



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

## Rapport de monitoring *Fédéralisme 2008*

### Table des matières

1	Bases et structure du rapport .....	3
2	Evolution du débat sur le fédéralisme en 2008.....	4
2.1	Le fédéralisme reflété par les médias Rétrospective chronologique .....	5
2.2	Evolution du fédéralisme sous l'angle de la science et de la recherche .....	7
2.3	Développement du fédéralisme dans le contexte international .....	9
2.3.1	Rapports sur le fédéralisme d'autres pays .....	9
2.3.2	Fiscal Federalism Network 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.....	13
3.3.2	Analyse par Conseil.....	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	Collaboration dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomérations.....	17
5.1	Objectifs .....	17
5.2	Organisation.....	18
5.3	Points forts des travaux effectués jusqu'ici .....	18
5.4	Développement de la politique des agglomérations.....	19
6	Appréciation de l'évolution du fédéralisme dans l'optique des conférences intercantionales .....	20
6.1	Appréciation par les conférences des directeurs .....	20
6.1.1	Stratégie/plan d'action pour moderniser et développer le fédéralisme .....	20
6.1.2	Projets et dossiers de l'année 2008 pour chaque conférence des directeurs	21
6.2	Appréciation par les conférences gouvernementales régionales .....	24
7	Appréciation de l'évolution du point de vue de la Confédération.....	25
8	Résumé et évaluation globale .....	26
8.1	Evolution au cours de l'année sous revue 2008.....	26
8.2	Changements durant la période 2005 – 2008.....	28
8.3	Action requise.....	28
	Glossaire des abréviations.....	30
	Bibliographie.....	31

- Annexe I: Rétrospective chronologique 2008:  
Evolution du fédéralisme dans les médias
- Annexe II: Résultats de la recherche sur les tendances du fédéralisme suisse en 2008  
(monitoring)
- Anhang III Vernehmlassungsvorlagen des Bundes mit politischer Relevanz für die  
Kantone
- Anhang IV: Gesetzgebungsvorlagen des Bundes mit politischer Relevanz für die  
Kantone
- Annexe V: Analyse des interventions parlementaires

## 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 demandé que soit établi tous les ans un rapport de monitoring du fédéralisme. Cette observation active doit montrer dans quelle direction le fédéralisme suisse se développe et par quelles mesures il peut être renforcé. Le présent rapport sur l'évolution de la situation en 2008 constitue déjà la 4<sup>e</sup> édition de ce monitoring. Il permettra en outre d'approfondir la question de savoir si, au cours des quatre années d'observation passées, des modifications se dessinent en politique du fédéralisme.

Le rapport de monitoring «Fédéralisme» 2007 a été approuvé par le Conseil de fondation de la Fondation *ch* à sa séance du 16 janvier 2008, puis publié sur internet à l'adresse [www.fondationch.ch](http://www.fondationch.ch), sous la rubrique Dossiers *ch* spéciaux. Il a aussi été commenté avec le Conseil fédéral à l'occasion du Dialogue confédéral du 20 mars 2008, au cours duquel les représentants de la Confédération en ont pris connaissance avec intérêt.

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 toujours, 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 trois questions suivantes:

1. La participation des cantons au processus décisionnel a-t-elle eu lieu dans les délais?
2. Les principes de répartition des compétences/tâches entre Confédération et cantons sont-ils respectés?
3. Est-ce que, dans la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons, les nouveaux instruments de collaboration sont utilisés et l'autonomie cantonale en matière de mise en œuvre préservée?

Le présent document porte sur tous les textes en rapport avec le fédéralisme qui ont fait l'objet d'une consultation aboutie entre janvier et novembre 2008, qui ont été soumis au Parlement fédéral entre le 1<sup>er</sup> décembre 2007 et le 30 novembre 2008 ou qui ont été traités par le Parlement fédéral entre la session d'hiver 2007 et la session d'automne 2008. Concernant ces derniers, il est également procédé – dans les limites du possible et du raisonnable – à une appréciation des débats des Chambres fédérales sous l'angle du fédéralisme. Ce relevé de l'atmosphère qui a régné au sein du Parlement fédéral est complété par une analyse des initiatives, motions et postulats déposés pendant l'année sous revue.

Un chapitre séparé est consacré à la collaboration intercantonale et – sur demande du Conseil de fondation de la Fondation *ch* – également à la collaboration au sein de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA).

L'analyse du processus de législation 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. Le Service du fédéralisme parachève enfin le rapport d'une évaluation qui donne le point de vue de la Confédération.<sup>1</sup>

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 les secrétariats des conférences intercantionales sectorielles et des conférences gouvernementales régionales et avec l'aide de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg. La Fondation ch pour la collaboration confédérale les remercie pour toutes leurs contributions et suggestions.

## 2 Evolution du débat sur le fédéralisme en 2008

En 2008, trois événements ont marqué l'évolution du fédéralisme en Suisse: l'entrée en vigueur de la *Réforme de la répartition des tâches et de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons (RPT)* au 1<sup>er</sup> janvier, la 2<sup>e</sup> *Conférence nationale sur le fédéralisme* les 27 et 28 mars à Baden ainsi que l'inauguration de la *Maison des cantons* en été.

L'**entrée en vigueur de la RPT** au 1<sup>er</sup> janvier 2008 a mis en vigueur toute une série d'actes législatifs qui résultent d'un processus d'élaboration de quelque 15 ans et qui ont valeur de véritable réforme du fédéralisme de par l'inscription dans la Constitution fédérale du principe de la subsidiarité, du principe de l'équivalence fiscale et des nouvelles formes de collaboration et de par la refonte complète de la péréquation financière au sens strict.

La **2<sup>e</sup> Conférence nationale sur le fédéralisme** à Baden était placée sous le titre «Le fédéralisme suisse sous pression à l'efficacité: quelles sont les perspectives?». Quelques 300 personnalités des milieux politiques, économiques, scientifiques et administratifs ont participé à l'événement. L'organisation était assurée par le canton d'Argovie, et le concept élaboré conjointement et en étroite collaboration avec la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes.

Il est ressorti comme dénominateur commun des débats que le fédéralisme demeure, aux yeux des participants, la seule structure étatique qui convienne à la Suisse. Un fédéralisme qui est en constante évolution et qui garantit une «saine» concurrence entre les collectivités territoriales constitue un atout de taille tant pour les entreprises que pour les habitants de la Suisse. Il a été souligné dans plusieurs ateliers qu'il serait possible d'exploiter le potentiel du fédéralisme de manière plus ciblée, par exemple en établissant des comparaisons («benchmarking») ou en encourageant l'apprentissage réciproque à l'aide de bons exemples.

Même si, d'une manière générale, le système est qualifié de réussite, son développement doit être poursuivi sans relâche à la fois de manière pragmatique et dans un esprit de collaboration partenariale entre tous les niveaux étatiques. Sur fond de mutations constantes des réalités fonctionnelles, le développement du fédéralisme génère une collaboration transcantonale accrue. Ont été identifiées comme piliers de ce fédéralisme «vivant»

---

<sup>1</sup> Pour des raisons de temps, il a fallu renoncer à mettre le rapport en consultation auprès du Groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme IDEKOF.

la concurrence de site, d'une part, et la collaboration verticale et horizontale dans les espaces économiques d'autre part. L'esprit de compromis, l'approche pragmatique des dossiers et le respect permettent à ces éléments de déployer au mieux leurs effets.

La Conférence sur le fédéralisme de 2008 a été une réussite tant sur le fond que sur la forme. Alors que la participation en nombre de parlementaires cantonaux a été spécialement réjouissante, la présence de membres du Conseil national et du Conseil des Etats était minime. La conférence a été l'occasion de soumettre les performances actuelles de notre Etat fédéral au regard critique d'experts compétents de l'économie, du monde politique et du secteur culturel, ce qui a permis d'améliorer la compréhension du fédéralisme suisse. La référence à la pratique, qu'on a voulue plus poussée que lors de la première conférence en 2005, a été effectivement réalisée sur deux plans. Les oratrices et orateurs provenaient pour la plupart d'organes qui, dans leur travail quotidien auprès de la Confédération, des cantons ou des villes et communes, ont pour mission de planifier des réformes et de veiller à leur mise en œuvre. On peut donc tabler aussi sur des retombées dans la pratique des résultats de la conférence.

Omniprésentes, les notions d'efficacité et d'économicité – le thème principal de la conférence – ont servi de fil rouge à tous les ateliers. L'approche consistant à lancer la discussion par des thèmes provocateurs et à éclairer des aspects critiques de notre fédéralisme sous cet angle a déclenché des discussions nourries.

Au cours de l'été 2008, les secrétariats de la CdC, de la CDIP, de la CDF, de la CDS, de la CCDJP et de la CDAS ainsi que plusieurs organisations qui leur sont rattachées ont pu emménager dans la **Maison des cantons** à la Speichergasse 6 à Berne. L'inauguration de la Maison des cantons a renforcé la présence des cantons à Berne et permis ainsi de poser un jalon essentiel dans l'évolution du fédéralisme coopératif. La cohabitation des différentes institutions s'est mise en place à satisfaction. La proximité physique facilite non seulement la collaboration technique, mais favorise également des contacts informels précieux. La Maison des cantons se développe en un véritable centre intercantonal de compétences et de services.

## 2.1 Le fédéralisme reflété par les médias **Rétrospective chronologique**

L'annexe I fournit une vue d'ensemble des commentaires de presse parus entre le 1<sup>er</sup> décembre 2007 et le 30 novembre 2008 sur des événements ayant trait au fédéralisme.

L'entrée en vigueur de la *RPT* n'a donné lieu, dans la plupart des journaux, qu'à une dépêche d'agence. Mais elle a été, notamment au début de l'année, à l'origine de plusieurs articles sur la mise en œuvre de la réforme dans différents secteurs, p. ex. le transfert de la responsabilité des autoroutes des cantons à la Confédération, la mise en œuvre dans le domaine social, les chances et les enjeux pour l'intégration des enfants handicapés dans le secteur des écoles spéciales ainsi que la conclusion de conventions-programmes entre la Confédération et les cantons pour l'entretien des routes nationales. Dans un article de fond paru dans la *NZZ*, le professeur René L. Frey a souligné qu'il est encore trop tôt pour émettre un jugement final sur les répercussions de la *RPT* et que les questions de réformes territoriales et portant sur le rôle du Conseil des Etats et de la majorité des cantons restent encore en suspens. Un autre sujet cadrant aussi avec la mise en œuvre de la *RPT* est l'opposition affichée par la DTAP et la CDF à la compensation des charges financières proposée dans le cadre de l'arrêté sur le réseau des routes nationales.

