



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

Rapport de monitoring

Fédéralisme 2009

Berne, le 29 mars 2009

Sommaire

1	Bases et structure du rapport	4
2	Evolution du débat sur le fédéralisme pendant l'année 2009.....	5
2.1	Le fédéralisme reflété dans les médias.....	5
2.2	Evolution du fédéralisme sous l'angle de la science et de la recherche.....	6
2.3	Développement du fédéralisme dans le contexte international	8
2.3.1	Activités du Forum des fédérations.....	8
2.3.2	Rapports sur le fédéralisme d'autres pays	10
2.3.3	Fiscal Federalism Network de l'OCDE	11
3	Projets et textes de la Confédération.....	12
3.1	Textes en consultation.....	12
3.2	Législation	13
3.3	Interventions au Parlement fédéral	14
3.3.1	Analyse d'après la nature de la tâche et l'orientation générale.....	15
3.3.2	Analyse par Conseil.....	16
3.3.3	Analyse selon l'appartenance politique	16
3.3.4	Analyse selon les domaines politiques	17
4	Premières expériences des cantons avec la mise en œuvre de la RPT	17
4.1	Institutions pour handicapés	18
4.2	Enseignement spécialisé	18
4.3	Aide et soins à domicile pour les personnes âgées et personnes handicapées	19
4.4	Désenchevêtrement dans le domaine des routes	19
4.5	Désenchevêtrement dans d'autres domaines	20
4.6	Impression générale	20
5	Collaboration intercantonale.....	20
5.1	Accords conclus dans les domaines de tâche énumérés à l'art. 48a Cst.	21
5.1.1	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI).....	21
5.1.2	Exécution des peines et mesures	21
5.1.3	Instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62 al. 4 Cst.	21
5.1.4	Hautes écoles cantonales.....	21
5.1.5	Institutions culturelles d'importance suprarégionale	22
5.1.6	Gestion des déchets.....	22
5.1.7	Transports en agglomération	22
5.1.8	Médecine de pointe et cliniques spéciales	22
5.1.9	Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.	22
5.2	Evolution de la collaboration intercantonale dans d'autres domaines	23
5.3	Résumé.....	24
6	Collaboration dans les espaces métropolitains et les agglomérations	24
6.1	Bâle.....	25
6.2	Berne	26
6.3	Bassin lémanique	26
6.4	Zurich	27
6.5	Initiative du canton d'Argovie pour un espace économique Suisse du Nord fort	27
7	Appréciation générale de l'évolution du fédéralisme dans l'optique des conférences intercantonales	27
7.1	Appréciation par la CdC et les conférences des directeurs.....	27
7.2	Appréciation par les conférences gouvernementales régionales	31
8	Appréciation de l'évolution du point de vue de la Confédération.....	32
9	Résumé et appréciation globale	33

9.1	Evolution durant l'année 2009	33
9.2	Evolution durant la période 2005 – 2009	35
9.3	Action requise.....	36
	Glossaire des abréviations.....	38
	Bibliographie.....	39

- Annexe I: Rétrospective chronologique 2009: Evolution du fédéralisme sous l'angle des médias
- Annexe II: Résultats et tendances de la recherche dans le fédéralisme suisse: Bibliographie commentée de l'Institut du fédéralisme
- Annexe III: Projets de la Confédération mis en consultation et ayant des incidences politiques pour les cantons
- Annexe IV: Projets législatifs de la Confédération ayant des incidences politiques pour les cantons
- Annexe V: Analyse des interventions parlementaires
- Annexe VI: Conventions intercantionales dans les domaines de tâches relevant de l'art. 48a Cst.

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 donné, en 2005, le mandat d'établir tous les ans un rapport de monitoring "Fédéralisme". Cette observation active doit montrer la direction dans laquelle le fédéralisme suisse se développe et les mesures qui peuvent le renforcer. Le présent rapport sur l'évolution de la situation en 2009 constitue déjà la 5^e édition de cet exercice.

Le rapport de monitoring de l'année précédente a été approuvé par le Conseil de fondation de la Fondation ch à sa séance du 7 janvier 2009, puis publié sur internet à l'adresse www.fondationch.ch, sous la rubrique Dossiers ch spéciaux. Le rapport a également été débattu avec le Conseil fédéral à l'occasion du Dialogue confédéral du 3 avril 2009, et les représentant-e-s de la Confédération en ont pris connaissance avec intérêt.

L'essentiel du travail de monitoring consiste, comme par le passé, en un suivi 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 la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et les conférences inter-cantoniales sectorielles à la lumière des trois questions suivantes:

1. L'association des cantons au processus décisionnel a-t-elle eu lieu en temps opportun?
2. Les principes de la répartition des compétences et des tâches entre Confédération et cantons sont-ils respectés?
3. Les nouveaux instruments de collaboration sont-ils utilisés et l'autonomie cantonale est-elle préservée dans la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons?

L'introduction du rapport offre une vue d'ensemble de l'évolution du débat sur le fédéralisme pendant la période considérée dans la presse, dans le secteur des sciences et de la recherche ainsi que dans le contexte international. Ce chapitre comportera pour la première fois un rapport sur l'activité du Forum des fédérations, un organisme dont la Suisse est membre depuis 2005.

L'analyse porte principalement sur les projets et textes de la Confédération. Le présent document prend en compte tous les textes en rapport avec le fédéralisme dont la procédure de consultation s'est achevée en 2009 et qui ont été soumis au Parlement fédéral entre le 1^{er} décembre 2008 et le 31 décembre 2009 et/ou qui ont été examinés par le Parlement fédéral entre les sessions d'hiver 2008 et 2009. Dans les limites du possible et du raisonnable, il est procédé à une appréciation de leur examen aux Chambres fédérales sous l'angle du fédéralisme. La description de l'atmosphère qui a régné au sein du Parlement fédéral est complétée par une analyse des initiatives, motions et postulats qui y ont été déposés pendant la période indiquée.

L'analyse du processus législatif au niveau fédéral est doublée d'une appréciation générale de l'évolution du fédéralisme dans l'optique de la CdC, des conférences des directeurs et des conférences gouvernementales régionales.

Deux chapitres distincts sont consacrés aux premières expériences faites par les cantons

dans la mise en œuvre de la RPT et dans l'évolution de la collaboration intercantonale. Le présent rapport contient de plus une vue d'ensemble de l'évolution de la collaboration dans les espaces métropolitains et les agglomérations. Il est complété d'une appréciation de la situation du point de vue de la Confédération, rédigée par l'Office fédéral de la justice, ainsi que par un résumé et une appréciation générale.

Le présent rapport a été mis au point, sur mandat de la Fondation ch pour la collaboration confédérale, par le Service RPT du secrétariat de la CdC en collaboration avec les secrétariats des conférences intercantionales sectorielles et des conférences gouvernementales régionales ainsi qu'avec l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg. Un premier projet a fait l'objet d'une consultation auprès du Groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme. La Fondation ch pour la collaboration confédérale les remercie pour toutes leurs contributions et suggestions.

2 Evolution du débat sur le fédéralisme pendant l'année 2009

2.1 Le fédéralisme reflété dans les médias

L'annexe I donne un aperçu chronologique des comptes rendus de la presse sur les thèmes et événements en rapport avec le fédéralisme. Dans la récapitulation, les titres et gros titres des journaux ont été consciemment mis en exergue parce que, d'une part, ils reflètent l'optique adoptée par le compte rendu et parce que, d'autre part, ils influencent la perception de notre structure étatique fédérale dans l'esprit de leurs lecteurs. On admet à cet égard que les titres et les gros titres ne reflètent souvent que partiellement et unilatéralement le contenu de l'article en question.

Alors que l'année précédente, on a pu constater en résumé que l'analyse du compte rendu donnait une image essentiellement positive du fédéralisme, l'étude de la presse pendant la période sous revue tend à refléter une impression générale critique, avec comme "apogée" des manchettes telles que "Todesrisiko Kantönligeist" ("Quand l'esprit de clocher cantonal tue", Sonntags Blick du 3 mai 2009) ou "Der Föderalismus tötet Patienten" ("Le fédéralisme tueur de patients", Sonntag MZ Gesamtausgabe du 21 juin 2009). Ces slogans ravageurs se rapportaient tous deux à la situation dans le secteur de la santé publique qui a généralement donné lieu à des commentaires critiques, que ce soit en rapport avec la distribution du vaccin contre la grippe, avec le refus d'un registre central du cancer ou concernant l'évolution des coûts dans le domaine de la santé. Les thèmes politique de la formation, prescriptions régissant la construction ou l'énergie, politique de l'asile, aménagement du territoire et politique de la jeunesse suscitent eux aussi des opinions négatives sur la diversité fédérale.

