



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

Rapport de monitoring "Fédéralisme" 2007

Table des matières

1	Bases et structure du rapport.....	3
2	Evolution de la discussion sur le fédéralisme en 2007	4
2.1	Le fédéralisme tel que reflété par les médias: rétrospective chronologique	4
2.2	Evolution du fédéralisme sous l'angle de la science et de la recherche	5
2.3	Développement du fédéralisme dans le contexte international	7
2.3.1	Rapports sur le fédéralisme d'autres pays	7
2.3.2	Conférence internationale sur le fédéralisme en Inde.....	8
2.3.3	Réseau sur le fédéralisme financier de l'OCDE	9
3	Projets et textes de la Confédération.....	10
3.1	Projets en consultation.....	10
3.2	Législation.....	11
3.3	Interventions au Parlement fédéral	12
3.3.1	Analyse d'après la nature de la tâche et l'orientation générale.....	12
3.3.2	Analyse par Chambre	14
3.3.3	Analyse selon l'appartenance politique.....	14
3.3.4	Analyse selon les domaines politiques	15
3.3.5	Résumé et comparaison avec l'année précédente	15
4	Collaboration intercantonale	16
5	Appréciation de l'évolution du fédéralisme du point de vue des conférences intercantonales	17
5.1	Appréciation par les conférences des directeurs	17
5.1.1	Conférence des gouvernements cantonaux (CdC).....	17
5.1.2	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)	18
5.1.3	Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF)	19
5.1.4	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS).....	19
5.1.5	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS)	20
5.1.6	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)	20
5.1.7	Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP).....	21
5.1.8	Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP).....	22
5.1.9	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP).....	22
5.1.10	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (CDEn)	22
5.1.11	Conférence des directeurs cantonaux des forêts (CDFo).....	23
5.1.12	Conférence des chanceliers d'Etat (CChE)	24
5.2	Appréciation par les conférences gouvernementales régionales	24
5.2.1	Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse centrale (ZRK)	24

5.2.2	Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse du Nord-ouest (NWRK).....	25
5.2.3	Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse orientale (ORK).....	25
5.2.4	Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse occidentale (CGSO)	26
5.2.5	Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA)	27
5.3	Résumé de l'appréciation du point de vue des conférences intercantionales	28
6	Appréciation de l'évolution du point de vue de la Confédération	29
7	Résumé et appréciation globale	31
7.1	Evolution durant l'année 2007.....	31
7.2	Changements durant la période 2005 - 2007	32
7.3	Besoin d'agir	33
8	Décisions	34
	Glossaire des abréviations	35
	Bibliographie	36

Annexe I: Rétrospective chronologique 2007: évolution du fédéralisme sous l'angle des médias

Annexe II: Résultats et tendances dans la recherche sur le fédéralisme suisse 2007: bibliographie commentée de l'Institut du Fédéralisme

Annexe III: Projets de la Confédération ayant une incidence politique sur les cantons en consultation (*en allemand*)

Annexe IV: Projets législatifs de la Confédération ayant une incidence politique sur les cantons (*en allemand*)

Annexe V: Analyse d'interventions parlementaires (*en allemand*)

1 Bases et structure du rapport

Développer et moderniser le fédéralisme est une des aspirations fondamentales de la Fondation *ch* pour la collaboration confédérale. C'est pourquoi le Conseil de fondation a confié un mandat pour faire établir tous les ans un rapport de monitoring "fédéralisme". Cette observation active doit montrer la direction dans laquelle le fédéralisme suisse se développe et par quelles mesures il peut être renforcé. Le présent rapport sur l'évolution de la situation en 2007 constitue déjà la 3^e édition de ce monitoring. Ceci permettra en outre d'approfondir la question de savoir si, au cours des trois années d'observation, des modifications se dessinent en politique du fédéralisme.

Le rapport de monitoring "Fédéralisme" 2006 a été approuvé par le Conseil de fondation de la Fondation *ch* à sa séance du 3 janvier 2007, puis publié sur internet à l'adresse www.fondationch.ch, sous la rubrique Dossiers *ch* spéciaux. Il a été commenté aussi avec le Conseil fédéral à l'occasion du Dialogue confédéral du 23 mars 2007, au cours duquel les représentants de la Confédération en ont pris connaissance avec intérêt. La présidente de la Confédération Micheline Calmy-Rey a expressément demandé à cette occasion que la Confédération soit associée à l'élaboration de ce rapport à l'avenir. C'est pourquoi le présent rapport contient une nouvelle rubrique au chapitre 6, qui est une évaluation du fédéralisme par la Confédération.

L'introduction du rapport offre une vue d'ensemble de l'évolution du débat sur le fédéralisme au cours de l'année sous revue dans la presse, dans le secteur des sciences et de la recherche ainsi que dans le contexte international.

L'essentiel du travail de monitoring consiste, comme par le passé, en un accompagnement systématique du processus législatif au niveau de la Confédération. A l'aide d'une grille d'évaluation, les textes fédéraux ayant des incidences politiques pour les cantons font l'objet d'un examen par les conférences intercantionales des directeurs à la lumière des 3 questions suivantes:

1. Les cantons ont-ils pu participer au processus décisionnel en temps opportun?
2. Les principes de la répartition compétences / tâches entre la Confédération et les cantons ont-ils été respectés?
3. Est-ce que, dans la mise en oeuvre du droit fédéral par les cantons, les nouveaux instruments de collaboration sont utilisés, et l'autonomie cantonale en matière de mise en oeuvre est-elle préservée?

Ce rapport prend en compte tous les textes ayant un rapport avec le fédéralisme qui ont fait l'objet d'une consultation aboutie en 2007, qui ont été soumis au Parlement fédéral au cours de l'année ou qui ont été examinés par le Parlement fédéral entre la session d'hiver 2006 et la session d'automne 2007. Concernant ces derniers, il est procédé si possible et au besoin à une appréciation du débat y relatif aux Chambres fédérales sous l'angle du fédéralisme. L'image de l'ambiance qui a régné au sein du Parlement fédéral est complétée par une analyse des initiatives, motions et postulats qui ont été déposés pendant l'année sous revue.

Un chapitre séparé est consacré à la collaboration intercantonale. Le développement de la collaboration intercantonale avec compensation des charges constitue l'un des piliers

du projet RPT, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. La loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) stipule en son article 18 al. 3 que le Rapport sur l'évaluation de l'efficacité, à établir tous les quatre ans, doit présenter séparément l'impact de la collaboration intercantonale avec compensation des charges. A cet effet, le rapport de monitoring peut offrir les bases nécessaires. Abstraction faite de ceci, la collaboration horizontale entre les cantons prendra de l'importance au vu des imbrications économiques et sociales de plus en plus denses qui dépassent les frontières cantonales, une évolution qui explique la nécessité d'assurer une observation continue de l'évolution de la collaboration intercantonale.

L'analyse du processus d'élaboration des lois au niveau fédéral est complétée par une appréciation générale de l'évolution du fédéralisme dans l'optique des conférences des directeurs et des conférences gouvernementales régionales. Les perceptions en grande partie très différentes sont, finalement, résumées pour constituer une appréciation générale du point de vue des conférences intercantionales.

Sur mandat de la Fondation *ch* pour la collaboration confédérale, le présent rapport a été mis au point par le service RPT du secrétariat de la CdC en collaboration avec le secrétariat de la Fondation *ch*, l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg, les conférences des directeurs intercantionales et les conférences gouvernementales régionales. Le Service du fédéralisme en collaboration avec le Groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme ont eu l'occasion de prendre position et de donner leur avis. La Fondation *ch* pour la collaboration confédérale les remercie pour toutes leurs contributions et suggestions.

2 Evolution de la discussion sur le fédéralisme en 2007

2.1 Le fédéralisme tel que reflété par les médias: rétrospective chronologique

L'annexe I fournit une vue d'ensemble des commentaires de presse parus entre le 16 décembre 2006 et le 30 novembre 2007 sur des événements ayant trait au fédéralisme.

Du point de vue fédéraliste, les reportages ont surtout traités de la fiscalité, de la RPT et de la santé, notamment le financement hospitalier.

Les réflexions sont très diverses concernant le fédéralisme en général: alors que dans certains articles la force d'innovation du fédéralisme est relevée, le professeur Borner parle, par exemple, du pays des "joueurs de veto" enclin au blocage. La publication du 2^e rapport de monitoring "Fédéralisme" 2006 recueille un large écho majoritairement favorable, alors qu'un moins bon accueil est réservé au document sur la stratégie de la CdC sur la politique européenne, qui appelle des commentaires tels que "épiciers cantonaux" ou "plus de confusion". Les critiques émises au sujet de la CdC et des conférences des directeurs non seulement en rapport avec la Maison des cantons, que le le Blick monte en épingle pour en faire une nouvelle à sensation ("Soulèvement contre le palais de fonctionnaires"), mais aussi à l'occasion de la présentation, par le conseiller fédéral Blocher, de la 2^e Conférence nationale sur le fédéralisme ainsi que dans d'autres autres articles montrent à quel point les tâches et le fonctionnement de ces organisations sont mécon-

nus. L'idée de réformer le Conseil des Etats en y admettant des représentations des villes est évoquée à plusieurs reprises.

Dans le cadre du projet RPT, les médias s'intéressent aux débats parlementaires sur le 3^e message RPT avec le compromis concernant le financement des versements compensatoires après-coup de l'AI et la présentation des chiffres définitifs de la péréquation. Des voix critiques s'élèvent notamment du côté de la Suisse romande et de Zurich. L'arrêté de mise en oeuvre de la réforme au 1^{er} janvier 2008 ne suscite que peu d'écho dans les médias.

C'est une fois de plus le débat sur la fiscalité qui occupe une large place dans la presse, les thèmes abordés étant l'imposition forfaitaire, le contentieux fiscal Suisse-UE, la concurrence fiscale et le tarif dégressif d'Obwald. Les autres sujets importants relatés par la presse sont le financement des hôpitaux, la loi sur les langues, le recensement 2010 et les bases de la lutte contre le hooliganisme. Peu de place, en revanche, est accordée au débat sur les réformes territoriales.

S'agissant de la collaboration intercantonale, la presse rend compte de l'ouverture de l'école intercantonale de police à Hitzkirch, des efforts pour créer Espace éducatif Suisse du Nord-Ouest, des concordats sur la pédagogie spécialisée et pour l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS), de l'harmonisation des aides à la formation ainsi que de la nouvelle tentative de coordonner la médecine de pointe.

Comme c'était le cas les années précédentes, l'utilisation du vocable "esprit de clocher" ("Kantönligeist") a pu être relevée dans la NZZ et le Tages-Anzeiger:

Tableau 1: Utilisation de la notion "Esprit de clocher"

	2005	16.12.2005 -15.12.2006	16.12.2006 -15.12.2007
NZZ (y c. NZZ am Sonntag)	15	14	12
Tages-Anzeiger	23	23	16
Total	38	37	28

On constate que ce terme, qui a une connotation négative du point de vue fédéraliste, est moins souvent utilisé, ce qui confirme l'impression générale que la critique du fédéralisme dans les reportages s'est plutôt atténuée par rapport aux années précédentes.

2.2 Evolution du fédéralisme sous l'angle de la science et de la recherche¹

Si l'on compare les publications de cette année avec celles des deux années précédentes, il apparaît qu'elles se limitent souvent à des descriptions de nature informative. C'est en vain que l'on y chercherait des réflexions scientifiques qui stimulent, prolongent ou même remettent fondamentalement en cause le débat de fond touchant les limites, les potentialités et les changements significatifs du fédéralisme dans son essence même. Le fédéralisme est plutôt considéré comme un fait entendu, sur lequel on informe mais qu'on

¹ Résumé légèrement abrégé du rapport "Bibliographie commentée de l'Institut du fédéralisme, édition 2007", reproduit à l'annexe II.

ne remet pas en cause. Cette situation peut notamment découler du fait que notre fédéralisme vient justement de franchir des étapes décisives avec la révision totale de la Constitution, la réforme de la justice et la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT) qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2008, dont on attend une certaine consolidation du système.

