORK souligne l'importance politique institutionnelle dans son ensemble d'un dispositif par lequel la population bénéficie des prestations équivalentes de la télévision et de la radio nationales sur tout le territoire suisse; le fédéralisme suppose une mise à égalité de tous les cantons même en ce qui concerne l'approvisionnement de la population du canton en informations sur la politique nationale et régionale. La politique des médias est un sujet qui reste en suspens. Une nouvelle discussion avec la direction de SRG SSR idée suisse est prévue en mars 2007, au cours de laquelle les développements et les éventuelles améliorations doivent être évoqués.

Clarification du statut du canton de Zurich dans l'ORK: Equilibre des avantages et inconvénients de diverses options et répercussions possibles sur le parallélogramme national des forces entre les différentes conférences régionales. Le statut du canton de Zurich au sein de l'ORK a été clarifié.

Planification de l'offre en matière de transports ("AP-Ost"): Equilibrage du dispositif permettant de couvrir les besoins des cantons de Suisse orientale en prestations des entreprises de

² L'objectif et la mission de l'ORK sont principalement la représentation au niveau fédéral des intérêts politiques communs des cantons de l'Est de la Suisse. Ainsi, une participation coordonnée à des procédures de consultation de la Confédération entre les cantons de la Suisse orientale se déroule en fonction de la situation et n'est pas coordonnée par l'ORK; ce sont en règle générale les conférences des directeurs concernées par le sujet qui assument ce rôle.

transports publics (responsabilité RÖV, participation de l'ORK à la défense des intérêts face aux CFF et à la Confédération). La "AP-Ost" est actuellement encore en discussion dans la RÖV.

Evaluation globale de l'évolution sous l'angle du fédéralisme

La situation dénote plutôt une tendance à une restriction de la liberté d'organisation des cantons en raison d'une coordination accrue au sein même de la conférence régionale, comme le montre précisément l'exemple de la compétence cantonale en matière de politique régionale dans le cadre de la NPR. Il convient cependant, à cet égard, de procéder à une évaluation de chaque cas particulier pour déterminer s'il est judicieux, dans l'intérêt d'une défense ciblée des intérêts des petits cantons justement - nombreux au sein de l'ORK - de supporter des pertes au niveau de la liberté d'organisation pour obtenir, en contre-partie, une optimisation dans d'autres dossiers essentiels.

La RPT laisse espérer une meilleure liberté de manoeuvre des cantons, ce qui est à saluer aussi dans l'optique d'une conférence régionale. Il est précisément utile pour cette dernière de pouvoir évaluer avec précision où cette liberté d'organisation des cantons se situe afin d'assurer une coordination plus judicieuse.

Rétrospective 2006 de la Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse centrale (ZRK)

Pour la ZRK, les affaires les plus importantes sous l'angle du fédéralisme étaient:

- la RPT, dispositions d'exécution (2e message);
- la RPT, péréquation des ressources, compensation des charges et compensation des cas de rigueur (3e message);
- le nouvel article constitutionnel sur l'éducation (votation populaire du 21.05.2006);
- le Fonds d'infrastructure;
- l'évolution future des grands projets ferroviaires (ZEB).
- la NPR, Loi fédérale sur la Nouvelle politique régionale;
- la procédure de consultation sur le projet de concordat Police XXI (projet de collaboration de Suisse centrale);
- la décision sur la création d'une structure intercantonale pour l'exploitation et l'entretien des routes nationales (projet de collaboration de Suisse centrale);
- la déclaration d'intention concernant une compensation des charges en matière culturelle (Projet de collaboration de Suisse centrale)

Evolution des principaux dossiers au regard du fédéralisme

Législation d'exécution de la RPT: Elle a évolué comme prévu par la RPT et compte tenu des objectifs de la RPT en matière de fédéralisme.