La presse est essentiellement critique au sujet de la collaboration intercantonale aussi; ce qui frappe cependant, c'est qu'il n'y a guère davantage de compréhension pour la possibilité qui permet de déclarer de force obligatoire toutes les conventions intercantionales conclues dans certains secteurs, possibilité introduite comme important pilier de la réforme de la répartition des tâches dans le cadre de la RPT. Ainsi la transmission par une large majorité de membres du Conseil national d'une initiative parlementaire demandant l'abrogation de l'art. 48a Cst. a été qualifiée de "spätes Bekenntnis zum Föderalismus" ("profession de foi tardive en faveur du fédéralisme") par la Neue Zürcher Zeitung (27 janvier 2009); l'intention première, qui était de permettre aux cantons d'accomplir leurs tâches ensemble lorsque c'est nécessaire et judicieux, donc de renforcer le fédéralisme, a

été inversée. Le reproche de déficit démocratique dans la collaboration intercantonale et l'affirmation selon laquelle un 4^e pouvoir étatique est ainsi créé ont la vie dure. Une question récurrente est celle du coût des conférences intercantionales.

Un peu plus de bienveillance ressort des articles ou reportages sur la collaboration régionale entre cantons. Ainsi, la convention sur la compensation des charges en matière culturelle entre Zurich, Lucerne et les cantons limitrophes est qualifiée de pionnière (NZZ du 29 mai 2009). Les conventions de collaboration entre les cantons de Vaud et de Genève ainsi qu'entre les cantons de Zurich et de Berne, tout comme la proposition de créer un grand canton de l'Arc jurassien, suscitent des commentaires relativement abondants. Ce dernier point fait d'ailleurs contraste avec l'information selon laquelle le canton du Jura n'axera pas son développement économique sur la Suisse romande, mais collaborera avec les deux Bâle (NZZ du 2 juin 2009). En revanche, la presse donne peu de chances de réussite aux grandes réformes territoriales telles que la création d'un seul canton romand ou au rêve d'un canton de Suisse orientale.

Les comptes rendus sur la concurrence fiscale et l'harmonisation fiscale occupent une large place dans les médias, l'opinion générale qui s'en dégage étant essentiellement favorable à la concurrence fiscale malgré quelques remarques critiques sur "la chasse aux bons contribuables" (Basler Zeitung du 12 août 2009).

Concernant la collaboration verticale entre la Confédération et les cantons, une mention favorable est faite de la convention sur la collaboration entre Confédération et cantons concernant la mise en œuvre, l'application et le développement de l'acquis de Schengen/Dublin. Plusieurs articles relèvent la critique émise par les cantons à l'encontre de la Confédération en relation avec l'accord conclu entre la Suisse et la Libye.

Une conclusion positive à une revue de presse sur les sujets ayant un rapport avec le fédéralisme est apportée par un article de Rainer Eichenberger dans la Basler Zeitung du 28 décembre 2009 sous le titre "Erfolgsmodell Schweiz: Bitte weiter so!" (Modèle de succès Suisse: continuez sur votre lancée!), selon lequel la Suisse doit son succès en grande partie à son système de démocratie directe et de fédéralisme à petite échelle.

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

Contrairement aux années précédentes – en 2007 le fédéralisme suisse se polarisait sur l'intégration européenne, alors qu'en 2008 c'étaient les questions d'efficacité et d'économie qui jouaient les premiers rôles – il se révèle difficile d'identifier un secteur sur lequel la recherche se serait concentrée durant la période concernée par le présent rapport. En raison notamment du programme de recherche du Fonds national 56 (PNR 56 « Diversité des langues et des compétences linguistiques en Suisse ») on trouve cependant un nombre relativement élevé de contributions touchant la politique linguistique de la Confédération, des cantons et des communes. Il est de notoriété publique que le quadrilinguisme et le principe de territorialité font partie des pierres angulaires du fédéralisme suisse, quand bien même les frontières politiques des cantons ont l'intelligence de ne pas se calquer aveuglément sur les frontières linguistiques. Ce quadrilinguisme risque désormais d'être occulté – en raison de l'immigration croissante – par le plurilinguisme. La poli-

¹ Extrait légèrement abrégé du rapport "Résultats de la recherche sur les tendances du fédéralisme suisse en 2009" (monitoring), bibliographie commentée de l'Institut du fédéralisme, année 2009", reproduit à l'annexe II.

tique linguistique traditionnelle, de même que la constitution linguistique et la nouvelle loi sur les langues sont principalement orientées sur les groupes linguistiques historiques. En revanche, la question des nouveaux groupes linguistiques relève aujourd'hui presque exclusivement de la politique migratoire, pour l'essentiel de la compétence de la Confédération. Il n'est pas rare que la présence de migrantes et de migrants, qui ne maîtrisent aucune des quatre langues nationales, soit ressentie comme une menace envers l'équilibre déjà fragile des groupes linguistiques traditionnels. Pour les représentants de diverses disciplines scientifiques, cette thématique ouvre un vaste champ de recherches permettant de déterminer de quelle manière la politique, l'économie, la société, mais également chaque individu pris isolément, est confronté – ou devrait l'être – à la diversité des langues. Ce qui retient tout particulièrement l'intérêt de la recherche sur le fédéralisme, ce sont les études qui éclairent les notions de quadrilinguisme dans le contexte de la "cohésion interne" (art. 2 al. 2 CF) et de la "diversité culturelle du pays" (art. 2 al. 2 CF), ainsi que de la "diversité dans le respect de l'autre" (préambule CF). Mais la diversité culturelle traditionnelle s'est vue dessiner de nouveaux contours avec l'immigration, par le biais de la langue. Contrairement aux différences historiques, cette nouvelle mosaïque née de l'immigration n'est pas liée à un territoire spécifique, alors que le fédéralisme est avant tout associé à la notion de territorialité. Dans ce contexte, des voix de plus en plus nombreuses au sein de la doctrine réclament une évolution correspondante du fédéralisme lui permettant de tenir compte de cette hétérogénéité d'un nouveau genre, afin de remplir sa mission ultime qui est de contribuer à la coexistence pacifique de toutes et tous dans une (incontournable) unité, tout en préservant les diversités.

En ce qui concerne les autres thèmes de recherche, il convient de signaler en particulier les contributions relatives au fédéralisme coopératif. La collaboration intercantonale permet de tenir compte des impératifs d'une certaine harmonisation du droit dans toutes sortes de domaines, sans pour autant qu'il soit nécessaire de transférer à la Confédération l'intégralité des compétences pour en arriver à une solution uniforme sur le plan suisse. Certes, la RPT (cf. notamment les art. 48 al. 4 et 48a CF) a permis de renforcer sensiblement le "fédéralisme concordataire"; Giovanni Biaggini le décrit pourtant comme un "chemin semé d'embûches" dans un article relatif à la coordination scolaire. La collaboration entre la Confédération et les cantons dans le domaine du contrôle des personnes sur le territoire national fait également l'objet de commentaires critiques, dans la mesure où les cantons frontaliers, en se basant sur l'art. 97 de la loi sur les douanes, peuvent confier à l'administration des douanes l'exécution de tâches de police.

Par ailleurs, la transposition dans les cantons de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, mais également l'uniformisation de la procédure civile et pénale, ont à nouveau fait l'objet de nombreuses contributions scientifiques et autres ouvrages circonstanciés

Finalement, il convient de signaler les ouvrages de référence en matière de droit constitutionnel qui ont été édités ou réédités en 2009, tant il est vrai qu'ils ne se contentent pas de décrire le fédéralisme tel qu'il est vécu en Suisse, mais qu'ils le replacent dans tout son contexte constitutionnel. A ce propos, l'ouvrage en langue anglaise de Walter Haller "Swiss Constitution in a Comparative Context" mérite une mention toute spéciale.

2.3 Développement du fédéralisme dans le contexte international

2.3.1 Activités du Forum des fédérations²

Dans une optique internationale, l'année 2009 a permis d'assister à de nombreux développements intéressants au niveau du fédéralisme. L'aperçu ci-après fait ressortir, à titre d'exemples, sans jugement de valeur et sans prétendre à l'exhaustivité, quelques faits marquants.