La publication, par le Département fédéral des finances, des versements compensatoires au titre de la RPT pour l'année 2009 a également suscité d'abondants commentaires au milieu de l'année. Les articles ont surtout relevé la fâcheuse erreur dans le calcul du potentiel de ressources du canton de St-Gall pour l'année 2008 et sa correction par des versements ultérieurs au cours des prochaines années. Dans les médias de Suisse romande, cette information a donné lieu à des commentaires critiques sur la prise en compte, dans le calcul du potentiel de ressources, des bénéfices des entreprises soutenues par la lex Bonny.

Un sujet traité régulièrement pendant toute l'année a été la *concurrence fiscale* entre cantons d'une part et en comparaison internationale d'autre part, ainsi que le contentieux fiscal avec l'UE. S'agissant de la concurrence fiscale des cantons, il a été souligné que la RPT a permis de renforcer la marge de manœuvre des cantons à plus faible potentiel de ressources pour des baisses d'impôts. La concurrence fiscale en soi a donné lieu à des opinions diamétralement opposées. A l'argument selon lequel le système est une véritable réussite s'opposent les commentaires faisant état d'énormes différences de charges ainsi que l'initiative dite pour des impôts équitables lancée par le PS, laquelle restreindrait la concurrence fiscale de manière considérable. Concernant le contentieux fiscal avec l'UE, les cantons ont exprimé des réserves à l'égard des propositions de la Confédération sur la réforme de l'imposition des entreprises.

L'*inauguration de la Maison des cantons* a recueilli un large écho dans la presse. Si les commentaires ont été abondants avant l'inauguration officielle du bâtiment, ils l'ont été particulièrement aussi au moment de l'événement en août. La palette des opinions exprimées allait de l'article annonçant sobrement l'inauguration au reportage sur la concentration des forces au service du fédéralisme en passant par des commentaires sur les gains en synergie entre les différentes conférences et sur la présence renforcée des cantons en ville de Berne. Les critiques quant au principe se sont faites rares et émanaient surtout des milieux de l'UDC. Plusieurs articles ont relaté l'opposition plus marquée des cantons face à la Confédération dans plusieurs dossiers tels que la politique européenne, la santé, les finances, l'énergie, les transports et l'examen des tâches.

Dans la perspective de la 2<sup>e</sup> Conférence nationale sur le fédéralisme, Leonhard Neidhardt a résumé, dans la NZZ, la situation actuelle du débat sur le fédéralisme. Il a estimé nécessaire d'ouvrir la discussion sur les sujets suivants: introduction de la RPT, répercussions de la collaboration avec l'UE sur le fédéralisme, besoins de coordination fédérale, actualité et fonctionnalité des institutions existantes, prétendus déficits en démocratie et en gouvernance dans les agglomérations ainsi que avantage de principe de l'exiguïté et de la diversité. Les reportages ont relaté pour l'essentiel l'exposé de la conseillère fédérale Widmer-Schlumpf ainsi que les discussions sur le fédéralisme universitaire et sur l'opportunité d'une nouvelle subdivision territoriale en grandes régions.

Plusieurs articles ont qualifié le fédéralisme suisse de vision réaliste pour l'avenir du pays et ont reconnu au fédéralisme concurrentiel un rôle clé dans la bonne santé des finances publiques. Des positions plus critiques ont également été exprimées, comme le révèlent les titres «Fédéralisme d'opérette» ou «Voir à travers l'écran de fumée du fédéralisme». Une question fondamentale concernant la configuration de notre structure étatique fédérale a été soulevée par la demande des villes d'avoir une représentation directe à Berne. La discussion sur les réformes territoriales s'est limitée aux différentes propositions en faveur d'un nouveau canton du Jura, alors que le nouveau Projet de territoire Suisse n'a fait l'objet que de commentaires épars.

Une image positive de la coordination entre les cantons est ressortie des prises de position communes des cantons ou de plusieurs conférences intercantionales préconisant le rejet de deux objets soumis au peuple, à savoir l'article constitutionnel «Qualité et efficacité économique dans l'assurance-maladie» et l'initiative sur les naturalisations, ainsi que de l'ouverture de négociations avec l'UE dans le domaine agricole. En revanche, le fait que des prises de position divergentes projettent une image négative est démontré par le traitement réservé par les médias aux prises de position diamétralement opposées de la CDF et de la CTP au sujet de l'assainissement de la caisse de pensions des CFF.

Dans le secteur de l'*enseignement supérieur*, le conflit entre standardisation/harmonisation et concurrence fédérale pour avoir les meilleurs concepts d'enseignement et de recherche a été abordé diversement. Ici aussi, le pragmatisme qui caractérise l'Espace éducatif de la Suisse du Nord-Ouest a été souligné. En plus, les articles concernant le secteur de l'*éducation* – surtout à la suite du rejet inattendu en votation populaire à Lucerne – ont été dominés par le concordat HarmoS<sup>2</sup>. Outre plusieurs articles expliquant le sens et la nécessité de cette harmonisation, une large place a été accordée à l'opposition fondamentale au projet affichée par l'UDC. Vers la fin de l'année, divers articles ont porté aussi sur l'harmonisation dans le secteur des bourses d'étude.

Quant au domaine de la *santé publique*, les sujets traités ont été, en plus de la votation concernant l'article sur la santé, la mise en œuvre du nouveau financement des hôpitaux ainsi que l'adoption, pour ratification par les cantons, de la Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée.

On peut retenir en résumé qu'il ressort de l'analyse des comptes rendus dans les médias une image majoritairement positive du fédéralisme. Si, précisément à la faveur de l'inauguration de la Maison des cantons, des questions critiques sont soulevées sur le mode et la portée du fédéralisme, sur son assise démocratique ainsi que sur le coût de la coopération intercantonale, les cantons sont d'une manière générale davantage perçus comme d'importants acteurs sur la scène politique fédérale. En dépit de certaines absurdités certes critiquables, le fédéralisme passe pour être une base essentielle du modèle de réussite qu'est la Suisse.

## **2.2 Evolution du fédéralisme sous l'angle de la science et de la recherche<sup>3</sup>**

Alors qu'au cours de ces dernières années les contributions scientifiques ont souvent placé leur description du fédéralisme suisse et de ses perspectives d'avenir sous l'angle de l'intégration européenne, ce sont les questions d'efficacité et de rationalité qui sont venues cette année jouer les premiers rôles.

Bien évidemment, la deuxième Conférence nationale sur le fédéralisme a marqué de son empreinte les publications de 2008. Diverses questions relatives à l'efficacité et à la rationalité du fédéralisme suisse ont fait l'objet de conférences avant d'être discutées au sein de groupes de travail. Il en ressort que le fédéralisme comprend certes une dimension de compétition, un appel à la concurrence, mais qu'il doit également garantir la stabilité des conditions-cadres indispensables au développement économique. Simultanément, la globalisation soumet le fédéralisme suisse à une pression de plus en plus grande en faveur

---

<sup>2</sup> Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (Concordat HarmoS)

<sup>3</sup> Résumé abrégé tiré du rapport «Résultat de la recherche sur les tendances du fédéralisme suisse en 2008 (monitoring). Bibliographie commentée de l'Institut du fédéralisme, édition 2008», qui se trouve en annexe II.

de l'efficacité, qui ne se borne plus seulement à l'économie au sens étroit mais s'étend également à la formation, au système de santé ou aux infrastructures publiques. Sur le long terme, le fédéralisme suisse ne pourra résister à de telles contraintes que s'il se renouvelle constamment sans jamais perdre de vue son efficacité et sa rationalité.

Dans ce contexte d'une efficacité accrue, il convient de mentionner la RPT qui est entrée en vigueur le 1er janvier de cette année. La réforme repose, on le sait, sur quatre piliers, à savoir un désenchevêtrement des tâches et des financements, une collaboration appropriée pour certaines tâches dites « communes », un renforcement de la collaboration entre les cantons ainsi qu'un réaménagement de la péréquation financière. Dans tous les domaines touchés par cette réforme, il s'est agi principalement d'améliorer l'efficacité, le rendement et les incitations structurelles offertes par le système fédéral de la Suisse. La Constitution prévoit désormais expressément que les tâches de l'Etat doivent être accomplies de manière rationnelle et adéquate (Art. 43a al. 5 CV). Dans ce contexte, les décideurs se sont appuyés sur des réformes initiées par les économistes et les spécialistes des finances, qui ont entraîné la modification de nombreuses dispositions constitutionnelles et législatives, mais dont la portée reste finalement assez « diffuse ». Cependant la doctrine de droit public et des sciences politiques commence petit à petit à se préoccuper des spécificités et des conséquences de cette réforme. Les premières analyses approfondies se sont penchées sur la réglementation proposée par les articles 48a et 62 al. 4 Cst. féd., qui permettent à la Confédération de procéder à une uniformisation dans certains domaines, en lieu et place des cantons, et cela précisément au nom de cette efficacité dont il est sans cesse question. Mais ce sont désormais les accords programmatiques que la Confédération conclut avec les cantons, dans l'optique d'une meilleure application du droit fédéral, qui se retrouvent sous la loupe de la doctrine. Ces exemples viennent rappeler que la science juridique – et précisément dans le contexte du fédéralisme – se montre souvent plus réactive que proactive, en ce sens qu'elle essaie d'intégrer dans le système juridique en place des modèles provenant d'autres horizons (en particulier celui des économistes) et qu'elle tente de les ajuster aux principes démocratiques et juridiques qui ont fait leurs preuves.

Au nombre des incontournables de cette résurgence de l'efficacité, il faut également compter les (nouvelles) politiques de la Confédération et des cantons en termes de régions et d'agglomérations. Au cours de cette dernière année, plusieurs contributions intéressantes ont été consacrées aux nouveaux modèles de la collaboration institutionnalisée. Le dossier de la réforme territoriale n'a pas été oublié, mais principalement en relation avec les fusions de communes.