Ces réflexions introductives ne doivent pas nous faire perdre de vue le fait que l'Europe, dont la porte nous est entr'ouverte depuis la conclusion des Accords bilatéraux, contraint toujours les milieux scientifiques à la production intensive d'études et de descriptions comparant, opposant ou confrontant droit suisse et droit communautaire. La plupart du temps, ces représentations sont – expressément ou tacitement – toutes imprégnées du « Sonderfall », qu'on l'encense ou qu'on le rejette, d'une Suisse pratiquant le multiculturalisme et la démocratie directe, mais dont la mission consistera toujours à puiser dans son identité la force de s'affirmer dans un monde en voie de globalisation et d'europanisation. Un fait intéressant tient à l'absence complète de tout texte remettant fondamentalement en cause le fédéralisme suisse. Dans notre pensée politique, ce système forme le socle incontestable et incontesté sur lequel, aujourd'hui comme hier, nous faisons reposer le futur. Cette espère d'autosatisfaction, dont nous nous contentons, ne doit pas nous induire en erreur. A l'avenir, le fédéralisme ne pourra continuer à faire ses preuves qu'au prix d'une remise en cause permanente qui doit lui permettre de se justifier.

Les impulsions décisives en matière de fédéralisme doivent donc cette fois être moins recherchées auprès de la science que du peuple qui, en se prononçant sur des sujets aussi fondamentaux que la nouvelle Constitution, la réforme de la justice et la RPT, a posé des jalons pour le développement futur du fédéralisme.

Le 1^{er} janvier 2007 a vu l'entrée en vigueur de la réforme de la justice, dotée d'un nouveau droit fondamental, en l'occurrence la garantie de l'accès au juge: les citoyens sont assurés d'avoir accès à une autorité judiciaire indépendante pour presque n'importe quel litige. Contrairement aux droits fondamentaux des Etats-Unis, qui ne prennent effet dans les états que par l'entremise du XIV^e Amendement, les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution suisse sont d'effet direct à l'égard des cantons. Cela vaut désormais également pour la garantie de l'accès au juge inscrite à l'art. 29a de la Constitution. Sur mandat de la Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police, l'Institut du Fédéralisme a rédigé un avis de droit portant sur ce nouveau venu dans la grande famille universelle des droits de l'homme, avis de droit précisant les conséquences institutionnelles et procédurales de cette nouvelle institution, notamment en matière de droit intercantonal. L'avis de droit en question peut être téléchargé sur le site Internet de l'Institut.

Cette garantie de l'accès au juge, en partie nouvelle, conduira dans l'avenir à une inter-pénétration encore plus grande entre droit international, droit fédéral, droit intercantonal et droit cantonal. L'imbrication toujours plus étroite entre les systèmes juridiques de différents niveaux exigera de plus en plus souvent une connaissance globale du droit en vigueur dans l'ensemble de notre sphère juridique. Contrairement aux pays de *common law*, qui se reposent en premier lieu sur la jurisprudence dont une connaissance précise est indispensable, notre système juridique recourt pour l'essentiel au droit législatif, tant au niveau fédéral que cantonal. Depuis sa fondation, l'Institut du Fédéralisme s'est toujours efforcé, par l'intermédiaire de sa banque de données, de rendre aussi transparentes que possibles la législation de la Confédération et des cantons, ainsi que leur développement. Un nouvel instrument, Lexfind, permet dorénavant à tous les praticiens de disposer d'une banque de données, qui permet d'accéder en plein texte, de manière rapide et sûre, à l'ensemble du droit suisse y compris aux concordats. Depuis le 1^{er} janvier 2007, cette base de données est accessible en ligne et ne cesse de bénéficier d'améliorations. L'an

prochain, cette base de données sera complétée au moyen des projets de réforme et des interventions parlementaires. Cette nouveauté permettra à tous ceux qu'intéresse le fédéralisme suisse de constater la vitalité de notre paysage politique, surtout au niveau cantonal.

Le deuxième événement marquant ayant un impact durable sur le développement de notre fédéralisme tient à la RPT qui entre en vigueur en 2008. En dépit des objections formulées par divers milieux, cette réglementation fondamentalement innovatrice, censée exprimer une certaine solidarité entre les cantons financièrement forts et ceux qui le sont moins, représente véritablement la marque de fabrique du fédéralisme suisse. En adoptant ces nouveaux articles constitutionnels, le peuple a clairement fait savoir qu'il était décidé à aménager le fédéralisme en regardant vers le futur, avec un mélange de souplesse et de dynamisme, mais que d'un autre côté il n'était pas prêt, au vu des problèmes posés par la globalisation, à remettre en cause le fédéralisme dans son ensemble. Tout au contraire, la RPT exprime clairement la volonté du peuple et des cantons, en se basant sur ces piliers de notre héritage commun que sont le fédéralisme, la démocratie directe et l'Etat de droit, de créer un Etat moderne qu'il s'agit de doter de tous les instruments indispensables pour lui permettre de résoudre les défis de demain.

Juste avant la rédaction de cet avant-propos, la *Landsgemeinde* du canton de Glaris, repoussant une demande de renvoi, s'est définitivement prononcée en faveur d'une nouvelle fusion de communes qui pourrait ouvrir bien des perspectives pour le fédéralisme suisse. Contre toute attente, les citoyens du canton de Glaris ont confirmé la volonté de ne fonctionner à l'avenir plus qu'avec trois communes qui se chargeront de l'exécution des tâches à ce niveau. Jusqu'à aujourd'hui les fusions de communes n'avaient une chance de réussite que si elles étaient validées par la démocratie communale elle-même. Pour la première fois, un canton a pu initier un processus de fusion depuis le haut vers le bas. Dans notre pays, les cantons ont constamment joué le rôle de champs d'expérimentation pour de nouveaux développements politiques d'importance. Dans ce sens, la décision de la *Landsgemeinde* de Glaris est encourageante. Elle démontre une fois de plus qu'il est malgré tout possible en Suisse de réaménager de manière dynamique les valeurs fondamentales de notre fédéralisme autour des trois niveaux de la Confédération, des cantons et des communes, dans une vision tournée vers le futur, de telle sorte que les citoyennes et les citoyens puissent continuer à se sentir chez eux dans une Suisse qui reste tout de même concurrentielle aux plans nationaux et internationaux.

2.3 Développement du fédéralisme dans le contexte international

2.3.1 Rapports sur le fédéralisme d'autres pays

Une vaste vue d'ensemble de l'état de la recherche en matière de fédéralisme en Europe figure dans le "Jahrbuch des Föderalismus 2007" (Revue annuelle du fédéralisme 2007) publié par le "Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung" à Tübingen². Les 43 contributions portent sur les différents aspects de la structure territoriale dans l'Europe d'aujourd'hui. Elles informent des développements les plus récents du fédéralisme alle-

² Centre européen de recherche sur le fédéralisme (éd.): Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2007 (cit. Europ. Jahrbuch)

mand, des processus de fédéralisation, de régionalisation et de décentralisation dans différents pays d'Europe, des efforts de création d'une Constitution européenne, du rôle joué par les régions dans l'Europe d'aujourd'hui et de questions actuelles de recherche sur la structure territoriale. Le rapport sur la Suisse, intitulé "Kooperativer Föderalismus zwischen Freiwilligkeit und Zwang: Die neue schweizerische "Bildungsverfassung" als Experimentierfeld" a été rédigé par le professeur Biaggini³. Un autre article présente la Nouvelle politique régionale de la Suisse⁴.

Un aperçu des développements, tendances politiques, institutions et constitutions de 25 Etats fédéraux se trouve aussi dans le manuel publié par le "Forum of federations", intitulé "Handbook of Federal Countries, 2005"⁵.

Le 31^e rapport sur le fédéralisme en Autriche (2006), de l'Institut du fédéralisme de Innsbruck, donne un aperçu de l'évolution en Autriche.⁶ Les efforts pour réformer les institutions y sont a priori restés sans succès, et les avis sont plutôt sceptiques quant à savoir si la réforme de l'administration et de l'Etat inscrite au programme du gouvernement pourra aboutir et si le projet mettra l'accent sur le fédéralisme. Suite au changement des rapports de majorité en 2005, le Bundesrat, soit la Chambre des Länder au Parlement, est redevenu un instrument de la politique partisane au cours de l'année sous revue. Notamment aussi dans le contexte de la présidence autrichienne du Conseil de l'UE, la question de la participation des Länder et de la sauvegarde de leurs intérêts dans le cadre de la politique de l'Union européenne a pris une dimension relativement large.

2.3.2 Conférence internationale sur le fédéralisme en Inde

Après Mont-Tremblant (Canada) en 1999, St-Gall en 2002 et Bruxelles en 2005, c'est la Nouvelle Delhi qui a accueilli la 4^e Conférence internationale sur le fédéralisme, organisée du 5 au 7 novembre 2007 par le gouvernement indien en collaboration avec le Forum of Federations (Ottawa).

Environ un millier de personnalités de plus de 100 différents pays y ont participé, parmi lesquelles les chefs de gouvernements de nombreux Etats fédéraux du monde entier dont la présidente de la Confédération suisse Micheline Calmy-Rey, accompagnée d'une forte délégation suisse composée de responsables politiques, d'experts de l'administration, d'universitaires et d'étudiants.

³ Europ. Jahrbuch, p. 449 ss.

⁴ Scherer Roland, Klaus-Dieter Schnell: Die "Neue" Regionalpolitik in der Schweiz: Von und für Europa lernen?, in: Europ. Jahrbuch, p. 620 ss.

⁵ Forum of Federations (éditeur), sous la responsabilité rédactionnelle de Ann L. Griffiths et coordonné par Karl Nerenberg, McGill Queen's University Press, 2005

⁶ Institut für Föderalismus, 31. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2006), Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., Wien 2007 (Zusammenfassung unter <http://www.foederalismus.at>)

La délégation comptait également, comme représentants des cantons, le conseiller d'Etat Lorenz Bösch (SZ), président de la CdC, le conseiller d'Etat Hans-Ulrich Stöckling (SG) ainsi que l'ancien conseiller d'Etat Hanspeter Uster (ZG), accompagnés du secrétaire de la CdC.

S'inspirant de la forme didactique et du contenu de la conférence de 2002 à St-Gall, l'édition 2007 s'intitulait "L'unité dans la diversité: Apprendre les uns des autres". Les thèmes examinés spécialement dans les séances plénières et les ateliers étaient les suivants:

- Les nouveaux enjeux de la politique budgétaire et fiscale;
- Les interactions dans un système fédéral;
- Les collectivités locales et les systèmes fédéraux.

Les contributions fournies par les représentants des cantons à la conférence portaient sur les formes de collaboration à l'exemple de la Conférence des gouvernements cantonaux et de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, sur la nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons et à l'échelon intracantonnel à l'exemple du canton de Schwyz ainsi que sur le projet USIS⁷ dans le contexte de la coordination de la collaboration des polices et de la sûreté publique.

Les contributions suisses ont retenu l'attention. A titre d'éléments d'une fédération développée depuis des décennies, les exemples de la Suisse ont suscité un grand intérêt auprès d'une majorité de participants. Les jeunes Etats fédéraux ne pouvaient toutefois guère en tirer de leçons.

2.3.3 Réseau sur le fédéralisme financier de l'OCDE⁸

Dans nombre d'Etats membres de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), on observe depuis des années une tendance à la décentralisation de l'exécution des tâches publiques. Pour tenir compte de cette évolution, l'OCDE a créé en 2004 le Réseau sur les relations financières entre niveaux d'administration. La Suisse est représentée dans ce réseau depuis le début de ses activités par un délégué du Département fédéral des finances (DFP)⁹.

L'objectif de ce réseau est d'analyser et de relever statistiquement les relations financières entre les différents niveaux institutionnels et leurs conséquences sur l'efficacité des prestations publiques et sur la stabilité macro-économique. Les études prennent en compte des Etats membres aussi bien à structure fédérale qu'à structure centralisée.