RPT 3e message: la dotation de la péréquation des ressources et la compensation des charges (ainsi que la compensation des cas de rigueur) influencera considérablement - négativement ou positivement selon les points de vue - les conditions cadre financières des cantons et, par conséquent, leur autonomie financière en tant qu'élément essentiel de la souveraineté cantonale. On ne peut pas encore prétendre que le grand défi consistant à trouver la bonne répartition du point de vue du fédéralisme ait été surmonté.

Article constitutionnel sur l'éducation: La pression à collaborer dans le secteur de la formation ira croissant.

Fonds d'infrastructure: les infrastructures, et notamment les voies de circulation, jouent un rôle central dans la "concurrence régionale". Une infrastructure insuffisante ne peut guère être compensée par d'autres instruments; l'existence d'une infrastructure peut donner une impulsion au développement d'une région. Le danger existe pour la Suisse centrale que la Confédération n'accorde pas suffisamment d'attention à cette préoccupation.

L'évolution future des grands projets ferroviaires (ZEB): cf. remarques au sujet du Fonds d'infrastructure.

NPR: Grâce à la nouvelle conception de conventions-programmes Confédération-cantons, l'influence des cantons sur la politique régionale devrait s'accroître d'une manière réjouissante.

Procédure de consultation sur le projet de concordat Police XXI (projet de collaboration de Suisse centrale): "Polizei XXI" aura pour effet d'intensifier la collaboration intercantonale dans un secteur-clé de la souveraineté cantonale.

Décision sur la création d'une structure intercantonale pour l'exploitation et l'entretien des routes nationales (Projet de collaboration de Suisse centrale): Le projet a échoué.

Déclaration d'intention concernant une compensation des charges en matière culturelle (projet de collaboration de Suisse centrale): La compensation des charges intercantonale est une partie essentielle de la RPT. Le succès du projet fait office de "galop d'essai" pour le système de la RPT.

Evaluation globale de l'évolution sous l'angle du fédéralisme

Formation: La liberté de manoeuvre se réduit, la pression à une harmonisation croît. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de la "compétence fédérale subsidiaire" nouvellement introduite dans la Constitution fédérale surtout parce que la Confédération décide de son propre chef si, et à quel moment, elle en fait usage.

Sécurité: Aucune transfert notable; La mise en oeuvre et, surtout, le développement de Schengen/Dublin seront un grand défi pour l'organisation fédérale de la Suisse.

Santé publique: De nombreux éléments dépendent de l'avenir de la CICC. La Suisse centrale n'est toutefois pas trop directement concernée par la question de la médecine de pointe.

Economie publique: La mise en oeuvre de la RPT sera décisive. Quelle est l'influence que les cantons pourront exercer dans le cadre des conventions-programmes?

On peut supposer d'une manière générale que le nouvel article constitutionnel sur l'éducation a éveillé un certain intérêt à Berne pour que de nouvelles "compétences fédérales subsidiaires" soient créées dans de nouveaux secteurs. Mais les "coupables" ne sont pas seulement à rechercher du côté de la Confédération, mais aussi dans les cantons eux-mêmes. La pression de la Confédération devrait en effet dépendre essentiellement de la question de savoir avec quelle disponibilité et avec quel succès les cantons trouveront des solutions résultant d'efforts de coopération et d'harmonisation. C'est à ce point de vue que les cantons sont eux-mêmes maîtres de la garantie du fédéralisme.

8. Evolution du fédéralisme dans l'optique des interventions fédérales

Pour examiner les tendances générales de l'évolution du fédéralisme aux Chambres fédérales, une analyse a été faite des interventions déposées au Conseil national et au Conseil des Etats entre le 26 novembre 2005 (session d'hiver 2005) et le 8 octobre 2006 (fin de la session d'automne). Sur un total de 1115 interventions déposées, 448 d'entre elles ont été sélectionnées par une recherche plein texte (notamment en utilisant le terme de *canton*), le tout complété par une recherche par descripteurs (cf. annexe V). Dans une deuxième étape, 77 interventions ont été sélectionnées parmi ce premier lot: celles-ci portent soit sur des questions de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, la collaboration confédérale ou intercantonale et des questions d'exécution cantonale, soit sur d'autres sujets qui ont un rapport avec le fédéralisme.³

³Les calculs suivants portent sur seulement 70 des 77 interventions. Les 7 textes restants portaient plutôt sur des questions de délimitation ou de transfert des coûts entre la Confédération et les cantons ou sur des questions particulières comme par exemple la création d'une base constitutionnelle pour la Conférence des gouvernements cantonaux.