Pour bon nombre de fédérations, l'un des plus gros défis de l'année dernière était une réponse rapide et appropriée à la crise financière et économique mondiale. La variété des modes d'intervention étatique - personne ne s'en étonnera - n'a eu d'égale que la diversité des fédérations elles-mêmes. La comparaison fait néanmoins ressortir que, dans la plupart des fédérations, ce sont les gouvernements fédéraux ou centraux qui ont pris l'initiative politique même si, dans des fédérations très décentralisées comme au Canada ou en Suisse, les provinces ou les cantons ont défini leurs propres mesures économiques, certaines même de grande portée. On ne peut néanmoins pas encore affirmer que, à moyen terme, une tendance générale vers la centralisation se dessine comme c'était le cas au moment de la crise économique mondiale des années trente du XXe siècle.

C'est surtout au deuxième semestre de l'année que la crise financière et économique a sûrement dominé l'agenda politique dans de nombreuses fédérations. Il n'en reste pas moins que de nombreux autres champs d'action sont apparus aussi. Au niveau de l'Europe, on peut certainement considérer que le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1.12.2009, constitue un important développement de caractère fédéral. Par des transformations institutionnelles en profondeur, le traité doit déboucher sur un processus décisionnel plus efficace et sur une présentation plus cohérente de l'UE vers l'extérieur. Le caractère (con)fédéral de l'UE est ainsi renforcé.

D'importantes réformes du fédéralisme ont également été opérées dans des Etats membres de l'UE, l'aspect fiscal en étant souvent le point fort. C'est ainsi qu'en Allemagne, le travail de la "Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen" (Commission conjointe des deux Chambres chargée de moderniser les relations financières entre l'Etat fédéral et les Länder) a permis de mettre un terme à un processus de réforme à plusieurs niveaux, un chantier entamé il y a une bonne dizaine d'années. La commission s'est notamment mise d'accord pour inscrire dans la Constitution fédérale la notion de frein à l'endettement pour l'Etat fédéral et les Länder.

L'Espagne a également réalisé une réforme du fédéralisme fiscal. Ainsi, le "nouveau modèle de financement de l'Etat autonome espagnol" prévoit le report partiel de droits d'autonomie fiscale aux communautés autonomes. Ce même aspect joue également un rôle majeur dans le processus de dévolution en cours au Royaume Uni. Ainsi, la "Calman Commission on Scottish Devolution" a recommandé de transférer des droits fiscaux à l'Ecosse.

² Rédigé par Felix Knüpling, directeur du programme Europe et Australie, Forum des fédérations. Ce texte reflète l'opinion de l'auteur. Le Forum compte les Etats partenaires suivants : l'Ethiopie, l'Australie, le Brésil, l'Allemagne, l'Inde, le Mexique, le Nigéria, le Canada et la Suisse.

L'Italie a également adopté une loi sur l'introduction du fédéralisme fiscal. Il s'agit là d'une étape de plus dans le processus de fédéralisation de l'Italie. En revanche, les discussions autour d'une nouvelle réforme de l'Etat en Belgique n'ont débouché sur aucun résultat en 2009 mais resteront néanmoins vraisemblablement inscrites à l'ordre du jour. La Bosnie-Herzégovine demeure une entité fédérale fragile, la Russie affichant des tendances centralisatrices.

Un coup d'œil en dehors de l'Europe donne également un éclairage intéressant. Au Canada, le problème de la répartition entre l'Etat central et les Provinces des recettes fiscales provenant de l'exploitation des ressources du sol (surtout le gaz et le pétrole) a joué un rôle politique majeur en 2009. Cette question politique est également d'actualité dans d'autres Etats fédéraux riches en ressources, p.ex. en Argentine, au Brésil, au Nigéria et en Russie. En Irak aussi cette question revêt un grand poids, un des défis majeurs étant en plus la question de la mise en œuvre de la Constitution fédérale.

Par ailleurs on a assisté au Canada à la reprise de la discussion sur la réforme de la Chambre haute, à savoir le Sénat (les membres du Sénat sont nommés à vie par le gouvernement fédéral).

L'agenda du fédéralisme de l'Etat fédéral le plus peuplé du monde, l'Inde, était dominé, lui aussi, par les questions de fiscalité. La Commission des finances de l'Etat central et des Etats membres a pu se mettre d'accord en décembre sur un nouveau système de compensation financière. La réforme du fédéralisme fiscal fait l'objet de discussions au Pakistan aussi. Le gouvernement civil à Islamabad s'oriente vers une politique de décentralisation.

Aux Etats-Unis, les propositions de l'administration Obama d'instaurer une politique étatique de la santé renforcent le mouvement vers la centralisation décriée par de nombreux Etats. La même constatation est faite au sujet des directives relativement strictes de Washington sur la mise en œuvre du plan de relance économique ("Stimulus Package").

Au vu de la situation de sécurité précaire au Mexique, une question centrale qui se pose, en revanche, est l'amélioration de la coordination entre forces de police de l'Etat fédéral, des Etats et des communes.

Concernant l'Australie, la mise en œuvre du "Nouveau fédéralisme", proclamé par le Premier Ministre Kevin Rudd dès son entrée en fonction en 2007, était inscrite à l'ordre du jour du fédéralisme en 2009. Le Secrétariat du Commonwealth, tout comme les Etats membres ont discuté, entre autres sujets, d'une répartition judicieuse des tâches en politique de la santé publique.

Dans les jeunes pays fédéraux ou ceux qui sont "en transition vers le fédéralisme", tels que l'Ethiopie, la Bolivie, l'Irak, le Népal, le Pakistan ou le Soudan, les discussions portent plutôt sur les rudiments du fédéralisme et se concentrent sur des questions de cohésion interne du pays. La coexistence de différents groupes de population dans l'unité, la satisfaction des intérêts pacifiques et le partage du pouvoir sont des questions majeures de l'agenda de la politique quotidienne.

Cet aperçu international, succinct et certainement incomplet, montre que le fédéralisme est un principe étatique dynamique et flexible soumis en permanence à des mutations. On assiste sur tous les continents à des expériences de gouvernance fédérale tantôt dissemblables, tantôt comparables. La prochaine conférence internationale sur le fédéralisme, la cinquième du genre prévue à Addis Abeba du 2 au 4 décembre 2010, offrira à nouveau

un forum permettant d'observer les différents aspects du fédéralisme sur un plan international et en comparaison afin de tirer des enseignements de l'échange réciproque des expériences. Cette conférence est organisée par le Forum des Fédérations en partenariat avec le gouvernement éthiopien.

2.3.2 Rapports sur le fédéralisme d'autres pays

Un thème majeur de l'annuaire du fédéralisme, publié par le centre Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen³, est consacré aux expériences de 60 ans de fédéralisme en République fédérale d'Allemagne. La lecture de l'ouvrage fait ressortir quelques parallèles avec le développement en Suisse. Y est p. ex. démontrée "une préférence clairement plus marquée pour des solutions politiques uniformes au niveau fédéral",⁴ de même, il y est souligné que la question d'une restructuration territoriale constitue un thème récurrent mais que - à l'exception de la réorganisation dans le Sud-ouest de l'Allemagne qui a débouché sur la création du Land de Bade-Württemberg en 1952 - elle ne produit pas de résultats concrets.⁵ Au demeurant, l'annuaire donne aussi un bon aperçu de l'état de la recherche sur le fédéralisme en Europe, complété par des comparaisons de systèmes avec le Canada et l'Afrique du Sud et par un rapport sur le Nigéria. Un compte rendu sur la Suisse a été rédigé par Giovanni Biaggini et se consacre à la coordination scolaire en Suisse.⁶ L'auteur y relate la genèse du nouvel article sur la formation, inscrit en 2006 dans la Constitution, et explique les efforts en cours pour la mise en œuvre dudit principe dans le cadre du concordat HarmoS.⁷ Dans ses considérations finales, Biaggini souligne notamment la problématique du parallélisme qui existe entre, d'une part, l'obligation pour les cantons d'harmoniser les systèmes scolaires dans plusieurs domaines et, d'autre part, la compétence fédérale limitée, énoncée à l'art. 62 al. 4 Cst., pour édicter les règles nécessaires au cas où une harmonisation n'a pas pu se mettre en place par voie concordataire. Reste toujours posée à cet égard la question de savoir si, pour un concordat, la possibilité d'emprunter la voie de la législation fédérale subsiste sans qu'il y ait eu tentative préalable d'une déclaration de force obligatoire générale.