Les activités du réseau sont décidées par les délégués sous la forme de programmes de travail en partie pluriannuels et font l'objet d'un examen annuel. Les travaux statistiques

⁷ Réexamen du système de sécurité intérieure de la Suisse

⁸ <http://www.oecd.org/ctp/federalism>

⁹ Cette tâche est assurée par Roland Fischer, chef de la Section statistique financière à qui l'on doit les explications de ce chapitre.

en outre sont accompagnés par un sous-groupe de travail. Des séminaires d'experts sont aussi organisés à intervalles réguliers sur des thématiques sélectionnées. Le programme actuel du réseau se concentre sur l'analyse de l'organisation des compétences décisionnelles des collectivités locales et régionales, la répartition des tâches entre les niveaux étatiques, le volume et la structure des transferts interétatiques, la conception de systèmes de péréquation financière ainsi que le financement des tâches assurées par des collectivités locales et régionales. Parallèlement, on cherche à développer des indicateurs permettant de mesurer le degré de décentralisation des Etats membres.

3 Projets et textes de la Confédération

3.1 Projets en consultation

Parmi les procédures de consultation et d'auditions qui se sont achevées en 2007, 19 d'entre elles ont été soumises à une analyse approfondie. Il s'agit de 11 projets concernant la Constitution ou une loi et de 8 ordonnances. L'analyse a porté sur la participation des cantons au processus décisionnel, le respect des principes de partage des tâches et de la préservation de l'autonomie de mise en oeuvre ou du recours à des conventions-programmes dans la mise en oeuvre du droit fédéral par les cantons. Les résultats des analyses effectuées par les Conférences des directeurs se trouvent à l'annexe III. En résumé, on peut en tirer les principales conclusions ci-après.

Six des 11 projets constitutionnels et législatifs ainsi qu'un seul des 8 projets d'ordonnance ne posent aucun problème. Ceci démontre combien il est aussi important d'observer avec attention sous l'angle du fédéralisme le développement du droit au niveau des ordonnances fédérales.

A une seule exception près, l'association des cantons au processus décisionnel est jugée positive dans la catégorie des projets constitutionnels ou législatifs. C'est très tardivement que les cantons ont été associés aux contre-propositions à l'initiative populaire pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base. De l'avis des cantons, tant l'initiative que les deux contre-propositions doivent être rejetées parce qu'elles s'ingèrent dans les domaines de compétence des cantons et que le principe de l'équivalence fiscale n'est pas respecté. Concernant la modification de la LPP relative au financement final des institutions de prévoyance de droit public, le texte a été rédigé d'une manière plus restrictive que ne l'avait proposé un rapport d'une commission d'experts, ce qui a pour effet de réduire considérablement la marge de manoeuvre des cantons.

Quand bien même la TVA relève du domaine de compétence de la Confédération, les propositions de réforme auraient de graves conséquences financières sur les cantons. Quant aux autres projets fiscaux (traitement fiscal des frais de remise en état d'un immeuble, choix d'un système d'imposition des couples mariés), la Confédération agit certes, en principe, dans son propre domaine de compétences, mais les décisions prises au niveau fédéral vont mettre les cantons sous pression.

Le verdict est généralement positif concernant les ordonnances d'exécution RPT même si l'association des cantons aux travaux d'élaboration n'a pas été d'une égale intensité dans tous les secteurs. Dans le cadre de la consultation, diverses préoccupations des cantons ont pu être prises en compte. Dans certains domaines la densité normative est perçue comme excessive dans l'exécution des tâches fédérales par les cantons.

On a estimé l'association des cantons insuffisante lors de la mise au point des dispositions d'exécution relatives à la mise en oeuvre de la loi fédérale sur les étrangers et de la révision partielle de la loi sur l'asile (OIE), lors de la révision de l'ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM) ainsi que dans les plans d'action en politique énergétique du DETEC. Concernant l'OIE et l'OPPM, on doit regretter en outre que l'instrument de la convention-programme n'ait pas été utilisé. En outre, la densité normative dans l'OPPM est trop élevée et le temps n'a pas suffi dans ce secteur pour assurer la coordination intercantonale de l'exécution par le biais de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS).

La CDF et la CDEP jugent de manière différente les ordonnances sur la mise en oeuvre de la "Lex Bonny"¹⁰.

3.2 Législation

Une analyse a été faite de tous les nouveaux textes qui ont été soumis au Parlement fédéral jusqu'à la fin de la session d'automne de 2007 ainsi que de tous les projets ayant un rapport avec le fédéralisme et qui ont été examinés par le Parlement entre la session d'hiver 2006 et d'automne 2007. L'annexe IV présente en détail chacun des projets analysés.

L'analyse détaillée a porté sur un nombre total de 15 nouveaux textes transmis au Parlement. On peut constater que la plupart de ces textes donnent satisfaction aussi bien du point de vue du respect des principes de répartition des tâches que dans la perspective de la préservation de l'autonomie cantonale de mise en oeuvre. La constatation est globalement similaire concernant la création envisagée de nouvelles bases constitutionnelles pour des compétences fédérales dans les domaines de la recherche sur l'être humain et la lutte contre le hooliganisme. On doit déplorer dans deux textes une diminution ou une suppression de l'engagement financier de la Confédération (loi sur la promotion de la culture et projet sur le trafic de marchandises). Les prescriptions qui sont suggérées pour réglementer le secteur des résidences secondaires à la suite de l'abrogation de la Lex Koller sont à considérer comme une ingérence inutile dans les compétences normatives des cantons.

L'appréciation des débats parlementaires du point de vue du fédéralisme donne une image ambivalente: si, lors de l'examen des textes sur le financement des hôpitaux et sur celui des soins ainsi que du projet concernant le recensement pour 2010, les cantons ont été entendus par les commissions, il n'en reste pas moins que leurs revendications ou préoccupations n'ont été que peu, voire même pas du tout considérées. Un autre objet d'insatisfaction est la manière dont l'examen de la loi sur l'approvisionnement en électricité et des textes connexes s'est déroulé. Il en va de même des débats sur les projets de textes sur la promotion du site économique et sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation, où les préoccupations des cantons n'ont été prises en considération que partiellement.

¹⁰ Loi fédérale du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement ou art. 12 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (RS 901.0)

En revanche, lors de l'examen de la loi sur les langues, on a pu, grâce au Conseil des Etats, "rétablir un peu d'ordre", c'est-à-dire empêcher une ingérence inappropriée dans l'autonomie d'organisation des cantons. Les débats autour du 3^e message RPT se sont également déroulés de manière positive malgré la décision - dictée uniquement par des considérations financières - d'impliquer davantage les cantons dans la prise en charge du financement des versements après-coup de l'AI. Le débat autour de la loi sur la nationalité a été positif du point de vue du renforcement du fédéralisme.

3.3 Interventions au Parlement fédéral

Afin de déceler les tendances qui se dessinent au sein des Chambres fédérales du point de vue du fédéralisme, les interventions parlementaires déposées au Conseil national et au Conseil des Etats ont été, cette année encore, examinées en détail. Le choix s'est limité cette année aux initiatives parlementaires, aux motions et aux postulats qui ont été déposées entre le 9 octobre 2006 et le 15 novembre 2007. Une première étape a consisté à trouver, par une recherche plein texte, toutes les interventions contenant le radical *canton*. Puis, à l'aide du titre et d'une description des contenus, les interventions à analyser ont été sélectionnées sur la base d'une évaluation subjective de leur pertinence par rapport aux relations Confédération-Cantons. Le tableau 2 indique la composition de des interventions analysées.

Tableau 2: Composition des interventions analysées

Type d'intervention	Total déposées	Total avec le radical *canton*	Interventions analysées	
Initiative parlementaire (IvPa)	109	35	15	18%
Motions (Mo)	440	159	48	58%
Postulats (Po)	182	70	20	24%
Total	731	264	83	100%
	100%	36%	11%	

Sur 731 interventions au total, 264 comportaient le radical *canton* ; 83 d'entre elles ont été sélectionnées pour l'analyse. Une bonne moitié (58%) sont des motions, le reste des initiatives parlementaires (18%) et des postulats (24%). Etant donné le nombre relativement restreint d'interventions à analyser (83), les analyses effectuées ne permettent de dégager que des tendances assez générales.

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

L'analyse a d'abord consisté à déterminer si les interventions retenues se rapportaient à une tâche fédérale, à une tâche cantonale (p.ex. police, santé - sauf LAmal - scolarité obligatoire), à une véritable tâche commune avec compétence concurrente de la Confédération et des cantons (exemple: impôts sur le revenu et sur la fortune, y c. LHID) ou à l'exécution du droit fédéral par les cantons. L'appréciation a ensuite porté sur la question de savoir si une centralisation ou une décentralisation était visée, si un renforcement de la collaboration horizontale était exigé ou si l'objectif à atteindre était une amélioration de la collaboration verticale. La première analyse a montré qu'aucune des interventions ne se rapportait à une tâche fédérale; de même, aucune d'elles n'exigeait une extension de la collaboration horizontale. Ces catégories ne figureront donc plus dans les analyses suivantes.

Tableau 3: Analyse d'après la nature de la tâche et l'orientation générale

Type tâche / intervention	Centralisation	Décentralisation	Collaboration verticale	Total		
C^{a)}	Palv.	2	0	0	2	
	Mo	21	1	0	22	
	Po	7	2	0	9	
	Total	30	3	0	33	40%
		91%	9%	%	100%	
TC^{b)}	Palv.	6	1	0	7	
	Mo	8	2	9	20	
	Po	3	0	7	10	
	Total	17	3	16	36	43%
		47%	8%	44%	100%	
EDF^{c)}	Palv.	5	1	0	6	
	Mo	6	0	1	6	
	Po	0	1	0	1	
	Total	11	2	1	14	17%
		79%	14%	7%	100%	
Total	Palv.	13	2	0	15	
		87%	13%		100%	
	Mo	35	3	10	48	
		73%	6%	21%	100%	
	Po	10	3	7	20	
		50%	15%	35%	100%	
	Total	58	8	17	83	100%
	70%	10%	20%	100%		

^{a)} Tâche cantonale

^{b)} Tâche commune

^{c)} Exécution du droit fédéral

Trente-trois interventions (40%) se rapportent à des tâches cantonales, parmi lesquelles 91% demandent une centralisation et seulement 9% une décentralisation plus poussée. Trente-six interventions (43%) concernent de véritables tâches communes, parmi lesquelles 47% visent une centralisation plus forte tandis que 44% demandent un renforcement de la collaboration verticale et 8% une décentralisation. Les 14 interventions (17%) restantes relèvent de domaines où il y a exécution des tâches par les cantons: dans le détail, 79% visent une centralisation renforcée (réduction de l'autonomie d'organisation des cantons), 14% une décentralisation (extension de l'autonomie d'organisation des cantons) et 7% un renforcement de la collaboration verticale.

Au total, 70% des interventions analysées demandent une centralisation, 10% une décentralisation et 20% un renforcement de la collaboration verticale.

3.3.2 Analyse par Chambre

Tableau 4: Evaluation par Chambre

Chambre		Centrali- sation	Décentrali- sation	Collaboration verticale	Total	
Total	CN	52	6	15	73	88%
		71%	8%	21%	100%	
	CE	6	2	2	10	12%
		60%	20%	20%	100%	
	Total	58	8	17	83	100%
		70%	10%	20%	100%	

L'évaluation par Chambre montre que 88% des interventions analysées ont été déposées au Conseil national, et seulement 12% au Conseil des Etats. Une observation des tendances montre qu'il y a une pression légèrement plus forte à la centralisation au Conseil national (71%) qu'au Conseil des Etats (60%).