Il en résulte que, sur 1115 interventions déposées pendant la période en question, 77 d'entre elles sont clairement en rapport avec la structure fédérale de la Suisse. La proportion d'interventions portant sur ce sujet est de 6% au Conseil national et de 12%, soit le double, au Conseil des Etats. Mais même si cette proportion est relativement petite, les thèmes abordés par ces interventions sont vastes. Les sujets principaux étaient les finances publiques, notamment la politique fiscale, l'aménagement du territoire et la politique des transports, des questions sociales ainsi que la politique en matière d'éducation et de recherche.

Les interventions préconisant une centralisation de tâches au niveau fédéral représentent, dans les deux chambres, une proportion supérieure à 60% des interventions analysées. Ce chiffre relativement élevé ne signifie toutefois pas qu'il y a un "acharnement centralisateur" des Chambres fédérales. Il est assez naturel qu'un parlementaire fédéral qui cherche à obtenir quelque chose prône plutôt une solution fédérale. Une façon plus concluante d'examiner le phénomène consisterait à analyser la forme que prendrait cette centralisation. La subsidiarité est-elle préservée dans la démarche centralisatrice préconisée? Laisse-t-on suffisamment de marge de manoeuvre aux cantons? Est-ce que, par exemple, une tâche commune se trouve sournoisement centralisée? Si la présente analyse ne saurait apporter une réponse définitive à ces questions, elle permet néanmoins de discerner certaines tendances. Pour ce faire, la catégorie Centralisation a été subdivisée dans les 4 sous-catégories suivantes: disposition dans une loi fédérale portant ingérence dans l'autonomie cantonale, régime fédéral ou loi fédérale avec liberté de manoeuvre des cantons, plus forte prise d'influence de la Confédération dans le cadre des dispositions légales existantes et demande d'une influence croissante de la Confédération sur les cantons (cf. annexe V). La situation de loin la plus fréquente dans les interventions consiste à demander une nouvelle disposition fédérale entraînant comme répercussion une limitation plus ou moins importante de la marge de manoeuvre des cantons. En revanche, une solution préconisant une loi-cadre qui prévoit explicitement la liberté de manoeuvre des cantons n'apparaît que dans deux interventions du Conseil national. Ce faible nombre est certainement dû au fait qu'une loi-cadre ou un article constitutionnel implique la plupart du temps un projet de loi de plus grande ampleur. Il n'en reste pas moins qu'une allusion à la nécessaire marge de manoeuvre des cantons est rare. Certaines interventions sont cependant plus réservées et demandent à la Confédération d'exercer de l'influence sur les cantons en se fondant sur des dispositions de loi existantes (p.ex. lors de l'approbation des plans directeurs en matière d'aménagement du territoire), ou se bornent à lui indiquer une marche à suivre (p.ex. l'introduction de l'impôt sur les véhicules à moteur en fonction de leur consommation).