L'évolution actuelle en Autriche est analysée dans le 33^e rapport sur le fédéralisme en Autriche (2008), qui vient de paraître⁸. L'année 2008 sous revue a été fortement marquée en Autriche par l'échec prématuré du gouvernement fédéral, la dissolution du Conseil national et les promesses électorales, notamment en matière de soins ou de jardins d'enfants ainsi que par la portée partiellement massive pour les Länder des projets formulés dans le programme du nouveau gouvernement fédéral. Le rapport énumère en particulier les réformes déjà décidées dans le domaine scolaire, les plans de la Confédération en vue d'unifier le système scolaire, les réformes prévues dans le secteur de la santé ainsi

³ Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2009 (cit. Jahrbuch 2009).

⁴ Grube, Norbert, Nähe und Distanz: Föderale Einstellungen der Bevölkerung in 60 Jahren, in: Jahrbuch 2009, p. 159.

⁵ Hrbek, Rudolf, Neugliederung: Ein (fast) folgenloses Dauerthema deutscher Politik, in: Jahrbuch 2009, p. 173 et suiv.

⁶ Biaggini, Giovanni, Schulkoordination in der Schweiz: Der steinige Weg des „Konkordats-Föderalismus“, in: Jahrbuch 2009, p. 380 et suiv. (Cf. aussi p. 6 ci-dessus)

⁷ Convention intercantonale sur l'harmonisation de l'école obligatoire (HarmoS) du 14 juin 2007

⁸ Institut für Föderalismus, 33. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2008), Wien 2009

que les prescriptions fédérales dans différents domaines de compétence des Länder. Il y est aussi question du récent échec de la réforme de l'Etat et de l'administration qui prévoyait notamment de revoir la répartition des compétences au sein de l'Etat fédéral conjointement à un changement dans la participation des Länder à la législation fédérale, une réorganisation de la gestion scolaire et un renforcement de l'autonomie constitutionnelle des Länder. En Autriche, on attache également un grand prix au maintien du principe de subsidiarité non pas en politique intérieure mais dans le cadre de l'intégration européenne. Ainsi, les Länder autrichiens ont poursuivi et intensifié pendant l'année sous revue l'examen de la subsidiarité et de la proportionnalité des initiatives de l'UE. Par ailleurs, le rapport détaille les explications formulées concernant les points forts dans les relations financières des collectivités territoriales ainsi que concernant la coopération entre ces dernières.

2.3.3 Fiscal Federalism Network de l'OCDE⁹

Le Réseau OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration ("OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government") a été fondé en 2004 par l'OCDE avec pour objectif de promouvoir la saisie et l'analyse statistiques des relations financières entre les différents niveaux étatiques et de leurs répercussions sur l'efficacité de la fourniture des prestations étatiques et la stabilité macro-économique. Pour la Suisse, ces questions sont, au vu de son caractère résolument fédéral, d'une importance particulière, raison pour laquelle, depuis la création de cet organisme, la Suisse y est représentée par un délégué du Département fédéral des finances (DFF).

En 2009, conformément au programme bisannuel 2009/2010, les travaux sur les thèmes "Concurrence fiscale entre Etats-membres" et "Economie politique des réformes du fédéralisme" ont été entrepris. Les analyses sur la concurrence fiscale se fondent sur des relevés statistiques spécifiques effectués dans les Etats membres sur des bases de mesure fiscales et coefficients d'impôt au niveau régional, c'est-à-dire, pour la Suisse, sur la base de données des cantons et des communes. En revanche, les travaux portant sur les projets de réforme sous l'angle de l'économie politique sont de nature qualitative, l'élément essentiel étant notamment la question des facteurs de succès de projets dans les différents Etats. A cela s'ajoutent des interviews réalisées par le secrétariat dans les Etats membres intéressés, avec des personnes-clés des projets de réforme concernés. Mais en plus de ces activités, la crise économique et financière a également animé les débats au sein du Réseau "Fiscal Network". Le caractère délicat de la situation conjoncturelle a poussé les responsables du Réseau à thématiser également - en plus des travaux déjà inscrits au programme - les répercussions de la crise économique et financière sur les finances des Etats membres. A cet effet, un séminaire d'experts a eu lieu au début de l'été 2009; un rapport doit paraître au printemps 2010.

En 2010, la conclusion des travaux sur la concurrence fiscale et sur les processus de réformes sont en tête de liste des sujets à traiter. Outre la mise au point finale des relevés statistiques au sujet de la concurrence fiscale et l'évaluation des interviews sur les processus de réformes, il est prévu au début de l'été d'organiser en Suisse un séminaire d'experts sur le thème de la concurrence fiscale entre Etats membres.

⁹ <http://www.oecd.org/ctp/federalism>: La Suisse est représentée dans le "Network" (Réseau) par Roland Fischer, chef de la section Statistique financière de l'Administration fédérale des finances, à qui nous devons les explications qui suivent.

3 Projets et textes de la Confédération

3.1 Textes en consultation

Parmi les procédures de consultation et d'audition achevées dans l'année sous revue, 25 ont donné lieu à un examen plus poussé et 9 d'entre elles n'ont suscité aucun commentaire. L'analyse a porté sur la participation des cantons au processus décisionnel, le respect des principes constitutionnels de partage des tâches et la préservation de l'autonomie dans la mise en œuvre ou, selon le cas, le recours à des conventions-programmes pour l'application du droit fédéral par les cantons. Les résultats des analyses effectuées par les Conférences des directeurs concernées se trouvent en annexe III. On peut résumer les principaux constats comme suit:

La participation des cantons au processus décisionnel de la Confédération n'a été jugée insuffisante que dans deux cas: lors de la révision totale de la loi sur les denrées alimentaires, la discussion avec les cantons concernant le système d'information a été, d'après la CDS, insuffisante; quant à l'Ordonnance relative à la nouvelle loi régissant la taxe sur la valeur ajoutée, le délai d'audition de trois semaines, tombant par ailleurs sur la période des vacances d'automne, était trop court. A ce sujet, la CDF a regretté en outre que l'ordonnance adoptée ait considérablement divergé du projet discuté lors de l'audition. Le verdict est particulièrement positif pour ce qui est de la collaboration entre la Confédération et les cantons concernant l'Ordonnance sur la protection contre le tabagisme passif.

Quant au **respect des principes constitutionnels de répartition des compétences**, les points les plus fréquemment critiqués portent sur le respect du principe de l'équivalence fiscale. Ces critiques ont pour origine le fait que certains projets aboutissent à ce que des charges soient reportées sur les cantons (p. ex. la 6^e révision de l'AI, le premier train de mesures), de nouvelles tâches leur soient conférés (p. ex. Via Secura) ou des frais supplémentaires de mise en œuvre non compensés leur soient infligés.

L'objet le plus fortement critiqué est la révision totale proposée de la loi sur les activités de jeunesse. Les mesures proposées par la Confédération tendent vers l'instauration d'une "surveillance fédérale" de la politique cantonale en matière d'enfance et de jeunesse et transgressent clairement le principe constitutionnel énoncé à l'art. 67 al. 2 selon lequel la Confédération peut aider les cantons. Il faut également rejeter, dans l'optique des cantons, la proposition d'ingérence directe de la Confédération sur les communes qui y est émise, proposition qui reviendrait à porter atteinte à la souveraineté des cantons en matière organisationnelle. Un autre objet à remettre en question est le système unilatéral prévu dans les dispositions transitoires concernant les financements incitatifs.

En évaluant le **respect de l'autonomie cantonale en matière de mise en œuvre**, on constate un équilibre entre les facteurs positifs et négatifs. On relèvera spécialement le facteur temps pour ce qui est de la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons. Il est souvent nécessaire, dans les cantons, de procéder à des adaptations au niveau de la loi, voire de la Constitution, ce qui peut demander davantage de temps si on tient à respecter les délais d'examen. Une démarche coordonnée et réitérée de la CdC, CDS, CDAS et CDF a permis de faire reporter l'entrée en vigueur du régime de financement des soins au 1.1.2011, aux fins de mieux régler sa mise en œuvre dans les cantons.

A l'exception du projet, déjà mentionné, de loi sur les activités de jeunesse, qui prévoit la promotion de programmes cantonaux par la Confédération, la question du **recours à des conventions-programmes** dans les projets examinés n'est pas pertinente.