3.3.3 Analyse selon l'appartenance politique

Tableau 5: Evaluation selon l'appartenance politique

Parti		Centrali- sation	Décentrali- sation	Collaboration verticale	Total	
Total	PDC	11	1	3	15	18%
		73%	7%	20%	100%	
	PRD	4	1	4	9	11%
		44%	11%	44%	100%	
	Verts	3	0	0	3	4%
		100%	0%	0%	100%	
	CParl. ¹	5	0	0	5	6%
		100%	0%	0%	100%	
	Autres ²	2	0	0	2	2%
		100%	0%	0%	100%	
	PS	27	5	9	41	49%
		66%	12%	22%	100%	
	UDC	6	1	1	8	10%
		75%	13%	13%	100%	
	Total	58	8	17	83	100%
		70%	10%	20%	100%	

¹ Commission parlementaire ² PdT, PEV

Près de la moitié des interventions analysées (49%) ont été déposées par des membres du PS; 18% l'ont été par des membres du PDC, 11% par des membres du PRD et 10% par des membres de l'UDC. Il ressort que l'UDC (75%), le PDC (73%) et le PS (66%) tendent davantage vers la centralisation que le PRD. On note que 44% des interventions émanant des rangs radicaux se rapportent à la collaboration verticale. Fait remarquable: toutes les 5 interventions qui ont été déposées par des commissions parlementaires demandent une centralisation plus poussée. De même, les interventions des Verts et d'autres groupements (PdT, PEV) s'orientent exclusivement vers une centralisation plus poussée.

3.3.4 Analyse selon les domaines politiques

Tableau 6: Evaluation selon les domaines politiques

Domaine politique		Centralisation	Décentralisation	Collaboration verticale	Total	
Total	Autres ¹	2	0	1	3	4%
		67%	0%	33%	100%	
	Etranger/Intégration ²	2	0	3	5	6%
		40%	0%	60%	100%	
	Formation/Recherche	6	2	1	9	11%
		67%	22%	11%	100%	
	Famille/Jeunesse	8	0	1	9	11%
		89%	0%	11%	100%	
	Finances/Fiscalité	8	3	5	16	19%
		50%	19%	31%	100%	
	Santé	16	2	1	19	23%
		84%	11%	5%	100%	
	Sécurité/Justice	2	1	1	4	5%
		50%	25%	25%	100%	
Social	7	0	1	8	10%	
	88%	0%	13%	100%		
Environnement/Energie	7	0	3	10	12%	
	70%	0%	30%	100%		
Total	58	8	17	83	100%	
	70%	10%	20%	100%		

¹ Politique régionale, protection des données

² Politique des étrangers et de l'asile, intégration des étrangers

Près d'un quart des interventions analysées se rapportaient à la santé publique, 84% d'entre elles demandant une centralisation plus poussée. Une pression à la centralisation est constatée aussi dans les secteurs Famille/Jeunesse (y c. protection de la jeunesse) et Social. Dans les questions relatives aux étrangers, à l'asile et à la politique d'intégration, la collaboration verticale constitue l'essentiel des interventions. Il en va de même pour environ 30% des interventions relevant des secteurs Finances/fiscalité et Environnement/énergie.

3.3.5 Résumé et comparaison avec l'année précédente

La comparaison de ces chiffres avec les résultats de l'année précédente n'est que partiellement possible dans la mesure où la sélection des interventions à analyser s'est faite différemment et que l'évaluation n'a pas pu s'effectuer selon le même schéma. S'y ajoute le problème de l'étendue assez limitée de l'échantillon analysé. Si l'on considère l'aspect centralisation/décentralisation au cours des deux périodes, on constate une légère hausse de la pression à la centralisation: dans l'année sous revue, 70% des interventions exigeaient une centralisation plus poussée, contre 61% en 2006. La responsabilité de ce changement incombe au Conseil national, où la proportion de propositions tendant à une centralisation plus poussée est à présent de 71%, contre 61% en 2006.

Les domaines politiques visés par une centralisation plus poussée ont changé: l'année précédente, il s'agissait surtout de la politique fiscale, mais aussi des secteurs du social, de l'éducation et de la recherche ainsi que l'aménagement du territoire, tandis que dans l'an-

née sous revue ce sont les domaines de la santé, de la famille, de la jeunesse et du social. Une distinction par partis fait ressortir qu'en 2006 ce sont surtout le PS et le PRD qui ont déposé des interventions "centralisatrices" alors qu'en 2007 le PS a été rejoint par le PDC et l'UDC pour former un groupe majoritaire en faveur d'une centralisation, le PRD mettant plutôt en avant une extension de la collaboration verticale.

4 Collaboration intercantonale

La base du développement de la collaboration intercantonale avec compensation des charges est l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI). Après que 18 cantons ont déposé leur déclaration d'adhésion auprès du secrétariat de la CdC, atteignant ainsi le quorum requis, le Bureau de la CdC a pu constater l'entrée en vigueur de cet accord à sa séance du 11 mai 2007. Une importante condition pour l'entrée en vigueur de la RPT par le Conseil fédéral a pu ainsi être remplie. La signature de l'ACI par une majorité de cantons a en effet toujours été considérée comme étant l'indice prouvant que les cantons ont la volonté de développer la collaboration intercantonale avec compensation des charges. Entre-temps, l'ensemble des 26 cantons a adhéré à l'ACI.

Lors de son assemblée annuelle du 14 septembre 2007, la CDAS a adopté la version adaptée à la RPT de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS), qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2008. La CIIS a pour but de permettre le séjour, dans des institutions appropriées en dehors de leur canton de domicile, de personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et de pédagogie sans créer de complications. On peut partir de l'idée que tous les cantons qui s'étaient distancés jusqu'à présent vont adhérer à la version du texte ainsi finalisée.

La CDIP a adopté deux importants concordats en vue de leur ratification dans les cantons:

- Le 14 juin 2007, la convention intercantonale sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire a été approuvée à l'unanimité. Ce concordat se trouve actuellement en cours de procédure d'adhésion au niveau des cantons et entrera en vigueur lorsque 10 cantons au moins y auront adhéré. Suite à l'adoption le 21 mai 2006 de l'article constitutionnel sur l'éducation, le concordat actualise et harmonise les principales conditions générales de l'école obligatoire et instaure des instruments de pilotage ainsi que des mesures directives pour l'organisation de la journée d'école.
- Le 25 octobre 2007, l'assemblée plénière a adopté, à l'issue d'une large procédure de consultation, l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée. Ce concordat constitue un cadre suisse pour la scolarisation d'enfants et de jeunes ayant des besoins éducatifs spécifiques. La ratification doit avoir lieu dans le délai transitoire de trois ans pendant lequel les cantons, conformément à la disposition transitoire constitutionnelle, doivent maintenir les prestations actuelles de l'AI versées à la pédagogie spécialisée.

On se rappelle que la procédure de ratification de la Convention intercantonale relative à la coordination et la concentration de la médecine hautement spécialisée (CICCM), approuvée en novembre 2004 par l'Assemblée plénière de la CDS, avait dû être suspendue parce que le gouvernement zurichois avait refusé de ratifier ce texte. Or, en été 2007, on

a pu élaborer et mettre en consultation auprès des cantons le nouveau Concordat relatif à la coordination de la concentration de la médecine hautement spécialisée (CCCMHS). La procédure de consultation court jusqu'à la fin de 2007.

La CCDJP a adopté, le 15 novembre 2007, le Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives en vue de sa ratification dans les cantons. De plus, le Concordat sur l'agrément d'entreprises de sécurité privées a été finalisé quant au fond. La procédure de consultation sera lancée en décembre 2007.

S'agissant de la collaboration régionale, on signalera l'ouverture de l'Ecole intercantonale de police à Hitzkirch (LU), qui offre à 11 cantons une formation harmonisée dans le domaine. Une discussion est en cours au sein de la Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse du Nord-ouest au sujet de la création d'un Espace éducatif Suisse du Nord-Ouest.

5 Appréciation de l'évolution du fédéralisme du point de vue des conférences intercantionales

5.1 Appréciation par les conférences des directeurs

5.1.1 Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)

Pour la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), on note sous l'angle du fédéralisme deux dossiers principaux: la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT), d'une part, et la décision définitive pour la Maison des cantons, d'autre part.

Les débats parlementaires sur le 3^e message RPT (06.094) se sont déroulés globalement de manière positive du point de vue des cantons. Le référendum n'ayant pas été demandé, la RPT entre en vigueur définitivement le 1^{er} janvier 2008. Ceci marque l'aboutissement de plus de 15 ans de collaboration partenariale réussie entre la Confédération et les cantons. Projet de fédéralisme global, la réforme implique une nouvelle interaction Confédération-cantons qui se base sur une conception partenariale axée sur l'efficacité. La CdC s'engagera aussi à l'avenir pour le respect systématique des principes RPT dans la répartition des tâches et les nouvelles formes de collaboration entre Confédération et cantons. Les premières années suivant l'entrée en vigueur seront déterminantes pour la pratique.

La collaboration intercantonale, mais aussi la collaboration Confédération-cantons, prend de plus en plus d'importance et acquiert une nouvelle dimension avec l'entrée en vigueur de la RPT. Il en résulte la nécessité de renforcer encore la coordination horizontale et verticale au sein de l'Etat fédéral. Et ceci ne saurait être, pour les cantons, uniquement une revendication, mais doit aussi quelque part leur tenir à coeur. Dans ce contexte, la décision définitive des gouvernements cantonaux en faveur de la Maison des cantons est très importante. La Maison des cantons dotera les cantons d'une plus grande visibilité en politique fédérale. Parallèlement, elle permettra une collaboration plus efficace aux niveaux politique et technique entre les gouvernements cantonaux, les conférences des directeurs et la CdC. Il en résultera une force d'impact accrue des cantons face à la Confédération et à certaines organisations privées importantes. Il sera plus aisé d'expliquer au public les préoccupations des cantons, ce qui favorisera une meilleure compréhension à leur égard.

Dans le domaine de la politique extérieure, on ne signale aucun dossier sensible du point de vue fédéraliste. Les développements en lien avec la mise en cause par l'UE des régimes fiscaux de certains cantons sont comme toujours suivis avec attention.

5.1.2 Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)

Pour la CDIP, les dossiers importants au niveau fédéral étaient la loi sur les langues adoptée par le Parlement fédéral ainsi que le projet de loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine des hautes écoles (LAHE) mis en consultation.

En matière de collaboration intercantonale, la CDIP a adopté pour ratification dans les cantons le Concordat sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS) et l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (concordat en pédagogie spécialisée). De plus, un projet d'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (concordat sur les bourses d'études) se trouve actuellement en procédure de consultation.

Pour ce qui est de la loi fédérale sur les langues, le Conseil des Etats a, comme déjà mentionné, apprécié la solution intercantonale consacrée par le concordat HarmoS et évité qu'une question relevant du plan d'études de l'école obligatoire soit réglée par le législateur fédéral, en violation avec la Constitution fédérale, comme le prévoyait la version du Conseil national. C'était là en même temps la première mise à l'épreuve au niveau parlementaire fédéral du nouvel article constitutionnel sur l'éducation, en vigueur depuis mai 2006 seulement, et son régime de compétence fédéraliste. Ce dernier s'est avéré cohérent aussi bien constitutionnellement que politiquement parlant même dans une question aussi délicate que le plurilinguisme de notre pays. La solution adoptée par la CDIP, confirmée par votation populaire dans plusieurs cantons et finalement reprise dans le concordat HarmoS, s'est imposée pour l'enseignement des langues, ce qui a permis d'éviter au pays une difficile épreuve de vérité en politique des langues. Pour cette thématique exigeante en politique de l'éducation et politico-culturellement sensible, l'approche fédéraliste s'est une nouvelle fois avérée précisément la bonne, aussi pour ce qui concerne le processus et la solution de l'harmonisation au niveau suisse.