	Nombre d'interventions		
	Conseil national	Conseil des Etats	Deux Chambres
Centralisation	35 (61 %)	8 (62 %)	43 (61 %)
Décentralisation	8 (14 %)	1 (8 %)	9 (13 %)
Collaboration	7 (12 %)	2 (15 %)	9 (13 %)
Exécution cantonale	7 (12 %)	2 (15 %)	9 (13 %)
<i>Total</i>	<i>57 (100 %)</i>	<i>13 (100 %)</i>	<i>70 (100 %)</i>

Mais ce qui est également intéressant, c'est qu'une seule intervention du Conseil des Etats va dans la direction de la décentralisation, exigeant donc la préservation ou l'extension de la marge de manoeuvre cantonale. La faiblesse de cette tendance vers un maintien ou une extension des compétences cantonales se reflète également au niveau du pourcentage, qui montre aussi que le Conseil des Etats y est moins favorable que l'autre Chambre. On notera également avec intérêt que les différences sont minimes entre les deux Chambres en ce qui concerne la promotion du fédéralisme coopératif, qu'il s'agisse de la collaboration fédérale ou intercantonale. D'une manière générale on constate en l'occurrence que le Conseil des Etats n'assume pas son rôle de représentant des cantons. Cette constatation rejoint une recherche un peu plus ancienne dans le secteur des sciences sociales qui conclut que les

problèmes qui touchent les cantons ne sont pas défendus davantage au Conseil des Etats qu'au Conseil national (LINDER 1999, p. 142⁴). Il apparaît donc qu'au niveau des interventions parlementaires, le Conseil des Etats ne s'engage pas davantage que le Conseil national en faveur de la préservation de l'autonomie cantonale. Ceci pourrait être dû au fait que le Conseil des Etats en Suisse s'est inspiré du système américain de la représentation parlementaire des Etats fédérés et non du système allemand de représentation des exécutifs desdits Etats fédérés. En outre, les membres du Conseil des Etats sont, à l'instar de leurs homologues du Conseil national, liés par des intérêts de groupes parlementaires, de partis et de groupes de pression. Il semble donc que, si l'on fait abstraction du fait que, au Conseil des Etats, les petits cantons sont favorisés par rapport aux grands cantons, les deux Chambres ont une démarche de plus en plus similaire dans les positions qu'elles adoptent (LINDER 1999, S. 196).

Et si l'on considère certains sujets précis, il semble que des différences font leur apparition concernant la pression à la centralisation. Le domaine le plus fortement exposé aux critiques dans le débat sur le fédéralisme en 2006 était la question des différentes politiques cantonales en matière de fiscalité. A côté d'une harmonisation fiscale formelle plus étendue, des variantes proposant une harmonisation matérielle - comme le propose une initiative du PS qui a été lancée pendant l'année sous revue - nourrissent également la discussion. Il faut en outre mentionner deux interventions du Conseil national qui, sur la base de la critique émise par la Commission européenne au sujet de certaines pratiques fiscales cantonales, demandent au Conseil fédéral de préserver la concurrence fiscale suisse. Dans le secteur des transports, le reproche selon lequel les cantons infligent des amendes dans le seul but de remplir les caisses de l'Etat a alimenté la discussion. La Confédération a été priée de divers côtés d'exiger que ces amendes fassent l'objet d'une affectation déterminée. Dans les secteurs de la politique sociale, de l'éducation et des sciences, des interventions tendant vers une collaboration fédérale renforcée entre les acteurs impliqués ont été déposées et se sont ajoutées à celles qui étaient de nature "centralisatrice". Cette évolution ne surprend guère dans le domaine de l'éducation puisque dans ce secteur - compte tenu du renforcement des compétences fédérales - les nouveaux articles sur l'éducation débouchent clairement sur une collaboration entre la Confédération et les cantons. Il n'en reste pas moins que des voix s'élèvent quand même (du Conseil des Etats) demandant que cette tâche soit entièrement transférée à la Confédération.