3.2 Législation

Dans le secteur de la législation, une analyse a été faite de tous les projets dont le Parlement fédéral a été saisi pendant la période sous revue, soit entre le 1^{er} décembre 2008 et le 31 décembre 2009. On a, en outre, suivi les débats parlementaires autour des projets ayant des incidences sur le fédéralisme. Les résultats des analyses effectuées par les conférences des directeurs concernées se trouvent à l'annexe IV.

Parmi les **nouveaux projets**, 23 textes ont été soumis à une analyse plus approfondie. Deux d'entre eux n'ont fait l'objet d'aucune remarque tandis que 11 objets reprennent des propositions du Conseil fédéral correspondant entièrement ou, au moins, en grande partie aux souhaits ou aux intérêts des cantons. Parmi ces projets figurent aussi les propositions de rejet des quatre initiatives populaires.

Les trois accords de libre-échange engendrent certaines restrictions de la liberté d'action des cantons en raison des obligations internationales qui en découlent. Un point positif à retenir est que les cantons ont pu prendre position sur le mandat de négociations et qu'ils ont été informés du déroulement des négociations. On doit en revanche regretter qu'aucune consultation n'ait eu lieu sur les résultats des négociations.

Le texte 09.425 a engendré, lui aussi, des restrictions de la liberté d'action des cantons dans l'octroi des réductions individuelles des primes; on précisera cependant que les intérêts cantonaux ont été pris en considération dans la partie essentielle du texte.

Pour le texte 09.045 sur les allègements fiscaux pour familles avec enfants, la CDF et la CDAS ont présenté des prises de position différentes. Les propositions du Conseil fédéral, auxquelles les Chambres fédérales se sont ralliées pour l'essentiel, ont suivi la ligne de la prise de position de la CDAS. La loi sur la prévention a, elle aussi, donné lieu à des prises de position différentes (texte 09.076): tandis que la CDS appuie pour l'essentiel le texte et demande quelques précisions / rectifications sur certains points, la CdC avance des arguments de droit constitutionnel contre la solution proposée.

Les textes suivants ne tiennent pas compte des souhaits et des idées des cantons: 09.053, LAMal. Mesures pour endiguer l'évolution des coûts: La CDS déplore la suppression de la marge de manœuvre des cantons. Les requêtes des cantons ont été entièrement ou en grande partie ignorées pour les objets 09.060 Initiative sur le renvoi, 09.061 Modification de la loi sur l'énergie, ainsi que 09.067 Politique climatique de la Suisse après 2012. Concernant la modification proposée de la loi sur l'énergie, la CDEn constate des modifications parfois inutiles et, finalement, contraires à la Constitution.

Au début de l'exercice, 7 projets des années précédentes étaient encore en suspens. Quatre d'entre eux ont pu être achevés pendant la période sous revue, deux autres sont à un stade avancé des délibérations au Parlement. Le plénum n'a pas encore commencé l'examen du texte 08.069 sur le financement des institutions de prévoyance de droit public. L'Assemblée plénière de la CdC a adopté le 12 décembre 2008, avec les voix de 21 gouvernements cantonaux, une prise de position consolidée des cantons dans la perspective de l'examen du projet par le Parlement fédéral. Les cantons se sont déclarés favorables à ce qu'un modèle de financement de recapitalisation sans durée déterminée "fi-

nancement mixte et degré de couverture différencié" soit également possible. L'audition devant la commission compétente en la matière, la CSSS-E, a clairement fait ressortir que le modèle d'experts privilégié par les cantons n'avait aucune chance de passer politiquement. Raison pour laquelle l'assemblée plénière a adopté, à sa séance du 25 septembre 2009, une proposition de compromis qui a été soumise ensuite à la CSSS-E; mais cette proposition n'a pas, elle non plus, rallié une majorité de voix. Finalement, la commission s'est mise d'accord le 19 janvier 2010 sur un modèle prévoyant une couverture minimale de 80% qui devait être atteinte en l'espace de 40 ans. Dans leur communiqué de presse du même jour, la CdC salue la décision de ne pas poursuivre la recapitalisation complète proposée par le Conseil fédéral. Vu les coûts élevés qu'implique la solution de la commission, les gouvernements cantonaux privilégieraient toujours leur proposition de compromis.

Concernant un total de 12 textes observés, les débats au Parlement fédéral n'ont donné lieu à aucune remarque particulière ou ces actes ont été enregistrés sans susciter de commentaires. Pour 9 objets, les requêtes des cantons ont pu être entièrement ou partiellement prises en considération ou ont débouché sur une version répondant pour l'essentiel aux intérêts des cantons.

Pour l'objet 08.062, Révision de la loi sur le chômage, les requêtes des cantons n'ont pas (encore) été prises en considération: c'est seulement après la présentation d'une étude mandatée par la CDAS sur les répercussions de la révision sur les cantons que la discussion a été lancée sur la problématique du transfert des coûts de la Confédération vers les cantons. Les propositions principales énoncées par la CDF et la CDS concernant l'objet 09.032 Compensation plus rapide des effets de la progression à froid pour l'impôt fédéral direct et 09.053 LAMal. Mesures pour endiguer l'évolution des coûts n'ont pas été prises en compte.

3.3 Interventions au Parlement fédéral

Pour déceler quelles ont été les tendances des 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. Une première étape a consisté à trouver, par une recherche 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. Sur 939 interventions au total, 307 comportaient l'élément *canton* dans le texte. 106 d'entre elles ont été retenues pour l'analyse. Quand bien même le nombre d'interventions prises en compte a passé de 79 à 106 par rapport à l'année précédente, les analyses permettent de ne dégager que des tendances générales.

Tableau 1 : Liste des interventions étudiées en 2009

Catégorie d'intervention	Total déposées	Total avec la racine *canton*	Interventions analysées
Initiatives parlementaires (IvPa)	132	37	19
Motions (Mo)	614	210	61
Postulats (Po)	193	60	26
Total	939	307	106
	100%	33%	11%
<i>Total année précédente</i>	557	217	79
	100%	39%	14%

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

Tableau 2 : Evaluation selon le type de tâches et d'intervention

		Décentralisation	Collaboration verticale	Centralisation	Total	%
Tâche fédérale	IvPa	1		1	2	
	Mo					
	Po					
	Total	1		1	2	2%
Tâche cantonale	IvPa	2		5	7	
	Mo	7		22	29	
	Po			16	16	
	Total	9		43	52	49%
Véritable tâche commune	IvPa			3	3	
	Mo	2	5	17	24	
	Po		4		4	
	Total	2	9	20	31	29%
Exécution du droit fédéral	IvPa	4		3	7	
	Mo	2	2	4	8	
	Po	2	3	1	6	
	Total	8	5	8	21	20%
Total		20	14	72	106	100%
		19%	13%	68%	100%	
<i>Année précédente</i>		3	12	64	79	
		4%	15%	81%	100%	

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 - école obligatoire, institutions pour personnes handicapées, politique d'intégration des étrangers, procédures de naturalisation, réduction des primes, aménagement du territoire, impôts sur les successions), 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 - RPT, enseignement supérieur, transports régionaux, prestations complémentaires, allocations familiales) 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.

A peine la moitié des interventions analysées se réfère aux tâches cantonales. Environ trois-quarts d'entre elles requièrent une centralisation renforcée. 30% se réfèrent à des tâches communes véritables, 20 % à l'exécution du droit fédéral par les cantons. Concernant les premières, deux-tiers des interventions demandent une décentralisation tandis qu'un tiers exige une amélioration de la collaboration verticale. Seules 2 interventions de ce groupe demandent une décentralisation. Face à ces interventions, il y a, parmi celles qui concernent l'exécution du droit fédéral, un équilibre entre les demandes de centralisation et de décentralisation tandis qu'environ un cinquième de ces textes exige une amélioration de la collaboration verticale.

Au total, 68% des interventions demandent une centralisation renforcée tandis que 19% demandent une décentralisation et 13% une meilleure collaboration verticale. L'accroissement constaté l'an dernier des demandes de centralisation (augmentation de 70 à 81%) a donc été à nouveau corrigé. Néanmoins, on constate toujours une très forte pression à la centralisation.

3.3.2 Analyse par Conseil

Près de 90% des interventions analysées proviennent du Conseil national. L'évaluation montre que la pression à la centralisation au Conseil national n'est plus beaucoup plus forte qu'au Conseil des Etats.