Concernant la LAHE, il s'agit directement de la mise en oeuvre du nouvel article constitutionnel sur l'éducation, autrement dit du pilotage du domaine des hautes écoles (universités, y compris EPF; hautes écoles techniques et pédagogiques) conjointement par la Confédération et les cantons. La loi fédérale actuellement en procédure de consultation esquisse les compétences ainsi que l'organisation et la procédure de la future Conférence universitaire suisse (CUS); les délégations juridiques requises du côté des cantons seront réalisées via un concordat. Sur la base de ce texte, une convention de collaboration permettra d'instituer l'organe commun CUS. Le projet de loi constitue une bonne base pour mettre en oeuvre le régime constitutionnel en matière de hautes écoles. Du point de vue des cantons, la fiabilité du cofinancement par la Confédération sera un élément déterminant pour juger du système.

L'autonomie d'organisation des cantons dans les domaines formation et culture est toujours très grande. L'harmonisation visée par les concordats susmentionnés se fait de manière ciblée par le biais de principes spécifiques au système éducatif suisse (en scolarité obligatoire: durée et objectifs par niveau scolaire; en pédagogie spécialisée: offre minimale et procédure de clarification standardisée). Ceci laisse aux cantons une marge de manoeuvre organisationnelle considérable et permet le concours de modèles de solution

toujours voulu tel quel pour des raisons de qualité. Dans l'ensemble, la CDIP juge ainsi le développement du fédéralisme comme étant adéquat.

5.1.3 Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF)

Du point de vue de la CDF, les projets importants eu égard au fédéralisme comprenaient la mise en oeuvre de la RPT, les révisions partielles de l'assurance-maladie, la réforme de l'imposition des entreprises II, la consultation sur l'imposition des couples mariés, la réforme de la taxe sur la valeur ajoutée et la politique énergétique. En matière de collaboration intercantonale, la CDF mentionne la ratification de l'ACI, le remaniement de la CIIS et les travaux engagés sur les accords de financement en matière de hautes écoles.

Dans l'ensemble, l'évolution est jugée positive dans plusieurs domaines, notamment aussi grâce à la RPT. Les projets législatifs relatifs à la LAMal, en particulier, accusent une évolution négative du point de vue fédéraliste. Le législatif cherche aussi toujours dans le domaine fiscal à examiner des réglementations qui visent à harmoniser ou qui ont des conséquences négatives pour les cantons (p. ex. déduction épargne-logement).

Dans le secteur principal de la santé, l'autonomie d'organisation cantonale est de plus en plus restreinte par le Parlement fédéral. Dans le deuxième secteur principal de la formation, il faut mentionner l'aboutissement du nouvel article constitutionnel sur l'éducation: un domaine d'harmonisation propre largement plus étendu est transféré aux cantons. Le droit fédéral n'entre en ligne de compte que si l'harmonisation n'aboutit pas au niveau cantonal. Dans le secteur social, c'est le statu quo. La RPT a désenchevêtré quelques tâches dans ce domaine. En matière de sécurité, la collaboration entre les cantons se densifie (formation commune des policiers, engagement commun des forces de police en cas de grands événements, etc.). Dans le domaine important pour le fédéralisme de l'indépendance budgétaire et fiscale des cantons, il faut toujours lutter contre la tendance du législateur à vouloir introduire unilatéralement des nouveautés. Même si elles ne concernent que le droit fédéral, ces nouveautés touchent toujours aussi dans un deuxième temps la législation fiscale cantonale.

La mise en oeuvre de la RPT doit être surveillée étroitement. On doit à tout prix éviter que la roue ne revienne en arrière au cours des prochaines années.

5.1.4 Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

Pour la CDAS, les consultations et projets importants au niveau fédéral étaient:

- mise en oeuvre des lois sur les étrangers et sur l'asile;
- 3^e message et ordonnances RPT;
- révision de l'ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM);
- interventions visant à l'exonération fiscale du minimum vital.

En matière de collaboration intercantonale, on a pu adapter la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) à la RPT. De plus, la CDAS a aussi participé à l'élaboration du concordat en pédagogie spécialisée de la CDIP.

A titre de mauvais exemple de collaboration entre Confédération et cantons, on note expressément la révision de l'OPPM. Bien que le projet soit partie intégrante de la RPT, il n'a respecté ni les nouveaux principes de la collaboration verticale ni les directives usuel-

les de procédure. Pour l'audition, le DFJP s'est adressé directement aux services compétents des cantons, avec un délai de réponse et de mise en oeuvre extrêmement court. Ajouté à la très forte densité normative, ceci a rendu impossible toute coordination avec la CIIS.

Concernant les interventions pour l'exonération fiscale du minimum vital, la CDAS fait remarquer qu'il aurait été utile dans ce cas également d'associer les directeurs cantonaux des affaires sociales.

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

Pour la CDS, les projets les plus importants au niveau fédéral étaient la LAMal, la révision partielle du financement hospitalier, la loi sur le nouveau régime de financement des soins et l'initiative populaire "Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base" avec contre-projets du Conseil des Etats et du Conseil national (05.055).

Au niveau intercantonal, c'est la consultation sur le Concordat relatif à la coordination de la concentration de la médecine hautement spécialisée (CCCMHS) qui était au centre.

Les propositions de la CDS et des cantons n'ont que rarement trouvé écho dans les débats parlementaires.

Le Parlement fédéral ne tient pas assez compte des conséquences financières pour les cantons. A long terme, l'autonomie d'organisation des cantons sera limitée (notamment financement hospitalier, gestion des prestations). A court terme, on note toutefois des signes contradictoires: ainsi le projet de financement hospitalier étend l'obligation de planification des cantons à quelques offres de prestation jusqu'ici financées de manière privée et prévoit une obligation de coordonner les prestations entre les cantons. Ceci est aussi prévu pour les prestations de médecine hautement spécialisée.

Dans l'ensemble, on note une tendance à concevoir les tâches de pilotage des cantons de manière plus stricte et à augmenter la part des tâches affectées, non influençables (financement hospitalier, financement des soins, prestations complémentaires en cas de soins, réduction des primes de l'assurance-maladie).

5.1.6 Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)

Pour la CCDJP, les dossiers importants étaient la consultation sur la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), la planification de l'EURO 2008 et la réforme de la protection des ambassades.

Au niveau intercantonal, on a pu adopter le Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives et se mettre d'accord sur le contenu du Concordat sur l'agrément d'entreprises de sécurité privées.

Dans tous ces dossiers, l'évolution peut être jugée positive. Dans le cas de la LMSI, la Confédération a reconnu que la solution concordataire entre les cantons est prioritaire. Concernant la planification de l'EURO 2008, la responsabilité en matière de sécurité incombe aux cantons. Pour autant que les cantons le demandent, la Confédération offre son soutien dans le cadre d'un engagement subsidiaire de l'armée. La réforme de la pro-

tection des ambassades apporte une solution plus civile et donc plus en accord avec le principe du fédéralisme. La souveraineté des cantons en matière de sûreté intérieure est à nouveau mieux garantie, et l'armée n'est plus impliquée que si l'apport de son savoir-faire est requis au vu de la situation extraordinaire.

Du point de vue de la CCDJP, l'année 2007 a été sans problème sous l'angle du fédéralisme. Dans le domaine uniquement de la violence des jeunes, le DFJP a cherché à initier un processus politique pour une tâche qui relève en premier lieu des cantons. Mais dans le cadre des mesures proposées, la répartition des compétences a été respectée.

5.1.7 Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP)

Outre la RPT, la DTAP cite comme importants plusieurs projets relevant de l'aménagement du territoire, de l'environnement et protection de l'environnement, des routes et de la construction.

- Aménagement du territoire

Le concept d'aménagement du territoire et la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire qui fera suite sont deux thèmes-clés qui occuperont surtout en 2008. La collaboration cantons-Confédération-communes concernant les aides pour les procédures d'admission de stations mobiles (compte tenu aussi de l'impact sur l'environnement) est en cours.

- Environnement / protection de l'environnement

La *prévention contre les tremblements de terre* est prévue dans certains cantons; la DTAP tient à disposition un rapport de base à ce sujet, auquel s'ajoutent également des recommandations.

La législation concernant les *sites contaminés* a pu être menée à bon terme. Finalement, les mesures d'intervention contre les *particules fines* et la coopération Confédération-cantons pour l'élaboration des concepts relatifs auxdites mesures requièrent une étroite collaboration entre les cantons.

- Routes/Trafic

La Confédération a accepté la compétence des cantons en matière de verdissage des taxes sur les véhicules à moteur.

- Construction

La DTAP collabore actuellement avec l'Office fédéral des constructions et de la logistique pour trouver des réglementations dans les domaines qui concernent la Confédération, les cantons et les communes (honoraires, normes, etc.).

En matière de *collaboration intercantonale*, on note en priorité les trois concordats concernant les marchés publics, l'élimination des entraves techniques au commerce et l'harmonisation de la terminologie de la construction et de la planification. Les cantons doivent là encore fournir un grand effort afin d'éviter que ces domaines ne soient repris par la Confédération et qu'ils soient réglementés au niveau fédéral.

En principe, la collaboration s'avère bonne et constructive avec un échange de vues intense. On se doit de constater que, si la Confédération accueille généralement de ma-

nière positive les revendications des cantons, la collaboration coopérative et confédérale exige beaucoup de travail qu'il n'est souvent pas possible d'assumer au niveau cantonal faute de ressources disponibles. La DTAP reste toutefois en principe en contact étroit avec les directions des offices fédéraux concernés.

Du point de vue de la DTAP, le mouvement de centralisation se poursuit. Ceci est dû au fait que le Conseil fédéral reçoit de la part des Chambres fédérales constamment des mandats allant dans ce sens, que l'administration possède une dynamique propre largement intacte et que les cantons ne s'opposent pas toujours assez activement à cette tendance. La réduction unilatérale de subventions fédérales constitue enfin également un problème de fédéralisme. (Exemples: LPN, protection contre les crues, contributions à la construction et à l'entretien des routes).

5.1.8 Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP)

Pour la CTP, trois dossiers étaient au premier plan: loi sur le trafic marchandises, vue d'ensemble des projets d'infrastructures ferroviaires et réforme des chemins de fer. Ces projets sont très importants, du moins indirectement, sous l'angle du fédéralisme. On note les efforts en cours de la Confédération pour réduire les contributions aux TP et pour économiser sur le dos des transports régionaux au profit des grandes transversales.

5.1.9 Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP)

En 2007, la CDEP s'est occupée pour l'essentiel de la nouvelle conception de la promotion de l'image du pays au niveau fédéral et de la coordination de ce projet avec la promotion économique dans les cantons. Du point de vue fédéraliste, cette thématique ne semble pas poser problème.

Dans le domaine de compétence de la CDEP, on ne relève aucune évolution significative vers plus ou moins d'autonomie des cantons. Pour ce qui est de l'administration restrictive, il existe du côté de la Confédération un besoin latent de régler l'exécution dans les moindres détails et de négliger ainsi la diversité des réalités dans les cantons. Cependant, on arrive en général à corriger cette tendance durant la phase de consultation.

5.1.10 Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (CDEn)

Pour la CDEn, les projets importants du point de vue du fédéralisme étaient les suivants:

- Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité (OApEI), révision de l'ordonnance sur l'énergie (OEn)
- Plans d'action du DETEC en politique énergétique (audition)
- Initiative populaire "Eaux vivantes"
- Motions de la CEATE-E "Consommation d'énergie dans les bâtiments. Compétence de la Confédération" (07.3557) et "Introduction d'un certificat énergétique pour les bâtiments qui soit obligatoire et uniforme pour toute la Suisse" (07.3558)
- Nombreuses interventions parlementaires que doit couvrir les plans d'action

Parmi les affaires principales, on compte en outre les négociations CH-UE dans le domaine de l'électricité et la stratégie en matière d'efficacité énergétique "SuisseEnergie".

Du point de vue fédéraliste, les dossiers OApEI, révision OEn, plans d'action en politique énergétique du DETEC et initiative populaire "Eaux vivantes" ont évolué à satisfaction, quand bien même les résultats définitifs ne sont pas encore connus.