	Nombre d'interventions			
	Finances publiques	Aménagement du territoire/Transports	Politique sociale	Formation et recherche
Centralisation	10	4	5	5
Décentralisation	2	2	0	0
Collaboration	0	0	3	3
Exécution cantonale	1	3	0	0

Des différences dans le sens des interventions se remarquent également entre partis politiques. Proportionnellement, les interventions les plus centralisatrices ont été déposées par les Verts, suivis par le PRD. Le PS, en déposant 9 interventions, se classe également dans la catégorie «centralisation» alors qu'il n'a pas déposé une seule intervention tendant vers une décentralisation ou une préservation de l'autonomie cantonale. Il reconnaît néanmoins dans 3 interventions l'importance de la collaboration intercantonale. Le PDC semble démontrer le plus grand équilibre en matière de fédéralisme dans ses interventions. Mais il n'est guère possible de parler d'une tendance générale de ces partis dans la mesure où chacun d'eux n'a déposé que peu d'interventions ayant un rapport avec le fédéralisme.

⁴WOLF LINDER, *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Bern, Haupt, 1999 (LINDER 1999).

	Nombre d'interventions				
	PDC	PRD	PS	UDC	Verts
Centralisation	3 (33 %)	7 (70 %)	9 (60 %)	3 (43 %)	3 (75 %)
Décentralisation	3 (33 %)	2 (20 %)	0 (0 %)	2 (29 %)	1 (25 %)
Collaboration	2 (22 %)	1 (10 %)	3 (20 %)	1 (14 %)	0 (0 %)
Exécution cantonale	1 (11 %)	0 (0 %)	3 (20 %)	1 (14 %)	0 (0 %)
<i>Total</i>	<i>9 (100 %)</i>	<i>10 (100 %)</i>	<i>15 (100 %)</i>	<i>7 (100 %)</i>	<i>4 (100 %)</i>

9. Aperçu d'autres rapports sur le fédéralisme au plan international

Sur un plan international on trouve d'autres rapports sur le fédéralisme⁵ permettant des comparaisons:

Allemagne:

EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG, TÜBINGEN (HRSG.), *Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005, 681 pages.

Autriche:

INSTITUT POUR LE FÉDÉRALISME (ÉD.), *29. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2004*, Wien: Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., 2005, 410 pages. Le rapport couvrant l'année 2005 paraîtra vraisemblablement en février 2007.

Royaume-Uni:

Rapports au sujet du développement des régions en Angleterre: Devolution Monitoring Reports, UCL Department of Political Science, The Constitution Unit, London, sous: <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/devolution/devo-monitoring-programme.html> .

Espagne:

JOAQUÍN TORNOS MAS, *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Barcelona, Institut de Dret Públic, 2006, 960 pàgs.

Canada:

QUEEN'S UNIVERSITY INSTITUTE OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (ED.), *Canada: The State of the Federation 2005*, Quebec, 2005.

Etats-Unis

Annual Review of American Federalism, Publius: The Journal of Federalism, 1981ss.

⁵ La liste suivante résulte d'une requête faite (par courriel) par le Professeur Thomas Fleiner, directeur de l'Institut suisse du fédéralisme à Fribourg. Nous le remercions de cette liste tout en n'en garantissant pas l'exhaustivité.

10. Résumé et appréciation globale

Le fédéralisme ne "renaît" pas, mais vit et se développe. Il est frappant à ce propos de constater que la perception interne du fédéralisme par les milieux directement impliqués dans la collaboration horizontale et verticale (cantons-cantons et Confédération-cantons) et la perception externe du fédéralisme se recoupent de plus en plus. Pour exemple: les cantons (CDIP) ont collaboré d'arrache-pied avec le Parlement pour accoucher du nouvel article constitutionnel sur l'éducation et apporter ainsi la preuve que le fédéralisme jouit d'une capacité de renouvellement considérable. Une part importante des commentaires publiés après le 12 mai voient toutefois l'esprit des cantons différemment: le net Oui (85%) des votants serait un "rejet sans équivoque de l'esprit de clocher". La difficulté pour le large public de comprendre les qualités du fédéralisme peut être considérée comme le problème fondamental du système, surtout à une époque où dominant des impératifs d'efficience et d'uniformisation.