Tableau 3 : Evaluation par conseil

	Décentralisation	Collaboration verticale	Centralisation	Total	%
Conseil national	16	12	63	91	86%
	17%	13%	69%		
Conseiller des Etats	4	2	9	15	14%
	26%	13%	60%		
Total	20	14	72	106	100%
	19%	13%	68%	100%	

3.3.3 Analyse selon l'appartenance politique

Le tableau 4 montre que 41 % des interventions analysées ont été déposées par les membres du Groupe socialiste et 20 % par des membres du PDC. C'est déjà au troisième rang qu'on trouve les interventions déposées par les commissions parlementaires, interventions qui, dans une proportion supérieure à la moyenne, comportent des éléments qui visent la centralisation. Pour le reste, la faible proportion des interventions examinées restantes ne permet pas de tirer de conclusions sur des positions différentes face au fédéralisme.

Tableau 4: Evaluation selon l'appartenance politique

	Décentralisation	Collaboration verticale	Centralisation	Total	%
UDC	3	4	5	12	11%
PS	7	4	32	43	41%
PLR	3	1	3	7	7%
PDC	4	5	12	21	20%
Verts			6	6	6%
PBD			1	1	1%
PdT	1		2	3	3%
Commission	2		11	13	12%
Total	20	14	72	106	100%
%	19%	13%	68%	100%	

3.3.4 Analyse selon les domaines politiques

Tableau 5: Evaluation selon les domaines politiques

	Décentralisation	Collaboration verticale	Centralisation	Total	%
Politique des étrangers / Intégration	2		9	11	10%
Formation / Recherche			4	4	4%
Famille/jeunesse	1		7	8	8%
Politique financière	1	3	11	15	14%
Fédéralisme / RPT	2	1		3	3%
Santé	6	3	13	22	21%
Aménagement territoire / Transport		1	5	6	6%
Sécurité/justice	2	1	7	10	9%
Affaires sociales	2	4	7	13	12%
Environnement / Energie	2		8	10	9%
Economie / Travail	2	1	1	4	4%
Total	20	14	72	106	100%
%	19%	13%	68%	100%	

Par rapport à l'année précédente, la part des interventions relatives à la santé publique est passée de 10 à 21 %, le nombre d'entre elles demandant quand même une décentralisation plus forte étant néanmoins de 6. La barre des 10 % d'interventions est atteinte ou dépassée par les domaines politique extérieure / intégration, politique budgétaire et affaires sociales. Par rapport à l'année précédente, les domaines formation/recherche, famille/jeunesse et environnement/énergie sont moins touchés.

4 Premières expériences des cantons avec la mise en œuvre de la RPT

En automne 2009, une enquête a été menée auprès des cantons sur les expériences réalisées avec la mise en œuvre de la RPT dans les principaux domaines de tâche désenchevêtrés par la réforme et sur l'évolution de la collaboration intercantonale avec compensation des charges.

Les réponses concernant les premières expériences réalisées avec la mise en œuvre de la RPT peuvent se résumer comme suit:

4.1 Institutions pour handicapés

Le transfert de la responsabilité intégrale pour ce domaine est qualifié de judicieux et approprié par une majorité de cantons. De même, le respect de la disposition transitoire (art. 197, ch 4 Cst.) n'a pas posé de difficultés pour la majorité des cantons.

Quelques cantons signalent que l'effort à fournir a été bien supérieur aux prévisions. Dans des cas isolés, il était difficile de définir les prestations fournies jusque là ou, plus exactement, l'insuffisance des informations sur ces prestations était déplorée. Plusieurs cantons mentionnent que les décomptes intercantonaux étaient complexes et que, dans l'ensemble, une coordination à l'échelle nationale fait sérieusement défaut.

Concernant les contributions au fonctionnement, à peine la moitié des cantons maintiennent l'ancien système de couverture du déficit, neuf d'entre eux fixent des forfaits d'un commun accord avec les institutions. Cinq cantons sont passés au financement par prestation avec tarifs couvrant la totalité des coûts, ce qui, dans deux d'entre eux, a conduit à une augmentation des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Certains cantons ont également accordé des contributions aux frais de construction à des institutions. Seuls quelques cas isolés ont fait apparaître que des reports d'investissements avaient été décidés ces dernières années face à la perspective de l'introduction de la RPT.

Dans tous les cantons, les plans stratégiques en faveur des personnes handicapées sont en cours d'élaboration. On relève à cet égard une collaboration régionale intense en Suisse romande, en Suisse centrale et en Suisse orientale. Un concept commun est actuellement en cours d'élaboration dans les cantons BS et BL.

4.2 Enseignement spécialisé

Dans ce secteur aussi, une majorité de cantons émettent un jugement positif sur le passage à la RPT. Plusieurs cantons relèvent la très grande complexité de l'opération et le volume de travail supérieur à la moyenne pour ce changement. Dans certains cantons, il a fallu régler des questions de compétence interne.

Le maintien des prestations de l'AI était plus difficile dans le domaine de l'enseignement spécialisé que dans le domaine des institutions pour handicapés. On relève des difficultés dans la définition des prestations fournies jusque là et on constate que c'est notamment dans la prise en charge des frais de transports que la pratique de l'AI était généreuse. Certains cantons ont également éprouvé des difficultés à délimiter le secteur par rapport à celui des mesures de thérapie médicale dans les domaines de la psychomotricité, de la logopédie, etc.; d'une manière générale, un comportement revendicatif (en augmentation) a posé problème. Un canton a connu des problèmes de délimitation en rapport avec l'allocation pour impotent.

Dans l'ensemble, la moitié des cantons constatent qu'avec la RPT, l'intégration entre l'enseignement spécialisé et l'enseignement ordinaire s'est améliorée et la collaboration s'est intensifiée. Un quart des cantons indiquent ne constater aucun changement alors que d'autres relèvent qu'il y a eu au moins intensification du débat sur la question de l'intégration.

Quand bien une disposition transitoire de la Cst. oblige les cantons de continuer à fournir les anciennes prestations de l'AI pour la formation spéciale jusqu'à fin 2010 au moins, quatre cantons disposent déjà d'un concept sur l'enseignement spécialisé. Dans le reste des cantons, des travaux conceptuels sont en cours.

4.3 Aide et soins à domicile pour les personnes âgées et personnes handicapées

Une nette majorité des cantons juge le passage au nouveau système positif ou sans problème, certains d'entre eux notent cependant des difficultés et la nécessité de changer l'organisation et la collaboration avec les organisations concernées. Le respect de la disposition transitoire de l'art. 197 ch. 5 Cst. n'a pas posé de problème pour une majorité de cantons.

Dans quatre cantons, ce domaine relève des communes.

Certains cantons relatent de désagréables surprises financières parce qu'on ignorait généralement en avance quelles organisations avaient bénéficié de soutiens. Deux cantons soulignent tout spécialement que Pro Senectute a été informé trop tard et n'a pas pu bien se préparer.

A une exception près, les cantons signalent qu'ils disposent d'un concept cantonal de financement pour l'aide et les soins à domicile.

4.4 Désenchevêtrement dans le domaine des routes

Plusieurs cantons signalent que le désenchevêtrement des tâches dans le domaine des routes a été bien plus intense que prévu, ce qui peut expliquer que le désenchevêtrement n'ait pas encore pu être mené à terme dans tous les cantons. Plusieurs transferts de propriété, notamment, sont encore inachevés, essentiellement au niveau des centres d'entretien; de même, la délimitation définitive des périmètres d'entretien et d'interfaces n'a pas encore été finalisée.

Dans l'ensemble, le passage à la RPT dans le domaine des routes nationales est jugé positif par une majorité des cantons même si on a relevé un potentiel et un besoin d'amélioration dans la communication et dans les processus. Quelques cantons font état d'une collaboration plus difficile et d'un certain nombre de questions encore en suspens. Plusieurs cantons regrettent que l'arrêté sur le réseau des routes nationales n'ait pas encore été publié, ce qui est une source d'incertitudes pour la planification et une cause de blocage de projets.

Concernant les routes principales, il est encore difficile de porter un jugement sur le passage à la RPT du fait que d'importants moyens financiers sont encore liés à des projets découlant de l'ancien droit. Plusieurs cantons font état de difficultés à préfinancer des grands projets avec les subventions globales.

Dans quatre cantons, il a été nécessaire de licencier du personnel à la suite du transfert des routes nationales à la Confédération. Dans sept cantons au total, il a fallu ou il faudra vraisemblablement encore mettre à contribution les mesures sociales promises par la Confédération.

4.5 Désenchevêtrement dans d'autres domaines

18 cantons n'ont émis aucune remarque sur d'autres domaines de tâche désenchevêtrés.