Le traitement des motions de la CEATE-E a été particulièrement laborieux. Les deux interventions ont été déposées sans audition préalable de la CDEn et étaient à l'ordre du jour de la session d'automne. Seule une intervention décisive de la CDEn a permis de retirer ces points de l'ordre du jour. Le 30 octobre 2007, la sous-commission compétente de la CEATE a fait une brève présentation. Entre-temps, la motion "Consommation d'énergie dans les bâtiments. Compétence de la Confédération" (07.3557) a été retirée. La motion "Introduction d'un certificat énergétique pour les bâtiments qui soit obligatoire et uniforme pour toute la Suisse" (07.3558) a été maintenue contre l'avis de la CDEn. Le traitement des interventions est prévu pour la session de décembre.

On juge également peu optimale l'association de la CDEn à la stratégie en matière d'efficacité énergétique "SuisseEnergie". Seule une intervention résolue a permis d'y apporter des corrections.

Après les difficultés du début, les cantons sont aujourd'hui associés aux négociations CH-UE dans le domaine de l'électricité. A défaut de toujours poser des questions, l'échange d'informations serait toutefois minime. La CDEn souligne le très bon soutien de la CdC et de la représentation des cantons à Bruxelles.

Du point de vue de la CDEn, on ressent une très forte pression à la centralisation. De plus, les délais dans le cadre des consultations sont de plus en plus courts, alors même que l'urgence n'est pas toujours justifiée objectivement. Les moyens de forcer la centralisation sont parfois directs (modifications constitutionnelles ou législatives), mais de plus en plus souvent aussi indirects (via les finances, des directives, l'introduction de nouveaux instruments). On constate encore deux autres problèmes: la disposition des cantons à lutter pour leurs compétences dans le domaine de l'énergie a faibli et le "lien" entre les gouvernements cantonaux et leurs conseillers aux Etats pourrait être sensiblement amélioré.

5.1.11 Conférence des directeurs cantonaux des forêts (CDFo)

Pour la CDFo, les projets importants au niveau fédéral étaient l'initiative populaire "Sauver la forêt suisse" et la révision partielle de la loi fédérale sur les forêts, adoptée en tant que contre-projet par le Conseil fédéral à l'attention du Parlement fédéral, ainsi que la consultation sur l'adaptation de l'ordonnance sur les forêts dans le cadre de la RPT. Le traitement de l'initiative et du contre-projet n'a pas été satisfaisant du point de vue fédéraliste. La mise en oeuvre de la législation sur les forêts est largement de la responsabilité des cantons. Lors de la consultation, les cantons ont certes été auditionnés parmi d'autres, mais leurs arguments n'ont pas été pondérés conformément à leur responsabilité et à leur rôle et de ce fait guère pris en compte. L'audition de la CDEn devant la CEATE du Conseil national s'est avérée un pur exercice de style. Les revendications des cantons n'ont pas été discutées sérieusement, ni appréciées sous une forme quelconque.

L'adaptation RPT de l'ordonnance sur les forêts s'est en revanche bien passée du point de vue fédéraliste. Les principales demandes de la CDEn ont été en l'occurrence largement reprises dans le texte final.

Sous l'angle du fédéralisme, les négociations concernant les conventions-programmes RPT ainsi que l'engagement conjoint avec la DTAP pour la prévention contre les risques (protection contre les crues, murs de soutènement, forêt de protection) étaient aussi importants. Pour la mise en œuvre des conventions-programmes dans le cadre de la RPT, on peut constater deux tendances: d'une part, la volonté d'utiliser les nouvelles conditions-cadres et, d'autre part, la tendance de l'administration fédérale à vouloir tout détailler dans de nouveaux manuels ou des directives d'exécution, réduisant à nouveau les marges de manoeuvre prévues. Le danger de voir l'autonomie d'organisation à nouveau progressivement démantelée sous couvert de controlling est considérable et requiert des efforts constants de la part des cantons pour pallier ce risque.

L'engagement conjoint des cantons via la CDFo et la DTAP dans le domaine de la prévention des risques était positif du point de vue fédéraliste. Leurs revendications ont finalement été au moins partiellement reprises et reconsidérées par le Conseil fédéral.

5.1.12 Conférence des chanceliers d'Etat (CChE)

Pour la CChE, c'est la convention conclue entre la Confédération et les cantons pour la mise en oeuvre de la Stratégie suisse de cyberadministration qui était au centre. Ce projet a nécessité un apurement dans la mesure où il a fallu définir la position de la CChE à titre de représentante déterminante de la conception du contenu des solutions de cyberadministration.

Pour ce qui est de l'autonomie d'organisation des cantons dans leurs domaines de compétence principaux, la CChE ne constate pas de développements notables durant l'année. Elle juge néanmoins problématique pour les conférences intercantionales que le chef du DFJP de l'époque ne se soit pas gêné de remettre en question l'existence de ces organisations lors de la présentation de la Conférence nationale sur le fédéralisme 08 le 27 août 2007 à Aarau (cf. NZZ no 198 du 28.8.2007). Le Conseil fédéral et ses membres ont aussi une mission intégrative dans le contexte du fédéralisme; les propos évoqués grèvent le partenariat confédéral.

La CChE s'est penchée, à l'occasion de deux journées, sur des questions en lien avec la planification politique et le controlling, dans une optique essentiellement pratique avec présentation et discussion de différentes approches au niveau cantonal. Il est prévu de publier un ouvrage sur le futur rôle des chancelleries d'Etat dans ce domaine.

5.2 Appréciation par les conférences gouvernementales régionales

5.2.1 Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse centrale (ZRK)

Pour la ZRK, l'année était marquée par la défense de ses intérêts face à la Confédération dans le projet ZEB (futur développement de l'infrastructure ferroviaire). Dans le cadre de la RPT, les données de base pour la planification commune des besoins dans le domaine des homes et de la prise en charge des personnes âgées ont été élaborées avec un concept-cadre pour la collaboration intercantonale en Suisse centrale.

Preuve du succès de la collaboration intercantonale, on a pu inaugurer le 1^{er} septembre 2007 l'école intercantonale de police à Hitzkirch. Plusieurs autres projets communs dans différents domaines d'activité on pu être poursuivis, notamment construction d'une double

voie et abaissement du niveau du chemin de fer central à Lucerne ainsi que rénovation des digues de la Reuss.

Les concordats sur la haute école technique (FHZ) et sur la haute école pédagogique (PHZ) sont en cours d'évaluation; des directives et des recommandations ont été élaborées pour le pilotage des institutions communes. On examine aussi la possibilité de développer la collaboration dans différents domaines en lien avec la police. Il a été impossible de réaliser une surveillance commune de la protection des données.

5.2.2 Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse du Nord-ouest (NWRK)

Au niveau fédéral, les dossiers importants pour la NWRK étaient les suivants:

- Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) pendant les années 2008 à 2011;
- Nouvelle péréquation financière (RPT); 3^e message RPT;
- Nouvelle politique régionale (NPR);
- Future développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB);
- Fonds FTP / Tunnel du Wisenberg

Les principales revendications des cantons de la Suisse du Nord-Ouest dans ces projets n'ont pas (encore) été prises en compte par la Confédération.

Concernant la collaboration intercantonale et internationale, la NWRK s'est occupée notamment des affaires suivantes:

- Politique économique dans les cantons de la Suisse N-O
- Espace éducatif CH N-O
- Espace santé CH N-O
- Collaboration D/F/CH dans le Rhin supérieur
- Coordination en matière de protection de la population
- Coordination autorités de surveillance LPP et fondations
- Législation commune en matière de détention de chiens

Par rapport à l'année précédente, la NWRK ne constate pas de développements significatifs de l'autonomie d'organisation des cantons dans leurs domaines de compétence principaux.

5.2.3 Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse orientale (ORK)

Dans le cadre du projet ZEB (futur développement de l'infrastructure ferroviaire), l'ORK considère comme important que les revendications principales de la Suisse orientale soient assurées dans les investissements dans l'infrastructure ferroviaire .

Au niveau intercantonal, on accorde une grande importance à la Maison des cantons. La participation des cantons de Suisse orientale (avec les cantons AG et ZH) au programme

Interreg IV "Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein" a été adaptée aux nouvelles particularités de la NPR, avec un nouveau régime de co-financement cantonal.

Aux Chambres fédérales notamment, l'ORK constate une sensibilisation renforcée des parlementaires aux projets de politique régionale, comme l'a montré le débat à propos du ZEB. La politique s'est efforcée de trouver un équilibre des investissements entre les différentes parties du pays.

5.2.4 Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse occidentale (CGSO)

Pour la CGSO, les projets au niveau fédéral importants du point de vue fédéraliste sont énumérés et brièvement commentés ci-après:

- RPT: il y a incertitude sur l'évolution de la péréquation due à un manque de transparence, d'une part au niveau de la neutralité du bilan global, qui ne semble pas garantie, et, d'autre part, au niveau du respect des engagements pris initialement dans le cadre de la RPT. En outre, il y a un manque de vue d'ensemble en ce qui concerne les conventions-programmes.
- Développement futur de l'infrastructure ferroviaire (ZEB): le Conseil fédéral n'a pas respecté la volonté populaire manifestée lors de la votation sur l'Arrêté fédéral relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics (novembre 1998).
- La participation des cantons à la mise en œuvre de politiques européennes nécessite une stratégie claire et affirmée, afin de pouvoir sauvegarder leurs intérêts à moyen et long termes. Il s'agit encore d'examiner si un cadre juridique ad hoc est nécessaire (loi ou convention-cadre entre Confédération et cantons?).
- Nouvelle politique régionale (NPR): la communication de la Confédération est insuffisante, ce qui empêche les cantons de réagir officiellement. Non respect par la Confédération des engagements pris par le Parlement au sujet de la NPR (financement INTERREG inférieur aux montants fixés initialement).
- Révisions LAMal: l'introduction du libre choix pour les patients risque de modifier le système de santé à long terme et de provoquer un report de charges sur les cantons. En outre, les révisions de procédure en cours ont une influence importante sur l'organisation interne des cantons (nouveau mode d'organisation et de financement des soins, "managed care").
- Unification des codes de procédure civile et pénale: l'organisation interne dans les cantons sera modifiée et provoquera, selon les cas, des coûts importants.
- Caisses de pension publiques: ingérence dans l'organisation des cantons, doublée d'effets financiers importants pour certains d'entre eux.
- Imposition des entreprises/de la famille: la réforme de la fiscalité fédérale a tendance à réduire la part des cantons au seul IFD, à influencer les systèmes d'imposition cantonaux et réduire les recettes fiscales cantonales.

Dans les domaines de compétence cantonale, la liberté d'organisation des cantons a diminué à divers égards. A titre d'exemples, on peut indiquer:

- Dans toujours plus de domaines (santé, formation, etc.), on assiste à une centralisation renforcée des pouvoirs au niveau de la Confédération. Paradoxalement, de nouvelles tâches incombent quand même aux cantons, sans pour autant qu'ils aient pu participer à la prise de décisions (par exemple: LAMal). En outre, il n'y a pas de compensation équitable complète en faveur des cantons, qui doivent par conséquent assumer la plus grande part du financement de ces prestations.
- Dans de nouveaux domaines (RPT, NPR) le mode de collaboration cantons - Confédération a changé en profondeur. Il aboutit à une contractualisation des relations, processus dont les gouvernements cantonaux sont tenus à l'écart sur le plan politique.

Dans les consultations initiées par la CdC, les délais de réponse impartis aux cantons sont souvent trop courts. Le fait d'établir les prises de positions mises en consultation auprès des cantons d'abord avec les conférences spécialisées pose un problème de pertinence et de légitimité. Il y a lieu de s'interroger sur le rôle spécifique de ce 4^{ème} échelon dans le système fédéraliste suisse et de son développement avec la mise sur pied de la Maison des cantons.