Dans les médias, la concurrence fiscale entre les cantons, le financement du système de santé, la RPT et la réorganisation du système éducatif (article sur l'éducation, HarmoS, initiatives sur les langues étrangères) apparaissent comme les thèmes-clés liés au fédéralisme en 2006. D'après les propos rapportés, ces dossiers importants du point de vue fédéraliste incarnent le tiraillement entre diversité cantonale et centralisme; selon le sujet en question, la couleur politique et l'appréciation, l'optique journalistique penche pour l'un ou l'autre de ces pôles. A cela s'ajoutent des thèmes tels que la politique des chiens ou la protection cantonale des non-fumeurs, dans lesquels la diversité fédérale devient manifestement un fardeau insupportable aux yeux d'une grande partie de la population ("fouillis cantonal"). Les cantons sont là invités à montrer les solutions propres à un fédéralisme dynamique qu'ils peuvent offrir dans de tels cas. La manière dont les cantons ont élaboré en 2006 leur concept concernant les particules fines pourrait servir d'exemple à ce titre.

Le rapport „Baustelle Föderalismus“ (Avenir Suisse) publié en 2005 continue à alimenter la discussion scientifique. Dans le recueil de contributions paru durant l'année de référence, intitulé „Föderalismus – zukunftstauglich“ (Fédéralisme - futurocompatible), René Frey convertit les régions métropolitaines en grandes régions et agglomérations dotées d'une nouvelle "Regional Governance". L'"Atlas des mutations spatiales de la Suisse", publié en automne 2006 et dotant la politique des agglomération d'impulsions et de bases statistiques précieuses, est aussi venu renforcer cette conscience des métropoles en Suisse. Adrian Vatter („Föderalismusreform – Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz“) suggère au contraire une réforme institutionnelle du fédéralisme (Conseil des Etats, majorité des cantons), après que les aspects plus économiques et politico-financiers ont dominé ces dernières années dans le cadre de la RPT.

Le bilan fédéraliste tiré des projets en consultation et des affaires parlementaires en 2006 s'avère globalement positif. La majorité des dossiers évolue en conformité avec le fédéralisme au sens des cantons. Seules exceptions parmi les projets en consultation: les dossiers du recensement 2010 et de la loi sur le transfert du trafic marchandises (LTTM). La LTTM montre par exemple combien la collaboration verticale *ab ovo*, déjà avant la consultation, est importante sur les projets controversés. Tenter cette coopération contre la résistance de certains fonctionnaires fédéraux constitue pour les cantons et pour les conférences des directeurs un défi tout particulier. Au niveau de la législation fédérale, associer les cantons au travail des commissions du Conseil des Etats est devenu une évidence. Il convient en l'espèce de jongler avec les calendriers parfois serrés des débats parlementaires.

Il est particulièrement réjouissant que le 2e message RPT (législation d'exécution) ait passé la rampe parlementaire durant la session d'automne 2006. Avec le 3e message RPT (dotation des instruments de péréquation et législation transitoire), le grand projet de réforme du fédéralisme se trouve maintenant sur la ligne d'arrivée. Il reste ici aussi à constater combien cette performance essentielle du fédéralisme coopératif est peu comprise de l'extérieur.

L'appréciation globale de l'évolution du fédéralisme par les conférences des directeurs et les

conférences gouvernementales régionales fait état, plus ou moins clairement selon le dossier, d'une tendance à chercher des solutions à un niveau plus régional. Ceci est vrai pour tous les domaines de compétence des cantons, notamment l'éducation, la santé et le social. Si la voie fédéraliste de bas en haut doit ainsi également servir d'orientation pour résoudre les questions à l'avenir, il en résulte un besoin accru en coordination et une charge supplémentaire au niveau intercantonal. On note aussi avec étonnement que l'évolution en 2006 de la liberté d'organisation des cantons est jugée dans l'ensemble positive et allant de soi. L'autonomie d'organisation et financière des cantons, qui se trouve encore renforcée par la RPT, peut se targuer de quelques succès (souveraineté fiscale, domaine de l'asile, politique régionale, etc.). En revanche, on observe de fortes tendances à la centralisation dans les domaines de la santé et de l'énergie. Certaines craintes se sont par ailleurs exprimées à l'idée que la voie dégagée avec l'article sur l'éducation ("compétence fédérale subsidiaire") pourrait aussi faire école dans d'autres domaines politiques.