Bien que la question des conventions-programmes était exclue du questionnaire, ce nouvel instrument fait l'objet de quelques commentaires: outre les bonnes expériences faites dans le domaine de la forêt, mention est cependant faite du volumineux travail administratif, des indicateurs problématiques dans le domaine de la protection de la nature et, dans un canton, de problèmes de mise en œuvre pratique. Plusieurs cantons signalent que les conventions-programme dans le domaine de la *protection du paysage/conservation des monuments historiques* n'ont pas été mises en place de manière satisfaisante. En vue de la prochaine période, il faudra élaborer des conventions-programmes entièrement refondues.

Un canton relate des difficultés dans la distinction entre frais de maladie et besoins de base en matière de subsistance lors du décompte des *prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI*. Il est signalé par ailleurs que le *budget d'assistance*, prévu dans le cadre de la 6^e révision de la LAI, n'est pas harmonisé avec les concepts cantonaux de la politique des handicapés et qu'il entraînera un transfert des charges sur les cantons.

Plusieurs cantons soulignent le *manque de moyens suffisants dans certains secteurs* (mensurations officielles, transports publics, formation professionnelle).

4.6 Impression générale

On peut retenir comme impression générale que, dans l'ensemble, l'investissement en temps pour la mise en œuvre du désenchevêtrement des tâches dans les domaines de tâche concernés par le questionnaire a été sous-estimé mais qu'une fois surmontées les difficultés de démarrage, les expériences sont en grande majorité positives. Concernant le secteur des institutions pour handicapés et les écoles spécialisées, il convient de tenir compte du fait que les délais transitoires de trois ans, prévus à l'art. 197 Cst., s'appliquent encore et que, de ce fait, une nouvelle réglementation ne peut entrer en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2011 au plus tôt. Dans tous les cantons, les travaux concernant les concepts cantonaux nécessaires à cet effet sont en cours, la collaboration intercantonale étant très intense dans le domaine des institutions pour handicapés.

Le désenchevêtrement dans le secteur des routes se révèle lourd. Bien que dans aucun canton la mise en œuvre n'ait été encore entièrement achevée, on peut néanmoins retenir que, dans l'ensemble, la nouvelle organisation fonctionne assez bien.

5 Collaboration intercantonale

La deuxième partie de l'enquête mentionnée sur les expériences des gouvernements cantonaux avec la mise en œuvre de la RPT portait sur le développement de la collaboration intercantonale. L'annexe VI répertorie tous les accords mentionnés par les cantons dans les domaines de tâche définis à l'art. 48a Cst., indépendamment de savoir s'ils ont été conclus avant la RPT ou en lien avec la réforme. Le synopsis mentionne également les conventions dans le domaine de la coordination scolaire, bien que la disposition y relative à l'art. 48a n'a été inscrite dans la Constitution fédérale qu'à l'issue de la votation du 21 mai 2006 au sujet du nouvel article constitutionnel sur l'éducation et n'a aucun rapport

direct avec la RPT. La liste se fonde sur les résultats de l'enquête et répertorie tous les nouveaux accords. Néanmoins, cette liste ne saurait prétendre à l'exhaustivité quant aux accords en vigueur dans ces domaines.

5.1 Accords conclus dans les domaines de tâche énumérés à l'art. 48a Cst.

5.1.1 Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI)

L'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI) du 14 juin 2005 est la base de la mise en œuvre de la collaboration entre les cantons avec une compensation des charges. Il est entré en vigueur le 11 mai 2007 et a été ratifié entre-temps par l'ensemble des 26 cantons.

5.1.2 Exécution des peines et mesures

Même si les concordats régionaux en matière d'exécution des peines et mesures ont été conclus avant l'entrée en vigueur de la RPT, ils ont déjà été formulés de sorte à être compatibles avec les nouvelles dispositions.

5.1.3 Instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62 al. 4 Cst.

Le concordat Harnos¹⁰ est entré en vigueur le 1^{er} août 2009 après que 11 cantons l'ont ratifié et que le quorum de 10 cantons a ainsi été atteint. La procédure d'adhésion est en cours dans trois cantons. Trois cantons (NW, UR, ZG) l'ont rejeté en votation populaire durant l'année sous revue. Le 1^{er} août 2009 marque aussi l'entrée en vigueur d'autres accords régionaux en matière scolaire en Suisse occidentale et en Suisse du Nord-Ouest. Le Concordat sur la pédagogie spécialisée¹¹, auquel 6 cantons ont adhéré jusqu'à présent, entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011 au plus tôt.

Après l'échec en votation populaire de l'Espace éducatif Suisse du Nord-Ouest dans le canton d'Argovie, un arrangement intergouvernemental a été conclu entre les cantons AG, SO, BS et BL. Cet arrangement contient notamment l'obligation de mettre en œuvre des directives intercantionales, notamment du Concordat sur la pédagogie spécialisée et du Concordat HarmoS, ainsi que d'améliorer et d'harmoniser progressivement les systèmes éducatifs, mais à l'exclusion du niveau élémentaire et en dehors de tout traité étatique. Il prescrit aussi aux signataires de s'accorder réciproquement dans les domaines importants et de chercher des solutions communes. Les cantons BS et BL ont conclu un accord bilatéral visant à renforcer la coordination.

5.1.4 Hautes écoles cantonales

L'accord entre les cantons BL et BS sur leur responsabilité commune pour l'Université de Bâle a été conclu en 2006. Les autres accords intercantonaux existent depuis plus longtemps; toutefois, les concordats de Suisse centrale sur la haute école spécialisée et sur la haute école pédagogique de Suisse centrale sont en cours de révision.

¹⁰ Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS)

¹¹ Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée

5.1.5 Institutions culturelles d'importance suprarégionale

Dans cet important domaine de la collaboration intercantonale avec compensation des charges, l'accord sur la collaboration intercantonale dans le domaine des équipements culturels suprarégionaux conclu entre les cantons ZH, LU, AG, SZ, ZG et UR entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Dans la région de St-Gall, un projet d'accord similaire entre les cantons SG, TG, AR et AI existe et fait actuellement l'objet d'un examen par les gouvernements concernés. Dans le cadre des négociations de partenariat BL/BS, un arrangement administratif concernant le financement du théâtre de Bâle pour 2011-2014 est en préparation.

5.1.6 Gestion des déchets

L'accord entre BE et SO concernant le centre d'incinération d'ordures de Emmenspitz (Zuchwil) date du 19.9.2008. Selon les données des cantons concernés, cet accord n'a aucun rapport direct avec la RPT.

5.1.7 Transports en agglomération

Dans le domaine des transports d'agglomération, les organismes responsables pour le projet d'agglomération de Bâle, avec les cantons AG, BS, BL et SO, de même pour le projet d'agglomération AareLand, avec les cantons AG et SO, sont en préparation.

Il existe un projet entre le canton GE, le canton VD et la France pour un organisme transfrontalier de collaboration qui porte sur la planification et l'organisation de projets communs.

5.1.8 Médecine de pointe et cliniques spéciales

La Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée (CIMHS) du 14 mars 2008 a pu entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2009, après que tous les cantons ont décidé d'y adhérer. Elle a pour but, "dans l'intérêt d'une prise en charge adaptée aux besoins, de haute qualité et économique, d'assurer la coordination de la concentration de la médecine hautement spécialisée" (art. 1 al. 1 CIMHS).

Deux accords conclus entre plusieurs hôpitaux concernent la transplantation d'organes solides et de cellules souches hématopoïétiques. De plus, l'accord révisé des cantons BE, BS et BL sur l'Alliance stratégique Médecine Bâle-Berne est entré en vigueur le 28 août 2008.

5.1.9 Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées

Dans la perspective de l'introduction de la RPT, la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) du 13.12.2002 a été révisée. La nouvelle version est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. La CIIS a pour but de permettre "le séjour, dans des institutions appropriées en dehors de leur canton de domicile, de personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et de pédagogie, sans créer de complications". (art. 1 al. 1 CIIS). Les cantons signataires s'engagent à collaborer dans tous les dossiers qui relè-

vent de la CIIS, à échanger des informations et à harmoniser entre eux leurs offres d'institutions et à promouvoir la qualité de celles-ci (art. 1 al. 2 CIIS).

Des accords sur l'élaboration commune d'une stratégie d'encouragement des personnes handicapées et sur sa mise en œuvre, conformément à la CIIS, ont été conclus entre les cantons de Suisse orientale. Une collaboration similaire existe entre les cantons de Suisse romande dans le cadre de la Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales CLASS.