Au niveau intercantonal, les affaires importantes étaient les suivantes:

- Dans le domaine de la formation: HarmoS, pédagogie spécialisée, aides à la formation, révision de l'accord intercantonal concernant la HES-SO
- Dans le domaine de la santé: concordat sur les médecines de pointe
- Collaboration intercantonale: révision de la "Convention des conventions" et lancement de la phase parlementaire de la CoParl
- Maison des cantons
- Loi sur les langues
- Harmonisation des prestations complémentaires aux familles

5.2.5 Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA)

Pour la CGCA, les principales affaires étaient les suivantes:

- OApEI, révision OEn
- Initiative populaire "Eaux vivantes" (07.060)
- IvPa Débit résiduel minimal (CEATE-E) (04.435) - suite
- Motion Conseil national (Speck). Loi fédérale sur la protection des eaux. Révision (03.3096) - suite

Dans le dossier OApEI et révision OEn, l'évolution est satisfaisante, mais le résultat définitif n'est pas encore connu.

Les trois autres affaires ont été traitées ensemble. Leur développement n'est satisfaisant que partiellement, mais là aussi il reste à voir le résultat définitif. Le danger d'un empiètement sur la souveraineté des cantons existe. La CGCA a obtenu, sur demande, la possibilité d'être entendue dans le cadre d'une brève audition devant la CEATE-E.

On ressent une très forte pression à la centralisation. Dans les consultations, l'urgence devient presque la règle sans être justifiée. Les outils pour imposer la centralisation sont

parfois directs (modifications constitutionnelles ou législatives), mais de plus en plus souvent aussi indirects (via les finances, des directives, l'introduction de nouveaux instruments, des affectations liées, etc.).

Les conférences régionales ne sont pas automatiquement invitées à prendre position ou à intervenir, même lorsqu'une affaire les concerne de manière centrale comme c'est le cas par exemple pour nous avec les questions de force hydraulique. Il arrive trop souvent que nous devions agir selon le "principe de la collecte". Cette situation n'est pas satisfaisante.

Des consultations sont de plus en plus agendées durant les vacances d'été, ce qui raccourcit de fait le délai de réponse de près d'un mois et demi.

Les cantons souffrent d'un inconvénient sensible dans la mesure où ils n'ont pas accès (en permanence) aux séances de commission ni aux séances plénières des Chambres durant les sessions. Le Conseil fédéral et ses représentants jouissent à cet égard d'un avantage décisif dont ils font usage. Les cantons ne peuvent que difficilement imposer des corrections.

5.3 Résumé de l'appréciation du point de vue des conférences intercantionales

Parmi les projets de la Confédération, c'est la RPT qui était centrale pour les cantons. La décision du Conseil fédéral de mettre en oeuvre la réforme au 1^{er} janvier 2008 a marqué le point final d'un processus de collaboration partenariale entre Confédération et cantons qui a duré près de 15 ans. La collaboration dans l'ensemble très constructive au cours du projet était encore perceptible durant l'année sous revue: les débats parlementaires sur le 3^e massage RPT se sont déroulés généralement de manière très positive, à l'exception de la décision de solliciter davantage les cantons pour le financement des engagements en suspens de l'AI. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont tout mis en oeuvre afin de respecter le calendrier ambitieux. Plusieurs amendements proposés par les cantons dans le cadre de la procédure de consultation ont pu encore être pris en compte dans l'OPFCC.

La complexité du projet et la redistribution horizontale qui en découle mettent aussi à l'épreuve la collaboration entre les cantons. La CGSO a émis des doutes quant au respect de la neutralité budgétaire et déploré le manque de transparence notamment aussi concernant les conventions-programmes. Mais on peut noter dans l'ensemble que la réforme du fédéralisme liée à la RPT est soutenue par tous les cantons.

Dans le domaine de l'éducation, c'est l'adoption de la loi sur les langues et l'élaboration du projet de LAHE qui était au centre. Le domaine de la santé était marqué par les différents projets de révision de la LAMal. En matière de finances, on relèvera principalement la réforme de l'imposition des entreprises Il ainsi que les consultations sur la révision de l'imposition des couples mariés et sur la réforme de la taxe sur la valeur ajoutée. D'autres projets importants ont encore donné lieu à des discussions, notamment la politique énergétique, la mise en oeuvre des lois sur les étrangers et sur l'asile, la politique régionale, le futur développement de l'infrastructure ferroviaire ainsi que la législation sur les forêts dans le contexte de l'initiative "Sauver la forêt suisse".

Il ne ressort pas d'appréciation uniforme quant à l'association des cantons au processus décisionnel. A plusieurs reprises, il est fait remarquer que les cantons n'ont été associés qu'après être intervenus activement.

Dans le domaine de l'éducation, on note ainsi que la collaboration au niveau de l'administration mais aussi entre la CDIP et les commissions parlementaires a bien fonctionné, un exemple étant la loi sur les langues où l'intervention du Conseil des Etats a permis d'éviter une solution centralisatrice. Dans le domaine de la santé, en revanche, le Conseil des Etats n'a pas renoncé à un contre-projet à l'initiative "Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base" malgré l'opposition de la CDS.

En principe, la collaboration entre la CCDJP, la CDEP et la DTAP-CTP, de même qu'avec la CDEn - du moins pour ce qui est de l'adaptation des ordonnances - est jugée positive.

La CDEn critique la manière dont ont été traitées les motions de la CEATE-E sur l'efficacité énergétique des bâtiments, déposées sans consultation préalable de la conférence et maintenues en dépit de son avis négatif. La CGCA regrette de n'avoir pas été systématiquement associée, à titre de conférence directement concernée, au processus décisionnel dans le cadre de l'initiative "Eaux vivantes" et des affaires y relatives. Les deux conférences déplorent l'absence de possibilité d'intervenir dans le travail des commissions et du parlement. La CDFo regrette également que ses arguments n'aient pas été pris en considération de manière adéquate dans le cadre de la révision de la loi sur les forêts, alors même que la responsabilité principale pour la mise en oeuvre de cette législation relève des cantons.

D'une manière générale, on déplore toujours encore les délais de consultation parfois très courts, qui tombent même souvent pendant les vacances d'été, raccourcissant encore le temps disponible. Cette remarque s'adresse en partie aussi à la CdC et à certaines conférences des directeurs.

Concernant le respect de l'autonomie d'organisation des cantons, une majorité des conférences note que, si les offices fédéraux en général s'efforcent de mettre en oeuvre les nouvelles conditions-cadres de la RPT, le danger existe de voir les marges de liberté se rétrécir à nouveau, que ce soit par des directives d'exécution détaillées, des manuels ou des règles de controlling. D'aucuns constatent toutefois que les cantons ne s'engagent souvent pas assez pour maintenir leurs marges de décision.

Pour ce qui est de la collaboration horizontale, il faut souligner en particulier la décision définitive des gouvernements cantonaux en faveur de la Maison des cantons. Même si ce projet a donné lieu à quelques critiques isolées, il faut le considérer comme un événement positif qui permettra de renforcer la présence des cantons au niveau fédéral et de simplifier en même temps la coordination entre les différentes conférences.

La collaboration intercantonale a pu encore être développée: à mentionner notamment la mise en vigueur de l'ACI, l'adoption du concordat HarmoS et du concordat en pédagogie spécialisée, le remaniement de la CIIS ainsi que l'adoption et l'apurement de deux concordats par la CCDJP.

On apprécie diversement l'association lacunaire des conférences dans les procédures de consultation et d'audition. Il faut en l'occurrence renforcer la coordination technique.

6 Appréciation de l'évolution du point de vue de la Confédération

Du point de vue de la Confédération, il convient de faire les constats suivants¹¹:

- Le calendrier ambitieux de la RPT a pu être tenu également en 2007 grâce à la bonne collaboration de tous les participants (Confédération et cantons, Conseil fédéral et Parlement fédéral). Comme prévu, la réforme entre en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Il s'agit là d'une grande réussite. Il reste toutefois de grands défis à relever. Pour les tâches communes notamment, il s'agit de réaliser une collaboration partenariale et efficace et d'éviter une complication excessive au niveau technique. La collaboration étroite requise entre les experts au niveau fédéral et cantonal ne saurait dans ce cadre entraver un pilotage politique adéquat.
- Il est certain que la collaboration entre les cantons fonctionne bien (notamment: mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, concordat en pédagogie spécialisée, concordat HarmoS). Ceci a permis d'éviter des ingérences anti-constitutionnelles et inutiles dans les compétences cantonales (loi fédérale sur les langues).
- Au niveau aussi bien de la Confédération que des cantons, on constate une réelle volonté politique d'agir. Il en résulte que des solutions sont parfois recherchées simultanément aux niveaux de la Confédération et des cantons (p. ex. hooliganisme, chiens dangereux). Il conviendrait qu'un tel parallélisme reste exceptionnel. La dynamique de l'exécution des tâches dans le fédéralisme suisse est en revanche réjouissante.
- La décision de la Conférence des gouvernements cantonaux de créer la Maison des cantons permettra d'améliorer sensiblement la coordination entre la Conférence des gouvernements cantonaux et les conférences des directeurs de même que la coordination entre ces dernières. La défense des intérêts des cantons face à la Confédération s'en trouve renforcée, de même d'ailleurs que la collaboration ponctuelle entre Confédération et cantons. Du point de vue de la Confédération, il convient, une fois la Maison des cantons créée, d'accorder une attention particulière à la collaboration entre la CdC et les conférences des directeurs, d'une part, et entre la CdC et les conférences gouvernementales régionales, d'autre part.
- Du point de vue de la Confédération également, il est regrettable que les délais imposés pour les consultations, les auditions et autres prises de position soient dans certains cas toujours très courts. Une meilleure collaboration entre les conférences intercantionales pourra peut-être quelque peu aider les cantons à pallier l'accélération des processus décisionnels qu'ils subissent en raison de conditions-cadres extérieures (développements internationaux, traités internationaux, etc.).
- L'année sous revue n'a pas connu de problèmes de mise en œuvre notables. Ceci tend à faire oublier que les cantons remplissent en permanence de nombreuses tâches d'exécution. A titre d'exemple, mentionnons les adaptations de l'organisation judiciaire qui doivent être réalisées dans un délai de deux ans à compter du 1^{er} janvier 2007 en vertu de la garantie des voies de droit inscrite à l'art. 29a Cst. Les cantons font preuve d'anticipation, de loyauté et de conformité au droit lorsqu'ils mettent en œuvre de nouvelles prescriptions du droit fédéral, et ceci mérite

¹¹ Ce chapitre a été élaboré par le Service du fédéralisme de l'Office fédéral de la justice, en collaboration avec le Groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme (IDE-KOF).

une considération particulière en 2007, sans parler de leur esprit d'innovation dans l'exécution de leurs propres tâches usuelles ou nouvelles.

7 Résumé et appréciation globale

7.1 Evolution durant l'année 2007

Comme événements majeurs pour le fédéralisme en 2007, il faut mentionner la mise en vigueur de la RPT le 1^{er} janvier 2008 et la décision de créer la Maison des cantons.

Conçue d'emblée comme une réforme du fédéralisme, la RPT consolide les bases permettant une répartition judicieuse des tâches entre Confédération et cantons en inscrivant les principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale dans la Constitution. En même temps, le projet assure une collaboration partenariale axée sur l'efficacité entre Confédération et cantons pour l'exécution du droit fédéral, renforce la collaboration intercantonale avec compensation des charges et développe la péréquation financière et la compensation des charges entre les cantons. L'engagement constructif et résolu de tous les acteurs au niveau administratif, gouvernemental et parlementaire de la Confédération et des cantons a permis de tenir le calendrier ambitieux.

La création de la Maison des cantons a pour but de renforcer la présence des cantons et d'organiser plus efficacement la collaboration aux niveaux politique et technique entre les gouvernements cantonaux, les conférences des directeurs et la CdC. Les reportages dans les médias comme aussi certains propos critiques sur la Maison des cantons ont révélé à quel point les tâches et les objectifs des conférences intercantionales sont méconnus au sein du public, ce qui explique certains malentendus. Les activités des cantons en lien avec la conception de la politique européenne sont également peu connues.