Quant à l'appréciation des interventions parlementaires fédérales, celle-ci montre, à l'instar de l'année précédente, qu'un nombre relativement modeste d'interventions concerne de près ou de loin le thème du fédéralisme (Conseil national 6%, Conseil des Etats 12%). Dans cette tension entre centralisation et décentralisation, les interventions parlementaires laissent aussi entrevoir un certain penchant pour les solutions fédérales. Toutefois, le nombre restreint d'interventions touchant au fédéralisme appelle à une certaine prudence dans cette interprétation.

11. Mesures

La perception externe du *fédéralisme coopératif* laisse à désirer. Les capacités de ce système ne sont que trop peu considérées dans les médias et dans le public. A l'inverse, l'image du "fouillis cantonal" semble s'être plutôt répandue en 2006. Il ne faut pas sous-estimer dans ce cadre que l'image du fédéralisme est de moins en moins dessinée par les grands médias. A cela s'ajoute une société de plus en plus mobile, de moins en moins consciente et localement de moins en moins bénéficiaire des avantages du fédéralisme. Dans ce contexte, la Fondation *ch* recommande de réfléchir dans le cadre de la CdC et des conférences des directeurs sur la manière d'améliorer l'image du "fédéralisme" auprès du public. Les projets communs en cours "Maison des cantons" et "Coordination matérielle" (collaboration des secrétariats des conférences) offrent de possibles plates-formes pour cet exercice.

Selon le principe "Fais le bien et parles-en", le projet RPT renferme aussi un énorme potentiel pour démontrer la performance de la collaboration intercantonale. Il conviendrait en particulier d'exploiter cette opportunité lors de l'entrée en vigueur de la RPT. Le renforcement de la collaboration entre les cantons dans les domaines transport d'agglomération, hautes écoles spécialisées, universités cantonales, institutions culturelles, hôpitaux et institutions pour handicapés, exécution des peines et des mesures, jusqu'à la gestion des déchets, offre de nombreuses occasions pour visualiser concrètement cette fameuse "grande réforme du fédéralisme".

Les appels à des solutions étatiques au niveau fédéral se multiplient. Il est urgent de contrer ces voix moyennant un contrôle sévère de la subsidiarité (art. 42, 46 et 47 Cst.). L'évaluation des interventions touchant au fédéralisme révèle à quel point les avocats de la marge de manoeuvre cantonale se font rares sous la coupole du Parlement fédéral. La Confédération ne devrait-elle pas avoir tout intérêt à réaliser des tâches étatiques en respect des niveaux institutionnels? Si oui, il s'impose alors de consolider le principe de subsidiarité au niveau fédéral. La CdC est dès lors invitée à soulever et concrétiser ce thème avec le Conseil fédéral dans le cadre du Dialogue confédéral. L'une des questions-clés dans ce cadre pourrait être de savoir quelles mesures permettraient d'assurer l'application du principe de subsidiarité par l'administration fédérale dès l'élaboration des premières esquisses d'un projet.

12. Décisions

- I. Le Conseil de fondation prend acte du deuxième rapport de monitoring "Fédéralisme" 2006.**
- II. Le Conseil de fondation charge le secrétariat de la Fondation *ch* de transmettre en bonne et due forme les principaux résultats 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 la Fondation *ch* de veiller à la mise en oeuvre des mesures selon chapitre 11.**
- IV. En vue du rapport de monitoring 2007, il convient d'examiner le moyen d'intégrer systématiquement dans le rapport une analyse comparative des résultats du monitoring depuis 2005.**