La quête par les cercles politiques et scientifiques suisses d'un meilleur « rendement » du système fédéral ne date pas d'aujourd'hui. En son nom, de nouvelles plateformes, de nouveaux réseaux et de nouvelles institutions sont sans cesse mis sur pied pour favoriser les collaborations, sans compter l'instauration de procédures transcendant les autorités, et qui finissent par dépasser les frontières politiques des communes et des cantons, voire les frontières nationales. Chose étonnante, il n'existe que fort peu de recherches (empiriques) consacrées à la manière dont la création de ces nouveaux niveaux sectoriels, qui se chevauchent parfois, agissent sur l'efficacité de l'ensemble du système. Les problèmes posés par un tel développement ne sont certes pas négligés, mais à l'évidence des études étayées de manière scientifique font défaut ; au bout du compte, il conviendra d'éviter que ne soient conçus et mis en place de nouveaux instruments destinés à renforcer l'efficacité, mais qui se révéleront sources de nouveaux dysfonctionnements.



## 2.3 Développement du fédéralisme dans le contexte international

### 2.3.1 Rapports sur le fédéralisme d'autres pays

Les Annales du fédéralisme 2008, publiées par le Centre européen de recherche sur le fédéralisme à Tübingen<sup>4</sup>, donnent à nouveau une bonne idée générale de l'état de la recherche sur le fédéralisme en Europe. La pression à la centralisation est ainsi également un thème récurrent dans l'UE, comme le montre la contribution venant de la politique intitulée «Das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle im Vertrag von Lissabon als Hürde vor weiterer Zentralisierung in der Europäischen Union?» (Le système d'alerte précoce pour contrôler la subsidiarité inscrit dans le Traité de Lisbonne est-il un gardien contre toute nouvelle centralisation dans l'Union européenne?). Le rapport concernant la Suisse, rédigé par Andrian Vatter et Christian Rüedi, porte le titre «Gouvernance politique dans le fédéralisme suisse à l'exemple de la couverture des soins hospitaliers».

L'évolution actuelle en Autriche est analysée dans le 32<sup>e</sup> rapport sur le fédéralisme en Autriche (2007) qui vient également de paraître.<sup>5</sup> Les travaux sur une réforme fondamentale de l'Etat et de l'administration n'ont toujours pas pu être menés à terme. Les projets présentés par un groupe d'experts ont dû affronter une appréciation critique du point de vue fédéraliste notamment sur les aspects de la répartition des compétences ou de la réforme du Bundesrat (Chambre des Länder). Les collectivités territoriales se sont comparativement vite mises d'accord sur la nouvelle péréquation financière 2008-2013 qui apporte des améliorations pour les Länder et pour les communes. Les nombreuses activités réalisées au niveau de la collaboration entre les collectivités territoriales et de la coopération transfrontalières sont jugées positives. La collaboration de proximité fonctionne en l'occurrence très bien.

Pour ce qui est des développements récents dans les pays fédéraux, il est renvoyé à la publication *Fédérations* du Forum des fédérations (dont il existe également une version allemande depuis peu).<sup>6</sup>

### 2.3.2 Fiscal Federalism Network de l'OCDE<sup>7</sup>

Le Réseau de l'OCDE sur les relations financières entre niveaux d'administration a été créé en 2004 par l'OCDE dans le but de promouvoir des analyses et des données statistiques sur les relations entre l'administration centrale et les collectivités territoriales, leur impact sur l'efficacité, l'équité et la stabilité macroéconomique. Ces questions sont d'une importance particulière pour la Suisse et son fédéralisme établi, ce qui justifie que la Suisse y soit représentée depuis le début par un délégué du Département fédéral des finances (DFF).<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2008

<sup>5</sup> Institut für Föderalismus, 32. Bericht über den Föderalismus (2007), Wien 2008

<sup>6</sup> <http://www.forumfed.org/fr/>

<sup>7</sup> <http://www.oecd.org/ctp/federalism>

<sup>8</sup> Cette fonction est assumée par Roland Fischer, chef de la section Statistique financière près l'Administration fédérale des finances, à qui nous devons les présentes explications.

En 2008, les activités du réseau étaient placées sous le signe de la discussion sur le financement optimal des Etats fédérés. La question essentielle est de savoir si les Etats fédérés doivent plutôt se financer en percevant leurs propres impôts ou en touchant des contributions de l'Etat central. En Suisse, cette question a pris toute son importance dans le cadre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) dans la mesure où un des objectifs de cette réforme était de renforcer l'autonomie des cantons. Et c'est en réduisant massivement la somme des transferts entre la Confédération et les cantons qu'on a atteint ce but. Dans de nombreux Etats de l'OCDE, l'attention accordée à cette question croît à mesure que se renforce la volonté politique de voir l'accomplissement des tâches publiques se décentraliser davantage. C'est pourquoi le sujet a fait l'objet de discussions approfondies lors d'une conférence d'experts à Vienne.

Il est évident que les préférences et les expériences qui nourrissent le débat sur le financement des Etats fédérés sont largement fonction de la tradition fédéraliste ou centralisatrice de chaque Etat et de ses structures institutionnelles. On doit néanmoins constater avec étonnement que, dans certains pays, ces Etats fédérés justement n'assument leur autonomie nouvellement acquise en matière fiscale qu'avec hésitation; ils ne renoncent qu'avec réticence aux subventions provenant de l'Etat central et se montrent eux-mêmes les plus grands opposants à une autonomie fiscale plus poussée. C'est le cas p. ex. en Espagne ou en Autriche. Or la Suisse elle aussi, et malgré sa tradition fédéraliste, n'a pas été épargnée par cette tendance. Les travaux dans le cadre de la RPT ont montré que, dans bon nombre de secteurs concernés, les cantons ont affiché une position semblable. Ou, pour l'exprimer dans les mêmes termes qu'un ancien chef du Département fédéral des finances: «Trop souvent les cantons ont vendu leur âme de fédéraliste pour quelques miettes de subvention». Pour de nombreux Etats de l'OCDE, ce phénomène sonne comme une désillusion pour ce qui est de la décentralisation de l'accomplissement des tâches publiques.

Au cours des deux prochaines années, deux thèmes occuperont le devant de la scène du réseau: «la concurrence fiscale entre Etats fédérés» et «L'économie politique de la décentralisation». Dans ces deux secteurs, la Suisse est bien placée pour apporter une précieuse contribution au débat du fait de la concurrence fiscale très marquée entre les cantons et du succès de la RPT. Par ailleurs, les expériences d'autres Etats de l'OCDE peuvent être d'un grand intérêt pour de nouvelles réformes en Suisse.

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

#### **3.1 Projets en consultation**

Parmi les consultations et auditions qui ont eu lieu et ont abouti durant l'année sous revue, 16 ont été soumises à un examen plus précis. On a jugé dans ce cadre la participation des cantons au processus décisionnel, le respect des principes de répartition des tâches et la garantie de l'autonomie de mise en œuvre, notamment le recours aux conventions-programmes pour l'exécution du droit fédéral par les cantons. Le résultat des appréciations faites par les conférences des directeurs se trouvent en annexe III. L'essentiel des propos est résumé ci-après.

A quelques rares exceptions près, la participation des cantons au processus décisionnel a pu se faire dans des délais utiles. Pour plusieurs projets, les cantons ou certaines confé-

rences des directeurs étaient représentés dans les groupes de travail chargés de la préparation. Concernant la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics, la DTAP était certes étroitement associée dès le départ, mais elle a par la suite été exclue des travaux préparatoires, et ce pour des raisons diverses. Le délai de participation à la révision du mandat de négociation OMC/AGCS était trop court. Dans le cadre de la LAHE<sup>9</sup>, la CDF déplore le fait que les conséquences financières n'étaient pas claires au moment de la consultation.

Au nombre des projets importants dans lesquels la collaboration a été bonne, on citera les programmes nationaux dans les domaines Nutrition et activité physique ainsi que Alcool. La Confédération et les cantons se sont aussi entendus sur la loi sur les épidémies de même que sur la reconduction et l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE.

Le projet de créer une institution nationale des droits de l'homme comme la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics comportent en particulier des ingérences dans l'indépendance des cantons. La révision totale de la loi fédérale encourageant la gymnastique et le sport est aussi jugée contraire au nouvel article constitutionnel sur l'éducation.

Les projets de loi sur la prévention et des ordonnances dans le domaine de l'assurance-maladie nécessitent encore d'être modifiés par rapport aux critères de la répartition des compétences et des tâches entre Confédération et cantons. Avec la LAHE, on pénètre en terrain inconnu dans le cadre du nouvel article constitutionnel sur l'éducation. Outre la question de la collaboration entre Confédération et cantons d'une part et entre cantons d'autre part, il faudra encore en analyser plus précisément les conséquences financières.

L'adaptation de l'arrêté fédéral concernant le réseau des routes nationales nécessitera de clarifier encore des questions fondamentales relatives à l'application future des principes de financement de la RPT. L'audition sur les chiffres de la péréquation financière 2009, avec la décision du Conseil fédéral sur le «cas St-Gall», s'est mal passée dans la mesure où ce dernier s'est opposé à la volonté nettement majoritaire des cantons.

### **3.2 Législation**

Au plan de la législation ont été analysés tous les nouveaux projets qui ont été soumis au Parlement fédéral jusqu'à fin octobre 2008 ainsi que tous les projets ayant trait au fédéralisme qui ont été traités par le Parlement entre la session d'hiver 2007 et la session d'automne 2008.

Parmi les nouveaux projets présentés aux Chambres, 11 au total ont été soumis à un examen plus détaillé. Quatre projets n'ont donné lieu à aucune remarque ou alors ont reçu le soutien exprès des cantons, notamment la reconduction et l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE (08.029). La CdC a apprécié que les gouvernements cantonaux aient été associés très tôt à l'élaboration du programme de législation (08.007), étant entendu que cette association ne crée pas de précédent et que les gouvernements cantonaux se réservent la possibilité, conformément à leurs droits de participation, de prendre position en temps voulu sur la conception précise des mesures prévues.

---

<sup>9</sup> Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles

Le rapport du Conseil fédéral portant stratégie pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse reconnaît en principe la compétence primaire des cantons dans ces domaines et renonce dès lors à la création d'une loi-cadre. Les cantons ont reçu l'assurance d'être associés dès le début à l'élaboration du projet prévu pour la consultation.

La taxe sur la valeur ajoutée touche à l'autonomie de mise en œuvre des cantons dans la mesure où elle concerne leur autonomie d'organisation (fonctionnelle). Relativement aux décisions de in- ou outsourcing, la TVA n'est pas neutre quant à la forme juridique et peut renchérir la collaboration entre des collectivités publiques. Dans le projet visant à simplifier la TVA (08.053), les cantons peuvent approuver la partie A en dépit de la question, pratiquement insoluble d'un point de vue politico-réaliste, de la réduction de la déduction de l'impôt préalable pour les subventions. Ils considèrent pour l'essentiel que le système en serait plus sûr juridiquement et plus fiable pour les assujettis à la TVA et mettrait l'administration à contribution. Reste encore en suspens la question de savoir s'il est possible d'exonérer les mandats de prestation. Une exonération d'impôt, qui n'est pas prévue dans le projet, du chiffre d'affaires entre les collectivités publiques apporterait un allègement. Dans la partie B, on doit saluer le taux unique. Toutefois, il convient de la rejeter car la suppression des exceptions dans les domaines santé, social et formation affecteraient trop les cantons.