Dans la revue de presse comme dans la revue scientifique, il faut constater un recul des articles qui traitent de questions de fond en lien avec le fédéralisme. L'orientation des débats sur des réformes territoriales s'est déplacée du niveau des cantons au niveau des communes. L'importance grandissante de la politique des agglomérations révèle aussi de nouveaux espaces d'influence politique. Plusieurs articles évoquent une réorganisation du Conseil des Etats. Il n'est plus question dans ce cadre de faire de la Chambre haute une sorte de pendant du Bundesrat allemand, mais d'y réserver une représentation des villes, ce qui constituerait une sérieuse ingérence dans l'autonomie d'organisation des cantons et, en cela, une entorse à la structure fédérale de notre pays. Par ailleurs, du point de vue fédéraliste, l'intérêt des médias s'est porté en priorité sur les discussions concernant la fiscalité, sur la RPT et sur le financement hospitalier.

Concernant les projets - législatifs ou constitutionnels - mis en consultation par la Confédération, on peut constater que l'association des cantons au processus décisionnel a en règle générale bien fonctionné. En revanche, elle est jugée moins satisfaisante lors de l'élaboration des ordonnances. Aux exemples positifs, tels les ordonnances d'exécution relatives à la RPT, on peut opposer quelques exemples négatifs dans les domaines de l'exécution des peines et des mesures et de la politique énergétique. Il sera en principe à l'avenir également très important de veiller, dans le droit au niveau de l'ordonnance justement, au respect des principes de la répartition des tâches et à l'utilisation systématique des nouvelles formes de collaboration entre Confédération et cantons. Il conviendra ainsi d'éviter que la marge de manoeuvre des cantons ne se voie à nouveau limitée par des

prescriptions d'exécution, des directives et des modalités de contrôle strictes. Dans le domaine de l'imposition, il faudrait aussi toujours avoir à l'esprit que toute réglementation concernant le calcul de l'impôt fédéral direct impose souvent aux cantons de revoir leur propre législation fiscale.

On déplore à nouveau les délais de consultation et d'audition parfois très courts, le reproche s'adressant d'ailleurs aussi à la CdC et aux conférences des directeurs. Certaines conférences demandent aussi une meilleure coordination des consultations cantonales.

A de rares exceptions près, les projets de la Confédération transmis au Parlement fédéral méritent une bonne note. L'appréciation du point de vue fédéraliste des débats parlementaires est ambivalente. Dans une colonne positive, on mettra les débats expéditifs et constructifs sur le 3^e message RPT, la prise en considération des revendications cantonales dans la loi sur les langues et les débats concernant la loi sur la nationalité. Dans la colonne négative, on rangera par contre les exigences cantonales ignorées dans le dossier du recensement 2010, dans les débats sur les révisions LAMal, dans le financement des soins et dans les projets de politique énergétique. Le Conseil national en particulier a montré peu de compréhension à l'égard des revendications des cantons quand il a décidé d'augmenter la contribution des cantons au financement des engagements après-coup de l'AI.

Comme les années précédentes, les interventions parlementaires ayant trait aux relations Confédération-cantons montrent une pression à la centralisation constante, qui se renforce même un peu: 70% des interventions exigent plus de centralisation, seuls 10% demandent une décentralisation, alors que les 20% restant visent une collaboration verticale renforcée.

La collaboration intercantonale a aussi été marquée par la pose de quelques pierres angulaires. Outre la création de la Maison des cantons, il faut mentionner l'entrée en vigueur de l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI). Mais les concordats de la CDIP en matière de pédagogie spécialisée et sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire de même que la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) ont aussi un caractère visionnaire. Plusieurs autres conventions ont pu être adoptées ou sont en cours d'élaboration.

7.2 Changements durant la période 2005 - 2007

La structure du présent rapport de monitoring s'appuie sur les deux premiers rapports, mis à part quelques compléments et affinements. Pour les projets en consultation, on a davantage intégré également le droit au niveau de l'ordonnance. L'appréciation des interventions parlementaires se base désormais sur une grille d'évaluation adaptée. Les chapitres "Collaboration intercantonale" et "Appréciation de l'évolution du point de vue de la Confédération" sont nouveaux.

Une comparaison des trois rapports de monitoring publiés jusqu'à présent ne révèle aucune tendance particulière. On peut constater sur les trois années que l'association des cantons au processus de formation de l'opinion lors des consultations sur des projets législatifs ou constitutionnels a généralement bien fonctionné et que, sauf rares exceptions, les projets transmis au Parlement fédéral méritent une bonne note dans l'optique fédéraliste. Les délais de consultation parfois très (trop) courts sont un thème récurrent.

Les critiques exprimées pour la première fois dans le présent rapport à propos des consultations et des auditions sur des projets d'ordonnances de la Confédération ne correspondent pas à une tendance générale, mais sont dues au fait que ce type de projets n'avait jusqu'à présent pas été analysé de manière aussi détaillée. On relève néanmoins que c'est justement dans ces projets d'ordonnance qu'il est très important de veiller à garantir l'autonomie cantonale de mise en oeuvre.

L'analyse des débats parlementaires montre en particulier que la sensibilité à la répartition fédérale des tâches est plus marquée dans certains domaines tels la formation, l'environnement et les transports. Dans le secteur de la santé, et notamment en matière de financement des hôpitaux et des soins, mais aussi en politique énergétique, les compétences cantonales ne sont en revanche pas assez prises en compte. Il convient de saluer le travail résolu fourni par le Parlement fédéral pour la mise en oeuvre du projet RPT au cours des trois années de référence. Dans les interventions parlementaires, les questions touchant au fédéralisme n'ont comme auparavant qu'un rôle secondaire, quand bien même on doit constater une tendance constante à la centralisation.

Dans la revue de presse comme dans la revue scientifique, les principes du fédéralisme et les réformes territoriales ont perdu du terrain. Les articles de presse sont toujours marqués par des événements ponctuels, comme p. ex. la publication du rapport "Baustelle Föderalismus" en 2005 ou la votation sur l'article constitutionnel sur l'éducation en 2006. En 2007, les événements médiatiques importants étaient la fin des travaux sur la RPT et la décision sur la Maison des cantons. La critique du fédéralisme semble tendanciellement s'être quelque peu assagie.

La comparaison des trois rapports de monitoring montre que, faute de définition précise du fédéralisme, toute évaluation de l'évolution reste empreinte de subjectivisme. Raison pour laquelle il n'est guère possible de faire ressortir des tendances claires. Il convient plutôt, d'une part, d'apprécier l'état d'esprit à l'égard du fédéralisme et, d'autre part, de veiller à faire respecter dans chaque projet les principes de la répartition des tâches et de la collaboration horizontale et verticale. Il s'agit là d'une tâche de longue haleine, justement dans la perspective de la mise en oeuvre de la RPT au 1^{er} janvier 2008.

7.3 Besoin d'agir

Suite à l'analyse de l'évolution du fédéralisme en 2007, il ressort le besoin d'agir suivant:

1. Avec la mise en oeuvre de la RPT au 1^{er} janvier 2008, on a posé une pierre angulaire essentielle. Ceci ne fait toutefois que marquer le début d'une mise à l'épreuve des nouveaux principes de la répartition des tâches et de la collaboration entre Confédération et cantons. Il sera important à l'avenir d'insuffler l'esprit de la RTP dans la politique fédérale et d'en imprégner aussi le dialogue confédéral entre la Confédération et les cantons. Dans ce sens, il faut poursuivre systématiquement et développer au besoin le monitoring des projets fédéraux et des débats parlementaires tel que réalisé jusqu'à présent.

2. Dans la perspective de la Maison des cantons, il est indispensable de donner une orientation globale au travail médiatique sur les tâches, les objectifs et la légitimité des conférences intercantionales. Il faut profiter de l'occasion pour faire connaître les principes de la collaboration intercantonale et le fonctionnement de l'interaction entre Confédération et cantons au sens du fédéralisme coopératif.

3. La 2^e Conférence nationale sur le fédéralisme, le 27/28 mars 2008 à Baden, intitulée "Le fédéralisme suisse sous pression à l'efficienc: quelles sont les perspectives?"¹² doit être l'occasion, en présence d'experts des milieux économiques, scientifiques et culturels, de confronter à la critique la performance de notre Etat fédéral dans le contexte actuel, de favoriser ainsi une meilleure compréhension du fédéralisme suisse et de permettre la réflexion sur de nouvelles pistes de réforme.

4. Il faut remédier aux lacunes constatées dans la coordination entre les conférences en développant la coordination technique. Il convient également dans ce cadre de veiller à toujours associer toutes les conférences concernées aux procédures de consultation.

5. La Confédération de même que les conférences intercantionales doivent être attentives à donner aux cantons le temps nécessaire pour élaborer sérieusement une prise de position et, si possible, à respecter les délais légaux prévus à cet effet.

8 Décisions

- I. Le Conseil de fondation prend acte du 3e rapport de monitoring "Fédéralisme" 2007.**
- II. Le Conseil de fondation charge le secrétariat de la Fondation ch de transmettre sous la forme adéquate les principaux constats du rapport aux instances concernées (CdC, conférences des directeurs, conférences gouvernementales régionales, Conseil fédéral et Parlement fédéral) ainsi qu'au public (médias).**
- III. Le Conseil de fondation charge le secrétariat de la Fondation ch de veiller à la mise en œuvre des mesures formulées au chapitre 7.3 (Besoin d'agir).**
- IV. Le monitoring du fédéralisme doit être utilisé et développé de manière ciblée comme instrument d'examen permanent de l'évolution du fédéralisme.**

¹² Informations sous www.foederalismus08.ch

Glossaire des abréviations

ACI	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges
CCCMHS	Concordat relatif à la coordination de la concentration de la médecine hautement spécialisée
CCDJP	Conférence des directeurs cantonaux de justice et police
CChE	Conférence des chanceliers d'Etat
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDEn	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
CDEP	Conférence des directeurs cantonaux de l'économie
CDF	Conférence des directeurs cantonaux des finances
CDFo	Conférence des directeurs cantonaux des forêts
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CEATE-E	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats
CGCA	Conférence gouvernementale des cantons alpins
CGSO	Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse occidentale
CH N-O	Suisse du Nord-Ouest
CICCM	Convention intercantonale relative à la coordination et la concentration de la médecine hautement spécialisée
CIIS	Convention intercantonale relative aux institutions sociales
CoParl	Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'adoption et de l'exécution des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger
CTP	Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
CUS	Conférence universitaire suisse
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
DTAP	Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement
FHZ	Fachhochschule Zentralschweiz
FRI	Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011
FTP	Arrêté sur la réalisation et le financement des projets d'infrastructure des transports publics
HarmoS	Concordat sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire
HES-SO	Haute école spécialisée de Suisse occidentale
Interreg	Initiative communautaire pour la collaboration transfrontalière, transnationale et interrégionale
IvPa	Initiative parlementaire
LAHE	Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine des hautes écoles
LAMal	Loi fédérale du 10 mars 1994 sur l'assurance-maladie
LHID	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes
LMSI	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure

LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
Mo	Motion
NPR	Nouvelle politique régionale
NWRK	Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse du Nord-Ouest
OApEI	Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OEn	Ordonnance fédérale sur l'énergie
OIE	Ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers
OPFCC	Ordonnance du 11 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges
OPPM	Ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures
ORK	Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse orientale
PFCC	Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges
PHZ	Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (Haute école pédagogique de Suisse centrale)
Po	Postulat
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons
TP	Transports publics
USIS	Réexamen du système de sécurité intérieure de la Suisse
ZEB	Futur développement de l'infrastructure ferroviaire
ZRK	Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse centrale

Bibliographie

- Centre européen de recherche sur le fédéralisme (éd.): Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007
- Forum of Federations (Hrsg.), Handbook of Federal Countries, 2005, Edited by Ann L. Griffiths, Coordinated by Karl Nerenberg, McGill Queen's University Press, 2005
- Institut für Föderalismus, 31. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2006), Innsbruck, 5. Dezember 2007 (<http://www.foederalismus.at>)