Le message concernant la 4<sup>e</sup> révision de la loi sur l'assurance-chômage (08.062) ne présentent pas ou que de manière incomplète les conséquences pour les cantons. Le dossier concernant le financement des institutions de prévoyance de droit public (08.069) est contesté au sein même des cantons. Il en va de même avec l'initiative parlementaire pour la limitation de la pratique Dumont, laquelle constitue un cas d'ingérence dans l'autonomie d'une forte minorité de cantons en demandant que la nouvelle règle soit appliquée directement dans tous les cantons après un délai transitoire de 2 ans.

L'initiative pour l'interdiction des minarets (08.061) empièterait également sur la souveraineté cantonale en matière d'aménagement du territoire. En lien avec les prestations de la Confédération pour les dégâts causés par les intempéries en 2005 dans le canton d'Obwald, les cantons ont généralement relevé l'insuffisance des moyens financiers fédéraux à disposition pour la prévention contre les dangers naturels.

L'appréciation des *débats parlementaires* donne une image contrastée. Les revendications des cantons n'ont pas été prises en considération dans la révision partielle de la LAMal concernant le financement hospitalier (04.061) et dans la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins (05.025). Les deux projets allègent les assurés au détriment des cantons. Concernant la loi sur les forêts (07.033), la position des cantons n'a pas été prise en compte alors même que ces derniers jouent un rôle central dans l'exécution de cette loi et qu'ils en assument largement la responsabilité. Par contre, les cantons ont été entendus dans le cadre du projet Vue d'ensemble du FTP (07.082) et – du moins partiellement – dans les débats concernant la loi sur l'encouragement de la culture (07.043)

### **3.3 Interventions au Parlement fédéral**

Pour déceler l'évolution des tendances aux Chambres fédérales en matière de fédéralisme, on a examiné, comme les années précédentes, les interventions déposées au Conseil national et au Conseil des Etats. Le choix s'est limité cette année aux initiatives parlementaires, aux motions et aux postulats qui ont été déposés entre le 16 novembre 2007 et le 15 novembre 2008. Une première étape a consisté à trouver, par une re-

cherche plein texte, toutes les interventions contenant le vocable \*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 1 montre la composition des interventions analysées.

**Tableau 1: Liste des interventions étudiées**

Type d'intervention	Total déposées	Total avec le vocable *canton*	Interventions analysées	
Initiative parlementaire (lvPa)	110	33	16	20%
Motions (Mo)	309	146	57	72%
Postulats (Po)	138	38	6	8%
<b>Total</b>	<b>557</b>	<b>217</b>	<b>79</b>	<b>100%</b>
	100%	39%	14%	
<i>Total année précédente</i>	731	264	83	100%
	100%	36%	11%	

Sur 557 interventions au total, 217 comportaient l'élément \*canton\* et 83 d'entre elles ont été retenues pour l'analyse. Près de trois-quarts des objets sont des motions (72%), le reste se composant d'initiatives parlementaires (20%) et de postulats (8%). Etant donné le nombre relativement restreint d'interventions – 79 seulement – les analyses ne permettent que de dégager des tendances générales. Le nombre d'interventions déposées l'année précédente était bien plus élevé. Toutefois, la part des interventions qui répondait alors aux critères de sélection étant plus petite, le nombre des textes analysés – soit 83 – ne dépasse en définitive pas beaucoup celui de cette année – soit 79.

### 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 (p. ex. 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. Cette catégorie de tâches ne figurera donc pas dans les analyses qui suivent.

**Tableau 2: Analyse d'après la nature de la tâche et l'orientation générale**

Tâches	Intervention	Décentralisation	Coll. horizontale	Coll. verticale	Centralisation	Total	
Tâche cantonale	lvPa	1	1		3	5	
	Mo				28	28	
	Po				2	2	
	<i>Total</i>	1	1	0	33	35	44% ap 40%
		3%	3%	0%	94%	100%	
Tâche commune	lvPa				9	9	
	Mo		3	7	7	17	
	Po			1	3	4	

	<i>Total</i>	0	3	8	19	30	38% ap 43%
		0%	10%	27%	63%	100%	
Exécution du droit fédéral	lvPa	1			1	2	
	Mo	1			11	12	
	<i>Total</i>	2			12	14	18% ap 17%
		14%	0%	0%	86%	100%	
<b>Total</b>		<b>3</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>64</b>	<b>79</b>	<b>100%</b>
		4%	5%	10%	81%	100%	
<i>Total année précédente (ap)</i>		8	0	17	58	83	
		10%	0%	20%	70%		

Trente-cinq interventions (44%) se rapportent à des tâches cantonales, 94 d'entre elles demandent une centralisation. Une seule intervention exige une décentralisation plus poussée tandis que 3 textes visent à ce que la collaboration verticale soit renforcée. Trente interventions (38%) se réfèrent à de véritables tâches communes, parmi lesquelles 63% prônent une centralisation plus forte, 27% un renforcement de la collaboration verticale et 10% une collaboration horizontale plus forte. Les 14 interventions restantes (17%) portent sur des secteurs impliquant l'exécution de tâches par les cantons, 86% visant une centralisation plus poussée (restriction de la marge de manœuvre des cantons) et 14% une décentralisation (extension de la marge de manœuvre des cantons).

Au total, 81% des interventions étudiées demandent une centralisation, 10% un renforcement de la collaboration verticale et seulement 9% au total une décentralisation ou une collaboration horizontale renforcée. En comparaison de l'année précédente, la tendance générale des interventions analysées s'est décalée vers une centralisation renforcée.

### 3.3.2 Analyse par Conseil

Tableau 3: Evaluation par Conseil

Conseil	Décentralisation	Coll. horizontale	Coll. verticale	Centralisation	Total	
Conseil national	2	3	7	59	71	90%
	3%	4%	10%	83%	100%	
Conseil des Etats	1	1	1	5	8	10%
	13%	13%	13%	63%	100%	
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>64</b>	<b>79</b>	<b>100%</b>
	4%	5%	10%	81%	100%	

L'évaluation par Chambre montre que 90% des interventions analysées ont été déposées au Conseil national, et seulement 10% au Conseil des Etats. Une observation des tendances montre qu'il y a une pression légèrement plus forte à la centralisation au Conseil national (83%) qu'au Conseil des Etats (63%).

### 3.3.3 Analyse selon l'appartenance politique

Le tableau 4 montre l'évaluation selon l'appartenance politique. 30% des interventions analysées ont été déposées par des membres du PS, 28% par des membres du PDC et

20% par des membres du PRD. Le nombre restreint de textes ne permet pas de tirer de conclusions sur des différences d'opinion au sujet du fédéralisme.

**Tableau 4: Evaluation selon l'appartenance politique**

Parti	Décentra- lisation	Coll. hori- zontale	Coll. verti- cale	Centra- lisation	Total	
UDC		3	2	11	16	20%
PS	1	1	2	20	24	30%
PDC	1		3	18	22	28%
PRD				9	9	11%
Verts	1			1	2	3%
PEV				1	1	1%
Sans				1	1	1%
Commission			1	3	4	5%
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>64</b>	<b>79</b>	<b>100%</b>
	4%	5%	10%	81%	100%	

### 3.3.4 Analyse selon les domaines politiques

**Tableau 1: Evaluation selon les domaines politiques**

Domaine politique	Décentra- lisation	Coll. hori- zontale	Coll. verti- cale	Centra- lisation	Total	
Etrangers/Intégration				6	6	8%
Formation/Recherche			1	9	10	13%
Famille/Jeunesse	1		1	9	11	14%
Finances/Fiscalité		1		12	13	16%
Fédéralisme/RPT		2	1	1	4	5%
Santé				8	8	10%
Sécurité/Justice			1	5	6	8%
Affaires sociales	1			2	3	4%
Environnement/Energie	1		4	4	9	11%
Economie/Travail				4	4	5%
Autres		1		4	5	6%
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>64</b>	<b>79</b>	<b>100%</b>
	4%	5%	10%	81%	100%	

Alors que, l'année précédente, près d'un quart des interventions ont concerné la santé publique, l'analyse de 2008 révèle une image plus équilibrée: Totalisant 16% des interventions, le domaine Finances/Fiscalité est en tête, suivi des secteurs Famille/Jeunesse, Formation/Recherche et Affaires sociales. Mais ici encore, le nombre modeste de cas ne permet pas de tirer des conclusions plus précises sur une tendance à la centralisation.

### 3.3.5 Résumé et comparaison avec l'année précédente

Une comparaison avec les résultats des années précédentes n'est possible que dans une mesure très restreinte du fait du petit nombre de textes examinés. De surcroît, le choix des interventions à analyser s'est effectué, en 2006, d'une manière différente et l'évaluation ne s'est pas faite d'après le même schéma. Si l'on observe les catégories centralisation/décentralisation retenues dans les trois périodes, on constate une augmentation de la

pression à la centralisation: dans l'année sous revue, 81% des interventions ont demandé une centralisation plus forte par rapport aux 61% de 2006 et aux 70% de l'année 2007.

Si, l'année précédente, c'est la santé publique qui s'est nettement démarquée, la répartition entre les différents secteurs a été plus équilibrée en 2008: les principaux domaines concernés ont été les suivants: Finances/Fiscalité, Famille/Jeunesse, Formation/Recherche et Affaires sociales.

#### **4 Collaboration intercantonale**

Le Concordat HarmoS a connu une procédure de ratification bien plus mouvementée que prévu tout au long des années d'élaboration. Dans plusieurs cantons, le référendum a été lancé contre les décisions d'approbation prises par les parlements. Au total 8 cantons ont adhéré définitivement au concordat (SH, GL, VD, VS, NE, JU, ZH, SG) et 3 l'ont refusé (LU, TG, GR).

Le Concordat intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée est également en cours de ratification; jusqu'ici, les parlements des cantons VS, SH et OW l'ont approuvé.

Quant au Concordat sur l'harmonisation dans le domaine des bourses, le texte a été bien accueilli par la majorité des gouvernements cantonaux. Une révision est en cours et l'adoption est prévue pour 2009.

En raison d'une certaine «lassitude en matière de concordats» dans les parlements cantonaux, la CDIP devra revoir son calendrier en la matière. On n'arrive toujours pas à faire admettre par les cantons que, dans les questions de ratification, leur liberté de s'organiser est bien plus grande lorsqu'il s'agit de concordats que s'il est question de réglementations de droit fédéral.

La Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée (CIMHS) a été adoptée à l'unanimité par les directrices et directeurs cantonaux de la santé le 14 mars 2008. Après l'achèvement de la ratification par les parlements cantonaux, les travaux concrets de planification doivent être lancés à partir de janvier 2009.

Dans le secteur de la construction, le développement de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) et de l'Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIE TC) se poursuit. Quant à l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction (AIHT), la procédure d'adhésion est en cours. Le Parlement fédéral exerce une forte pression en faveur d'une solution fédérale.

Concernant le concordat sur la violence dans le sport, les cantons ont réussi à faire avancer les processus de ratification suffisamment loin pour que le Parlement fédéral interrompe ses travaux d'élaboration d'une base constitutionnelle parce qu'un concordat sera mis en place dans un délai prévisible. La responsabilité cantonale en matière de sécurité intérieure sera donc préservée dans le secteur du sport également.

Il est toujours aussi difficile de déterminer dans quelle direction s'orientera la nouvelle organisation des autorités dans le secteur de la protection de la jeunesse et des adultes.



La CAT a donc mis au point des recommandations au sujet de cette nouvelle organisation.<sup>10</sup>

L'événement le plus marquant dans la *collaboration intercantonale régionale avec compensation des charges* a été l'approbation par le peuple de Zoug en votation populaire de l'adhésion à l'Accord sur la collaboration intercantonale dans le secteur des institutions culturelles suprarégionales. L'arrêté zougais en question prévoit qu'outre les cantons parties à l'accord (Zurich, Lucerne, Schwytz et Zoug) un canton supplémentaire doit déclarer son adhésion audit accord pour que Zoug puisse, à son tour, déclarer son adhésion.

En outre, différents autres accords importants ont été soumis à consultation en Suisse centrale (cf. p. ...) et un accord du canton SZ avec les cantons OW et NW sur la collaboration en matière de protection des données a pu être conclu.

En Suisse romande, la révision de qu'il est convenu d'appeler la Convention des conventions et le lancement des travaux de la CoParl<sup>11</sup> occupent le devant de la scène. Les parlementaires des cantons romands veulent travailler de manière plus systématique à l'élaboration des accords intercantonaux aussi bien au niveau régional que sur le plan national; ils veulent pouvoir discuter et influencer les projets dans leur substance plutôt que simplement dire oui ou non au résultat.

## **5 Collaboration dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomérations**

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) est la plateforme politique de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. Elle a été fondée le 20 février 2001 par le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Association des communes suisses (AdCS) et l'Union des villes suisses (UVS).

### **5.1 Objectifs**

Espaces économiques et sociaux d'importance majeure, les agglomérations fortes constituent un facteur clé pour l'avenir de la Suisse. Parallèlement, elles sont confrontées à des défis et problèmes complexes qu'elles ne sont souvent plus en mesure de résoudre par leurs propres moyens. Or la qualité de vie et la compétitivité ne peuvent être garanties à long terme que si les agglomérations sont renforcées de manière ciblée. Mais, à cet effet, il faut que tous les niveaux étatiques tirent à la même corde.

L'objectif est de renforcer la collaboration entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes et de développer une politique des agglomérations commune. Dans ce sens, la CTA adresse des recommandations à la Confédération, aux cantons, aux villes et

---

<sup>10</sup> Publié dans: Revue du droit de tutelle, 1/2008, p. 129 et ss (fr) et 63 ss (all), à télécharger en pdf à l'adresse:

<http://www.vbk-cat.ch/fr/03-publikationen/publikationen/001-behoerdenorganisation.php>.

<sup>11</sup> Commission interparlementaire sur la 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 (Convention sur la participation des parlements, CoParl), Projet du 24 août 2007

aux communes. Par ses travaux, elle contribue à améliorer la qualité de vie et la compétitivité des agglomérations.

## **5.2 Organisation**

La base juridique de la CTA est une convention conclue entre le Conseil fédéral, la CdC ainsi que l'AdCS et l'UVS. La CTA siège au moins deux fois par an. En règle générale, le Conseil fédéral se fait représenter par la chancelière fédérale, l'Office du développement territorial (ARE), le Secrétariat d'état à l'économie (seco) et l'Office fédéral de la justice (OFJ). D'autres offices fédéraux y participent également, lorsque les thèmes abordés concernent leurs politiques sectorielles. Les cantons sont représentés par la CdC, les villes-centres et les communes d'agglomération le sont par l'UVS et par l'Association des communes suisses (AdCS). Pour l'examen des objets inscrits à son agenda, elle crée des groupes de travail et recourt à des experts externes. La présidence et le secrétariat sont gérés par la CdC.

## **5.3 Points forts des travaux effectués jusqu'ici**

Pour assurer la capacité concurrentielle économique des agglomérations et leur qualité de vie à long terme, la collaboration doit être renforcée à l'intérieur des agglomérations. Pour ce faire, il faut des structures adéquates. C'est pourquoi la CTA s'est sérieusement préoccupée, depuis sa création, de la question de savoir comment façonner ces structures, mettant au point, pour ce faire, des modèles qui démontrent comment la collaboration intercommunale dans les agglomérations pouvait s'organiser de manière efficiente, contraignante et démocratique.

D'autres points forts de la CTA ont été l'accompagnement des travaux de suivi concernant le rapport sur les villes-centres et celui de la Confédération sur les agglomérations ainsi que la mise au point conjointe de directives de la Confédération pour la mise en œuvre de l'art. 50, al. 2 et 3 Cst. fixant la gestion des contacts directs entre la Confédération et les villes/communes.

La CTA s'est penchée par ailleurs sur plusieurs politiques sectorielles et questions d'actualité ayant une importance particulière pour les agglomérations. On relèvera en l'espèce la politique des étrangers et d'intégration, un thème que la CTA avait inscrit dès le début parmi les points forts de son programme de travail. Les recommandations de la CTA dans ce secteur ont été dûment prises en considération dans les stratégies des acteurs responsables de l'intégration à tous les niveaux étatiques. Dans la poursuite du développement de la politique suisse en la matière, la CTA lancera en 2009 une large discussion politique sur le thème «Quelle politique d'intégration et de promotion des étrangers voulons-nous?». Il conviendra d'associer à ce débat les acteurs économiques et sociétaux à tous les niveaux institutionnels, de même que la population étrangère. Ce faisant, la CTA veut poursuivre une démarche pragmatique et fonder son action sur les expériences acquises des concepts et mesures déjà en place.

Parmi les travaux en cours de la CTA, citons le projet «Coordination de la politique des agglomérations avec la politique de l'espace rural» ainsi que «Compétitivité internationale de la Suisse: contribution de la politique des agglomérations». Dans le premier projet, il s'agit de mener une discussion sur les interdépendances de la politique des agglomérations avec celle de l'espace rural. La CTA entend, de la sorte, contribuer à surmonter les antagonismes Ville-campagne. Le deuxième projet a pour objet de montrer que le poten-

tiel de la politique des agglomérations peut être mieux exploité pour renforcer la compétitivité internationale de la Suisse. La question fondamentale est de savoir comment les espaces économiques clés de la Suisse peuvent, dans la course aux sites d'implantation, attirer et maintenir sur leur territoire les facteurs mobiles de la production que sont le capital, la technologie et la main d'œuvre qualifiée.

#### **5.4 Développement de la politique des agglomérations**

Au printemps de 2008, la CTA a lancé, auprès de ses partenaires et d'autres milieux intéressés, une procédure de consultation sur le rapport «Possibilités et limites de la politique cantonale des agglomérations». Le résultat de cette consultation a donné lieu à une discussion politique sur l'avenir de la politique des agglomérations dans le cadre de la séance de la CTA du 30 juin: Les problèmes de trafic et l'urgence d'y trouver une solution ont nettement dominé la politique des agglomérations de ces dernières années. Si la CTA admet l'importance de coordonner l'urbanisation et les transports, elle considère qu'il faut aussi des efforts accrus dans d'autres secteurs politiques pour maintenir la capacité concurrentielle de nos agglomérations. Selon les régimes de compétence et les problématiques régionales propres à chaque canton, d'autres domaines politiques tels que l'intégration des étrangers, la formation, la santé, la jeunesse, la culture, la sécurité, les affaires sociales, le sport, le tourisme ou la promotion économique peuvent avoir des incidences sur la politique des agglomérations. A sa séance du 30 juin 2008, la CTA a décidé de clarifier plus à fond cinq points forts qui seront les axes futurs de la politique des agglomérations.

##### **- Bases légales**

Le développement de la politique des agglomérations doit pouvoir reposer sur des bases légales claires. Il convient à ce propos de déterminer ce qui doit être réglé à quel niveau institutionnel.

##### **- Financement et compensation des charges**

Sans incitations financières, la politique des agglomérations ne serait jamais aussi avancée qu'aujourd'hui. Il faut donc également assurer financièrement son développement. Pour ce faire, il faut donc engager les instruments de péréquation financière et de compensation des charges en faveur des agglomérations par delà les frontières cantonales.

##### **- Coordination avec des politiques sectorielles**

L'ampleur thématique visée par la politique des agglomérations exige des efforts de coordination accrus à tous les niveaux étatiques. Pour ce faire, il faut mettre davantage l'accent sur des stratégies et structures transsectorielles.

##### **- Enjeux institutionnels**

Une collaboration défailante et l'absence de réformes structurelles dans les agglomérations causent une pression à la centralisation aux niveaux cantonal et fédéral. C'est pourquoi il faut montrer encore plus nettement le potentiel de la collaboration à caractère obligatoire, allant jusqu'à des fusions et réformes territoriales, pour maintenir l'autonomie d'action communale et cantonale.

##### **- Espaces métropolitains**

Espaces sociétaux et économiques, les espaces dits métropolitains prennent de plus en plus d'importance dans la concurrence de site internationale. Il convient en l'occurrence de déterminer comment la politique peut guider leur évolution dans le système fédéraliste et quelles sont les stratégies à poursuivre.

## **6 Appréciation de l'évolution du fédéralisme dans l'optique des conférences intercantonales**

### **6.1 Appréciation par les conférences des directeurs**

#### **6.1.1 Stratégie/plan d'action pour moderniser et développer le fédéralisme**

Au vu des travaux préliminaires dans le cadre d'un colloque sur le fédéralisme, l'Assemblée plénière de la CdC a adopté le 26 septembre 2008 une stratégie pour le renouvellement et le développement du fédéralisme. Le plan d'action en question prévoit trois vecteurs (fédéralisme, participation et coordination/information) avec diverses mesures. La mise en oeuvre aura lieu ces prochaines années sous la responsabilité de la CdC/Fondation ch pour la collaboration confédérale, de concert avec les conférences des directeurs.

Une mesure essentielle du plan d'action vise à développer des stratégies convaincantes dans les domaines centraux des cantons. Le colloque sur le fédéralisme a montré en l'occurrence que la valeur et la pertinence des discussions à ce sujet entre les cantons n'étaient que trop peu comprises. Il faut qu'une analyse des compétences-clé des cantons soit effectuée pour que, sur cette base, les gouvernements soient amenés à comprendre combien il est important pour eux de défendre ces domaines de compétences. On explorera les limites et on déterminera systématiquement les marges de manœuvre.

Un potentiel de développement considérable existe dans la collaboration intercantonale au niveau régional, où le nouvel instrument RPT de la collaboration intercantonale avec compensation des charges doit être exploité à bon escient: il faut systématiquement développer les possibilités offertes. L'association des législatifs cantonaux présente cependant un casse-tête à cet égard. La participation parlementaire doit être organisée de sorte à répondre aux exigences minimales démocratiques et institutionnelles, mais sans compromettre l'efficacité de manière inutile. On ne doit pas passer sous silence le fait que dans le secteur de la collaboration intercantonale la question de la légitimité démocratique est fréquemment un sujet de discussion. Il apparaît justement dans ce secteur qu'il y a une certaine concurrence entre deux principes, celui du fédéralisme et celui de la démocratie. Une insistance excessive sur le principe de la démocratie risque de paralyser la collaboration intercantonale.

Le colloque sur le fédéralisme a montré que la forte pression à la centralisation exercée par la Confédération ne diminue pas. Dans la discussion, certaines voix prédisent la fin des cantons et de leur large autonomie au niveau des tâches et des compétences. Au niveau des premières, l'autonomie des cantons est déjà limitée aujourd'hui; quant aux tendances à la centralisation en matière de compétences législatives, elles se poursuivent et le mouvement est irréversible. On ne saurait se contenter de passer ce diagnostic sous silence. Une évolution vers le fédéralisme d'exécution est de plus en plus vraisemblable à mesure que la population éprouve moins de compréhension pour une différenciation des systèmes cantonaux. Dans l'ensemble, on peut constater qu'au niveau fédéral l'adhésion au principe fédéraliste de la diversité des systèmes s'est effilochée, ou alors que ledit principe est ressenti comme inconvenant à éliminer rapidement. Sont invoquées comme motifs justifiant l'uniformisation des règles la mobilité actuelle due à la séparation géographique entre lieux de vie et espaces économiques ainsi que l'internationalisation et la mondialisation, à quoi s'ajoutent les exigences sociétales et économiques en constante

augmentation. Lorsque certains cantons ne parviennent prétendument pas à suivre cette évolution, on admet très vite que c'est à la Confédération de régler.

De l'avis des participants au colloque sur le fédéralisme, il faut opposer à la pression centralisatrice et à l'image d'esprit de clocher colportée par la presse un «esprit de non-centralisme». La capacité innovatrice du laboratoire fédéral, les solutions proches du citoyen et répondant aux besoins, la formation politique par la participation, etc., sont autant d'atouts du fédéralisme qu'aucun design politique ne peut remplacer, même sous forme de «Centrale» la plus performante et la plus parfaitement conçue qui soit. Les cantons ont pour obligation de faire activement connaître cette vision du fédéralisme auprès de la Confédération, des communes, des partis politiques, de l'économie et de la population ce qui, au demeurant, implique aussi de la part des cantons le courage d'affirmer leur diversité avec détermination. L'excellence des prestations fournies par les cantons dans leurs secteurs de compétence forme une base solide pour une communication active des avantages du fédéralisme. Ceci requiert l'exercice d'une responsabilité active et ciblée dans ses propres domaines de compétences. L'acceptation du principe d'une concurrence dans certaines limites en fait partie. Dans ce sens, les cantons sont les premiers défenseurs des intérêts du fédéralisme. C'est d'eux que dépend la question de savoir si le fédéralisme peut se moderniser et prospérer ou s'il va s'étioler au fil du temps et finir en résidu folklorique.

#### **6.1.2 Projets et dossiers de l'année 2008 pour chaque conférence des directeurs**

Pour la **Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP)** le principal dossier à traiter sous l'angle du fédéralisme était *la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP)*. La Confédération entend harmoniser autant que possible, au forceps, le droit en matière de marchés publics quand bien même la compétence qui lui revient dans le secteur n'est que partielle. Parmi les arguments contre ce projet, la DTAP fait valoir notamment que la révision empiète sur le concordat - qui fonctionne très bien - en le rendant obsolète pour certains points essentiels, et qu'elle entraîne par ailleurs, pour certains cantons, un lourd travail de légifération. Dans l'optique cantonale, cela revient à «disharmoniser», non à harmoniser. Il est à la fois inutile et inapproprié de soumettre unilatéralement les communes et les cantons au droit fédéral en matière de marchés publics.

Concernant *l'arrêté Réseau des routes nationales*, un autre de ses dossiers centraux, la DTAP est satisfaite que la Confédération reprenne et complète ce réseau. En revanche, elle rejette sans ambiguïté la déclaration unilatérale selon laquelle il faut, pour ce faire, que les cantons assument durablement une partie des frais.

Pour la **Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)**, les principaux projets étaient *la Loi sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles*, *la loi sur la promotion de la culture* et celle sur *la promotion des sports*. Concernant cette dernière loi, soumise à la consultation, l'article constitutionnel de 2006 n'était pas pris en compte. Il est manifestement difficile d'accepter, dans les différents secteurs d'enseignement, des développements relevant du droit des institutions fédérales.

Pour la **Conférence des directrices et directeurs des finances (CDF)**, les principaux projets étaient *le financement des hôpitaux et des soins* ainsi que *la compensation de la progression à froid*. Alors que dans le premier dossier, les arguments des cantons n'ont

pas été entendus et que la Confédération résout les problèmes sur le dos des cantons, la compensation anticipée de la progression à froid à partir du 1.1.2009 a été abandonnée sur la base de la consultation de la CDF.

A l'instar d'autres dossiers touchant le fédéralisme, on mentionnera la réforme de l'imposition des entreprises, *l'imposition des familles*, *la mise en œuvre de la RPT*, *l'initiative populaire du PSS pour une harmonisation fiscale matérielle* et le *concept visant à mettre en œuvre et à imposer l'harmonisation fiscale (commission de contrôle)*:

Si on fait abstraction des aspects positifs (compensation de la progression à froid, révision LAC) la force de co-décision et la liberté d'organisation des cantons se sont érodées. Certains signes font apparaître que la Confédération - subissant assurément les effets du frein à l'endettement - devient un partenaire moins fiable (p.ex. infrastructures ferroviaires, protection contre les crues) et qu'il cherche de plus en plus des voies de substitution pour financer, en dehors du processus de décision politique fédéral, des tâches empiétant sur des domaines cantonaux (p. ex. les amendes pour *via sicura*, les assurances immobilières pour la prévention des dangers) ou ayant été nettement rejetés à plusieurs reprises par les cantons (affectation partielle de la taxe CO<sub>2</sub> à l'assainissement des bâtiments).

L'autonomie d'organisation plus étendue des cantons visée par la RPT peut être limitée par de nouveaux projets de législation et transferts de charges non compatibles avec la RPT.

S'il convient de saluer les orientations informelles et confidentielles de la CDF au sujet de la réforme III de l'imposition des entreprises et de l'imposition des familles, les calendriers inutilement ambitieux qui compliquent, voire rendent impossible, le processus de décision normal au sein de la CDF laissent cependant supposer que de telles orientations informelles servent abusivement de prétexte à un raccourcissement des processus normaux de décision, ceci aux dépens de la participation des cantons et de la qualité de la législation. La manière dont il est prévu de traiter les deux dossiers nourrissent la supposition que le processus décisionnel de politique intérieure doit être relégué au second plan derrière les ambitions en politique européenne du Conseil fédéral.

Les deux objets principaux à l'ordre du jour de la **Conférence des directeurs cantonaux des forêts** étaient la *Révision de la loi sur les forêts* et *l'initiative «Sauver la forêt suisse»*. Le rejet, suivi du retrait, de l'initiative a été perçu comme étant très important pour les cantons, ce qui a constitué un succès pour eux. Quant au débat sur la révision de la loi sur les forêts, il s'est déroulé de manière plutôt fâcheuse. Le massif rejet, ou plus exactement le refus net d'entrer en matière, a créé une situation de blocage pour la politique forestière. Il est peu probable que des adaptations puissent encore se faire ces prochains temps au niveau de la législation.

Dans la mise en œuvre des *conventions-programmes RPT*, aucun problème majeur ne s'est posé jusqu'à ce jour. Il faudra cependant attendre 2009-2010 pour disposer d'expériences concrètes. Il existe en principe une volonté générale de respecter l'autonomie d'organisation des cantons. La mise en œuvre dans la réalité demande une attention soutenue et des interventions régulières de la part des cantons afin que cette autonomie ne soit pas entamée. La restructuration de la CDFo a été un élément non négligeable dans la possibilité d'intensifier et d'améliorer notablement la collaboration entre les cantons et l'Office fédéral de l'environnement.

Les principaux dossiers au programme de la **Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)** étaient les projets de révision de la Loi fédérale sur la prévoyance profes-

sionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) ainsi que le Programme de législature 2007 – 2011. En politique extérieure, une prise de position sur le mandat d'ouverture de négociations avec l'UE concernant *l'Accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire et dans les domaines de la santé, de la sécurité alimentaire et de la sécurité des produits (ALEA)* a été mise au point et ignorée par le Conseil fédéral. On doit constater un resserrement croissant de l'autonomie d'organisation des cantons du fait de la reprise du droit européen.

La **Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS)** s'est penchée sur la révision du calcul des coûts et le classement des prestations par les hôpitaux et les établissements médico-sociaux dans l'assurance-maladie, de même que sur le gel des admissions et la liberté de contracter. Etaient également à l'ordre du jour des sujets ayant trait au fédéralisme *la loi sur la prévention, la loi sur les épidémies, les Bilatérales III avec l'UE, la loi sur l'aide aux universités* ainsi que les *programmes de prévention alcool, alimentation et activité physique*. La CDS regrette les transferts de coûts au détriment des cantons dans l'assurance-maladie, une preuve que les compétences cantonales ne sont pas suffisamment prises en considération au niveau du Parlement; sinon elle ne voit pas d'ingérences excessives dans l'autonomie d'organisation des cantons.

La **Conférence des directeurs cantonaux de justice et police (CCDJP)** émet - sous l'angle du fédéralisme - un jugement favorable concernant l'évolution de tous les importants dossiers, parmi lesquels figure notamment le *développement des accords de Schengen et Dublin*. Les cantons ont réussi, dans la mise en place d'*UEFA EURO 2008* à assumer la responsabilité de la conduite des opérations pour garantir la sécurité de l'événement et à organiser sans accroc l'ensemble de la manifestation avec l'aide subsidiaire de l'armée. La collaboration intercantonale ayant fonctionné de manière optimale, on peut affirmer que l'EURO a été un test positif prouvant la fiabilité du fédéralisme suisse en matière policière. S'agissant du *Concordat contre la violence dans le sport*, les cantons ont réussi à faire avancer le processus de ratification suffisamment loin pour que, du fait que le concordat allait aboutir sous peu, le Parlement suspende ses travaux portant sur une base constitutionnelle. La responsabilité cantonale en matière de sécurité intérieure se trouvera ainsi préservée dans le secteur du sport également.

D'après la CCDJP, l'autonomie d'organisation s'est plutôt renforcée. En matière de politique de sécurité, les cantons sont de plus en plus considérés comme des partenaires par la Confédération. Ainsi, la CCDJP et la CCMP ont été invitées pour la première fois à participer à la révision de rapport sur la politique de sécurité. Il en va de même en ce qui concerne l'Organe de direction pour la sécurité de la Confédération (LGSi), où les représentants des cantons sont de mieux en mieux entendus grâce à leurs interventions en faveur d'une association plus étroite des cantons dans les travaux de planification de la Confédération en matière d'approvisionnement. La **Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires militaires et de la protection civile (CCMP)** a été, elle aussi, impliquée dans le processus de décision de la Confédération au sujet de *l'utilisation d'armes d'ordonnance*, ceci quand bien même l'armée est un secteur relevant de la Confédération et que la souveraineté cantonale en matière militaire a été abrogée avec la nouvelle Armée XXI.

La **Conférence des autorités cantonales de tutelle (CAT)** suit avec une attention particulière les modifications des *dispositions relatives à la protection des adultes* ainsi qu'*au droit de la personne et au droit des mineurs* dans le CCS. En introduisant, dans le droit fédéral, une règle selon laquelle les autorités de protection des adultes et des enfants doivent être réorganisées pour former dorénavant des «autorités interdisciplinaire spécia-

lisées», la Confédération s'immisce dans la liberté des cantons de s'organiser eux-mêmes. Avec cette formulation, elle accède au souhait des professionnels qui exigent une professionnalisation des autorités de tutelle sans pour autant restreindre la marge de manœuvre des cantons dans leur organisation. Il revient aux cantons de déterminer la composition de l'autorité quant aux disciplines représentées ainsi que de fixer les régions couvertes, l'appartenance à l'une ou l'autre structure étatique (tribunal ou autorité administrative) ainsi que le nombre de membres.

La **Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP)** s'est occupée d'abord, en 2008, de la mise en œuvre opérationnelle de la promotion du site économique 2008-2011. Une collaboration conforme à un esprit de fédéralisme a ainsi été mise en place grâce à une Convention de prestations avec l'OSEC pour la coordination des activités des cantons et de la Confédération dans ce secteur.

## 6.2 Appréciation par les conférences gouvernementales régionales

La **Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse occidentale (CGSO)** s'occupe régulièrement des répercussions de projets fédéraux sur les cantons de la région qu'elle couvre.

S'agissant du projet *ZEB* (« *futur développement de l'infrastructure ferroviaire* »), ces cantons ont regretté que des projets importants pour la Suisse romande aient été reportés sur la deuxième phase, une mesure qui revient à ignorer la volonté populaire exprimée à l'époque.

Les cantons romands se sont prononcés énergiquement contre la règle de la *recapitalisation intégrale des caisses de pension de droit public* en faisant valoir la trop lourde charge financière que certains cantons auraient à supporter de ce fait. Ils considèrent ces règles comme une ingérence dans la souveraineté organisationnelle des cantons.

Dans le sillage de l'ouverture de la *Maison des cantons*, il faudra, dans les discussions, clarifier davantage et analyser plus à fond les perspectives de collaboration entre les cantons, les conférences des directeurs et la CdC,

En vue de la votation sur la *reconduction et l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE*, un appel en faveur du oui a été lancé dans le cadre d'une conférence de presse. Un soutien a également été accordé à la *campagne de votation contre l'article sur la santé*, campagne qui a été couronnée de succès.

Ont été largement discutées les prises de position des cantons sur *l'ouverture de négociations avec l'UE concernant un accord de libre-échange agroalimentaire et dans les domaines de la santé, de la sécurité alimentaire et de la sécurité des produits*, la consultation sur les *mesures d'accompagnement en faveur de l'agriculture* ainsi que le *Projet de territoire Suisse*.

Les cantons romands ont exercé leur influence dans le dossier du *transfert de CFF Cargo à Bâle*, une mesure par laquelle la Suisse romande s'est sentie lésée par rapport aux autres régions du pays. S'agissant de la RPT, ils ont aussi déploré que, au mépris d'une proposition des cantons, *la rectification de l'erreur* commise en faveur du canton de St-Gall ait été opérée sans participation de la Confédération.



Dans le cadre de la collaboration intercantonale, la révision de ladite Convention des conventions<sup>12</sup> et les travaux sur la nouvelle convention sur la collaboration parlementaire ont été les principaux dossiers traités.

La CGSO constate que les domaines de compétence cantonale sont toujours l'objet de restrictions quant à l'autonomie organisationnelle des cantons. D'un côté, on sent une pression à la centralisation toujours plus forte dans un nombre croissant de secteurs (santé, formation, etc.). Sans compensation financière, les cantons se voient imposer des charges supplémentaires sans être pour autant en mesure de s'associer aux décisions (ex. l'assurance-maladie). D'un autre côté, on regrette aussi dans les conférences inter-cantoniales que la formation de l'opinion ne soit pas toujours transparente et exhaustive et que les prises de position ne reflètent pas toujours de manière complète la diversité des opinions. A ce sujet, les délais pour prendre position sont souvent trop brefs.

Pour la **Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse du Nord-ouest (NWRK)** les principaux sujets donnant lieu à débat sous l'angle du fédéralisme étaient le Projet de territoire Suisse, le ZEB/FDTP ainsi que l'examen des tâches à la Confédération. La conférence s'est également occupée des transferts de connaissances et de technologie en Suisse du Nord-Ouest et des autorités de surveillance des fondations et de la LPP dans la même région du pays. L'Espace éducatif Suisse du Nord-Ouest n'est pas un projet de la NWRK.

La **Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse centrale (ZRK)** s'occupe exclusivement de collaboration intercantonale. Trois importants concordats ont été envoyés en consultation concernant la Suisse centrale: une *convention sur les hautes écoles spécialisées*, une autre *sur la haute école pédagogique* et une troisième *sur les bases d'une collaboration au niveau de la police*. De plus, une discussion est en cours sur l'analyse et les perspectives de la collaboration en Suisse centrale; un document de base a été mis au point sur la conduite des institutions communes. A également été traité un projet de «Police XXI» dans les sept secteurs trafic lourd, logistique, chiens policiers, eaux, interventions, services d'ordre et centrale d'interventions.

Un accord du canton SZ avec les cantons OW et NW sur la collaboration dans la surveillance de la protection des données a pu être conclu.

## 7 **Appréciation de l'évolution du point de vue de la Confédération**

Dans l'optique de la Confédération, quatre thèmes ont dominé l'année sous revue:

1. *La mise en œuvre de réformes constitutionnelles de grande portée:*  
Les grands chantiers en cours jusqu'ici (Réforme de la péréquation financière et de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, l'article constitutionnel sur l'éducation et, en partie, la réforme de la justice) se caractérisent par l'ampleur des travaux au niveau de leur mise en œuvre aussi bien au niveau législatif que sur le plan administratif. Ce nouveau régime constitutionnel n'a pas encore été mis à l'épreuve de la pratique ou, plus précisément, il faudra encore une bonne dose d'engagement pour qu'il s'impose.
2. *Collaboration intensive et constructive au niveau du fédéralisme*

---

<sup>12</sup> cf. note en bas de page p.

Dans bon nombre de domaines, la collaboration entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre cantons a été intensive et fructueuse. On relèvera tout spécialement l'Accord d'association à Schengen/Dublin dont la mise en œuvre a été préparée avec succès grâce à une collaboration étroite. L'évaluation des étapes d'adaptation par l'UE a pu s'achever dans les temps. L'entrée en vigueur a eu lieu le 12 décembre 2008. Un seul chapitre - la suppression des contrôles de personnes sur tout vol à l'intérieur de l'espace Schengen - entrera en vigueur plus tard, à savoir le 29 mars 2009, date du changement des horaires du trafic aérien. Un autre succès à noter est le bon déroulement de la deuxième Conférence nationale sur le fédéralisme à Baden.

3. *Enchevêtrements peu clairs*

Dans plusieurs domaines, une activité législative est déployée aussi bien par la Confédération que par les cantons. Concernant le «hooliganisme», les cantons concernés ont pu se mettre d'accord sur un concordat. Trois mesures, relevant jusqu'ici de la Confédération pendant une durée limitée, seront dès lors remplacées par une solution cantonale: deux autres mesures continueront d'être prises en charge par la Confédération. S'agissant de la «fumée passive», plusieurs cantons ont édicté leurs propres règles tandis que la Confédération a édicté une loi permettant aux cantons de prendre des mesures plus étendues. De même, dans la problématique des «chiens dangereux», plusieurs cantons ont édicté leurs règles; Le Parlement examine actuellement d'autres mesures de protection contre les menaces que peuvent constituer les chiens.

4. *Difficultés du fédéralisme coopératif:*

Les dossiers «chiens dangereux» et «fumée passive» montrent les limites des solutions cantonales individuelles; un éparpillement de solutions en vertu du fédéralisme suscite peu de compréhension dans les médias et dans le public. Mais - comme le montre le concordat HarmoS - même une démarche coordonnée des cantons n'est pas exempte de contestations. Ce concordat harmonise la durée et les principaux objectifs des degrés de formation ainsi que le passage de l'un à l'autre; concernant l'enseignement des langues, des solutions régionales sont proposées. Huit cantons ont approuvé le concordat jusqu'à ce jour (dont trois à la suite d'une votation populaire), trois cantons l'ont rejeté en votation populaire. Les débats politiques sur l'opportunité d'un concordat dans les cantons en question peuvent être le talon d'Achille pour la coordination intercantonale. Comme le montre l'exemple du «hooliganisme», les solutions concordataires ont des chances de voir le jour lorsque les cantons ont à cœur de trouver une solution commune et que l'orientation générale du concordat n'est pas politiquement contestée.

## **8 Résumé et évaluation globale**

### **8.1 Evolution au cours de l'année sous revue 2008**

L'année du fédéralisme 2008 a été marquée par trois événements centraux: l'entrée en vigueur de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) au 1<sup>er</sup> janvier, la 2<sup>e</sup> Conférence nationale sur le fédéralisme du 27/28 mars à Baden et l'inauguration de la Maison des cantons en été. Ces événements ont bénéficié d'un large écho, en substance positif, tant dans les médias que dans les milieux de la recherche. Les contributions scientifiques ont surtout porté sur les questions d'efficacité et d'économicité du système fédéral. Quant aux campagnes de vo-

tation concernant l'article sur la santé et l'initiative sur les naturalisations, elles ont montré que les cantons étaient bien des acteurs sur qui il fallait compter en politique fédérale dès lors qu'ils font front commun. Néanmoins et particulièrement à l'occasion de l'ouverture de la Maison des cantons, d'aucuns n'ont pas non plus hésité à critiquer le manque de légitimité démocratique ainsi que la forme, l'ampleur et les coûts de la collaboration intercantonale. La question de l'association des parlements cantonaux aux conventions intercantionales reste un thème important pour la Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse occidentale.

Il est étonnant de constater qu'aucun incident n'est venu marquer le lancement de la RPT. Confédération et cantons s'efforcent d'accomplir au mieux les tâches qui leur incombent en vertu du désenchevêtrement et de mettre à profit les possibilités qui en découlent du point de vue organisationnel. Concernant les conventions-programmes passées entre la Confédération et les cantons, elles n'ont pas encore pu être mises en œuvre dans tous les domaines. Pour ce qui est de l'erreur dans le calcul du potentiel de ressources du canton de St-Gall pour l'année 2008, elle a suscité de la grogne, tout autant que son redressement qui, contrairement à la proposition de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, s'est fait sans participation de la Confédération et à charge des autres cantons.

Des questions de fond concernant l'application qui sera faite des principes de financement de la RPT restent à clarifier dans le cadre de l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales. Dans le même ordre d'idée, la crainte des cantons est perceptible quant à la raréfaction des moyens financiers que la Confédération - subissant assurément les effets du frein à l'endettement - peut mettre à disposition pour le financement de projets d'infrastructure majeurs et quant à ce que cette situation implique pour eux en termes de cofinancement. Viennent s'ajouter à la charge des cantons le financement des hôpitaux ainsi que le régime de financement des soins, tel qu'il en a été décidé par le parlement.

A quelques exceptions près, la participation des cantons au processus décisionnel dans le cadre des projets de la Confédération a été assurée à temps. La collaboration, notamment en politique de sécurité et y compris la mise en œuvre de Schengen-Dublin, a été appréciée positivement. Dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse, la compétence principale des cantons est en principe reconnue, de sorte qu'il a été renoncé à une loi-cadre. D'une façon générale, on peut constater que, dans beaucoup de domaines, la collaboration entre autorités fédérales et cantons a été intense et fructueuse. L'unanimité n'a pas toujours été la règle entre la Confédération et les cantons et ces derniers ont dû parfois faire face à des décisions peu réjouissantes qu'ils ont qualifiées en termes peu amènes.

Au Parlement fédéral, les desiderata des cantons continuent à susciter peu de compréhension. Cet état de fait s'est notamment manifesté lors des décisions de financement de l'assurance maladie, fort onéreux pour les cantons. On peut mesurer à l'aune des interventions parlementaires combien la pression à la centralisation s'est maintenue: quatre-vingt-cinquième des interventions analysées demandent un renforcement de la centralisation. Les atteintes à l'autonomie d'organisation des cantons sont également liées à la reprise croissante du droit de l'UE. De même avec la création prévue d'une institution nationale pour les droits de l'homme ainsi que la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics. Quant à la LAHE, elle constituera une première dans la collaboration entre la Confédération et les cantons.

Les délais de consultation trop courts sont un thème récurrent. Ce grief ne concerne pas seulement les procédures de consultation de la Confédération, mais aussi les délais accordés aux cantons par la CdC et les conférences des directeurs pour prendre position.

Des progrès importants ont pu être réalisés dans le domaine de la collaboration intercantonale. Ainsi, avec la Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée (CIMHS) et le Concordat sur la violence dans le sport, ce sont deux accords importants qui ont été adoptés pour ratification dans les cantons. A signaler également la ratification du Concordat sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée ainsi que l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction (AIHT). D'autres accords sont en préparation ou ont été révisés.

Par contre, le Concordat HarmoS a connu une procédure de ratification bien plus mouvementée que prévue puisque trois cantons l'ont rejeté. En raison d'une certaine «lassitude en matière de concordats» dans les parlements cantonaux, la CDIP devra revoir son calendrier en la matière.

A mentionner au titre de la collaboration intercantonale avec compensation des charges, l'approbation par le peuple de Zoug en votation populaire de l'adhésion à l'Accord sur la collaboration intercantonale dans le secteur des institutions culturelles suprarégionales. Cette extension de la collaboration régionale avec compensation des charges constitue un important élément du paquet RPT.

Dans le présent rapport, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) est présentée. Depuis plusieurs années, la CTA constitue une plateforme politique pour l'échange entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes qui s'attache tout particulièrement à répondre aux défis posés par les problèmes des espaces économiques urbains, ceux-ci correspondant de moins en moins aux frontières cantonales historiques.

La force du fédéralisme réside dans la multiplicité des solutions possibles, élaborées en impliquant la population directement concernée et en fonction des besoins régionaux. Le fédéralisme se nourrit d'approches innovantes et de concours d'idées. Seuls des cantons assumant leur responsabilité de façon active et ciblée dans leurs domaines de tâche permettront au fédéralisme de continuer à se moderniser et à évoluer à l'avenir.

## **8.2 Changements durant la période 2005 – 2008**

L'analyse de l'évolution du fédéralisme pendant l'année sous revue recouvre pour l'essentiel celle des années précédentes. La pression à la centralisation s'est maintenue et a même tendance à croître. La première année de RPT n'a pas vu s'automatiser dans tous les domaines les nouveaux principes de partage des tâches et de collaboration, de sorte qu'un monitoring est toujours requis en la matière. Concernant la confrontation entre la Confédération et les cantons au sujet de l'application des nouveaux principes de financement, elle a tendance à être plus marquée. Par ailleurs, et par rapport aux années précédentes, il ne se dégage pas de tendances uniformes, ce qui est notamment dû à l'absence de définition exacte du fédéralisme et à une appréciation de l'évolution toujours marquée du sceau de la subjectivité.

## **8.3 Action requise**

Au vu de l'analyse effectuée, il ressort un besoin d'agir dans cinq domaines:

- Avec la *mise en vigueur de la RPT* sont aussi entrés en vigueur les nouveaux principes de répartition des tâches et de collaboration entre Confédération et cantons. Il s'agit d'imposer ces principes de façon conséquente dans tous les nouveaux projets politiques. En outre, il convient de clarifier l'application future des principes de financement de la RPT.
- *La pression à la centralisation persiste.* Raison pour laquelle il sera également nécessaire à l'avenir de garder un œil critique sur l'évolution politique et de «contrebraquer» si nécessaire par une politique active des cantons. Le monitoring du fédéralisme doit être poursuivi.
- Les cantons sont perçus dans le public comme une force politique *quand ils parlent d'une seule voix*. Il convient donc de développer la coordination technique entre les conférences des directeurs et de mettre à profit l'atout que constitue la Maison des cantons pour marquer plus fortement la présence des cantons à Berne et défendre plus activement leurs intérêts.
- *Le processus décisionnel confédéral prend beaucoup de temps.* Il faut donc intervenir non seulement auprès de la Confédération mais aussi auprès de ses propres organisations afin que soit accordé suffisamment de temps pour la formation de l'opinion dans les cantons.
- Il en va de l'avenir de notre système fédéral que *les cantons accomplissent les tâches de façon ciblée dans leurs domaines de compétence principaux*. Une des missions principales de la CdC et des conférences des directeurs consiste à assister les cantons dans cette démarche.

## Glossaire des abréviations

AdCS	Association des communes suisses
AGCS	Accord général sur le commerce et les services
AIETC	Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce
AIHT	Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics
ARE	Office fédéral du développement territorial
CAT	Conférence des autorités cantonales de tutelle
CCCMHS	Concordat relatif à la coordination de la concentration de la médecine hautement spécialisée
CCDJP	Conférence des directeurs cantonaux de justice et police
CCMP	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires militaires et de la protection civile
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
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
CGSO	Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse occidentale
CoParl	Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'adoption et de l'exécution des conventions inter-cantonaux et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl)
Cst.	Constitution fédérale
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
CTP	Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
DFF	Département fédéral des finances
DTAP	Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement
FTP	Arrêté sur la réalisation et le financement des projets d'infrastructure des transports publics
HarmoS	Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire
LAC	Loi fédérale sur l'assurance-chômage
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
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et sur-

	vivants
LHID	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes
NLZ	Neue Luzerner Zeitung
NWRK	Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse du Nord-Ouest
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OCDE	Organisation for Economic Co-operation and Development; Organisation de coopération et de développement économique
OFJ	Office fédéral de la justice
OMC	Organisation mondiale du commerce
PRD	Parti radical démocrate
PSS	Parti socialiste suisse
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
USTR II	Réforme de l'imposition des entreprises III
UVS	Union des villes suisses
ZEB	Futur développement de l'infrastructure ferroviaire
ZRK	Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse centrale

## **Bibliographie**

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2008

Institut für Föderalismus, 32. Bericht über den Föderalismus (2007), Wien 2008