5.2 Evolution de la collaboration intercantonale dans d'autres domaines

La Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) a planché sur les accords suivants:

- Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) et ses directives d'exécution (recommandation).
- Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC), avec accent sur assurances immobilières / dispositions de protection incendie. Cet accord peut être étendu à d'autres thèmes tels la législation d'exécution intercantonale relative à la loi fédérale sur les produits de construction, etc.
- Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction (AIH), dont la procédure d'adhésion est en cours. L'accord n'est pas encore en vigueur.

La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a adopté le 18 juin 2009, pour adhésion par les cantons, l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (concordat sur les bourses d'études). Cette adoption a mis provisoirement un terme aux efforts déployés depuis de longues années pour harmoniser les règles en matière de bourses d'études.

La Conférence des directeurs cantonaux de justice et police (CCDJP) a travaillé sur les accords intercantonaux suivants:

- Concordat ViCLAS (Violent Crime Linkage Analysis System)
- Concordat sur les entreprises de sécurité
- Concordat sur la violence dans le sport
- Convention sur une commission du cinéma pour la protection de la jeunesse

La procédure de ratification du Concordat sur la violence dans le sport a abouti: le texte est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010 dans 24 des 26 cantons; les deux derniers cantons devraient adhérer d'ici à début mars 2010.

En Suisse romande, le texte de 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 (CoParl)¹² a pu être finalisé. Tous les gouvernements concernés ont approuvé la convention de sorte qu'elle pourra être signée au

¹² 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)

<http://www.cgso.ch/home/index.php?id=104&mn=6&lang=fr&lang=de>

début de 2010. Après quoi débutera la procédure de ratification dans les cantons. La Co-Parl doit remplacer l'actuelle Convention des conventions¹³.

En Suisse centrale se prépare un projet de concordat sur les bases de la coopération policière dans la région.

5.3 Résumé

Déjà intense auparavant, la collaboration intercantonale s'est encore intensifiée avec l'entrée en vigueur de la RPT. Des accords fondamentaux réglant la collaboration ont pu entrer en vigueur dans de nombreux domaines.

Avec l'ACI, les cantons ont créé la base nécessaire pour mettre en œuvre et développer la collaboration intercantonale avec compensation des charges. Deux des domaines essentiels visés par l'art. 48a Cst., à savoir la médecine de pointe et les institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées, font aujourd'hui l'objet d'accords importants, respectivement la CIHMS et la CIIS, ratifiés par tous les cantons.

En matière de scolarité obligatoire, le Concordat HarmoS est entrée en vigueur le 1^{er} août 2009 pour les onze cantons signataires. En même temps sont aussi entrés en vigueur des accords similaires régionaux en Suisse occidentale et en Suisse du Nord-Ouest.

Dans le cadre de l'élaboration et de l'examen des textes de la RPT, les représentants des cantons à fonction de centre ont toujours insisté entre autres sur l'importance de la compensation interrégionale des charges culturelles. Dans ce secteur, un premier accord entre les cantons de Zurich, Lucerne, Schwyz, Zoug et Uri est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2010. D'autres accords similaires sont en cours d'élaboration en Suisse orientale et entre les deux demi-cantons bâlois.

Dans le domaine du transport d'agglomération, des travaux préparatoires en vue de la mise en place d'organismes responsables communs sont en cours dans plusieurs régions.

6 Collaboration dans les espaces métropolitains et les agglomérations

Le pouvoir économique et social se concentre de nos jours de plus en plus dans des espaces où prédominent de grandes villes. Ces espaces deviennent ainsi les principaux moteurs de la croissance économique et se voient conférer une importance macro-économique majeure pour un pays.

Plusieurs Etats européens poursuivent depuis quelque temps une politique active en faveur des espaces métropolitains dans le but de renforcer leurs centres urbains. L'Allemagne a défini onze "régions métropolitaines européennes" conçues comme moteurs du développement sociétal et économique à même de préserver la productivité et la compéti-

¹³ Convention des cantons FR, VD, VS, NE, GE et JU du 9 mars 2001 relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger

tivité de l'Allemagne et de l'Europe. Ainsi, la région métropolitaine Rhein-Neckar ou le Pôle du savoir FrankfurtRheinMain appliquent des stratégies innovantes. Les efforts déployés de la sorte s'inscrivent dans le sillage de la réorientation de la stratégie de Lisbonne de l'UE. L'objectif principal de cette stratégie est de positionner l'Union pour qu'elle soit l'espace économique le plus concurrentiel et le plus dynamique du monde. Cet objectif a également été intégré à la nouvelle politique de cohésion de l'UE. Par cette dernière, l'UE n'entend plus soutenir uniquement les régions structurellement faibles mais vise dorénavant aussi à renforcer ses pôles de croissance.

L'importance des régions métropolitaines est encore appelée à croître avec l'avancée de la globalisation. Si la Suisse entend rester durablement un site économique concurrentiel au niveau mondial, elle a un intérêt vital à maintenir et à promouvoir la compétitivité internationale de ses espaces économiques clés. Se pose donc ainsi pour la Suisse également la question de savoir quelles stratégies elle entend choisir pour le développement de ses "espaces métropolitains". Le Projet de territoire Suisse¹⁴ a permis de lancer la discussion.

L'orientation plus poussée de la politique vers les espaces fonctionnels place les cantons également devant de gros défis: Il s'agit d'analyser l'évolution de très près et - au besoin - de développer des formes de collaboration en harmonie avec les nouveaux besoins. Les développements dans les grands espaces de Bâle, Berne, du Bassin lémanique et Zurich sont esquissés dans les paragraphes qui suivent.

6.1 Bâle

L'espace métropolitain de Bâle, au point de rencontre de trois pays, possède une longue expérience en matière de collaboration transfrontalière. On mentionnera notamment l'Eurodistrict Trinationnel de Bâle (ETB) et Metrobasel, un laboratoire d'idées ("Think Tank").

L'ETB a été fondé en 2007 comme association de droit français à but non lucratif, avec pour mission de renforcer le bassin de vie et l'espace économique communs de l'agglomération trinationnelle de Bâle, d'encourager l'identité régionale et de rendre plus efficace, plus contraignante et plus démocratique la coopération transfrontalière. L'ETB permet de traiter un large éventail de thèmes (aménagement du territoire, urbanisme, transports, économie, marché du travail, santé, environnement, infrastructures, social, culture, éducation et promotion économique, etc.). Les premiers efforts ont été déployés dans les domaines des transports publics (p. ex. le RER trinationnel Regio-S-Bahn), l'aménagement du territoire et la santé.

Fondé en 2008, Metrobasel est une plateforme transcantonale et transfrontalière pour le développement de la région métropolitaine de Bâle et entend en outre agir comme laboratoire d'idées ("Think Tank") pour toutes les régions métropolitaines de Suisse. Comportant dans sa structure des acteurs de l'Etat et de la société civile, l'association soutient tous les intervenants impliqués dans la mise en œuvre de "metrobasel 2020", une vision cherchant à préserver et à étendre la capacité concurrentielle ainsi que le développement durable de la région métropolitaine de Bâle. Les thèmes abordés sont donc la mise en place de dispositifs régissant les branches clés de la région métropolitaine de Bâle, à savoir la recherche et la formation, l'aménagement du territoire et la qualité de la vie métropoli-

¹⁴ Projet de territoire Suisse, voir <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/index.html?lang=de> (dernière consultation 24.02.2010)

taine, l'offre culturelle et les activités créatrices, les transports ainsi que l'énergie et l'environnement. Metrobasel vise aussi à créer un réseau intérieur à la Suisse avec les autres régions métropolitaines de Suisse et entend faire du lobbying à Berne pour défendre les intérêts urbains communs (p.ex. régulation de la concurrence dans les branches clés des régions métropolitaines).

6.2 Berne

Avec le Projet "Région de la capitale suisse", le canton et la ville de Berne entendent se positionner ensemble comme centre politique en se dotant d'un profil qui leur est propre; de plus, ils recherchent parallèlement à collaborer ensemble de manière globale avec les cantons voisins et leurs villes de la région de la capitale nationale. L'idée est de donner un nouvel élan aux perspectives de développement de la région. Le projet a par ailleurs pour but de créer un cadre pour la défense coordonnée d'intérêts communs face à la Confédération et aux espaces métropolitains suisses.

Pour explorer les possibilités d'une coopération plus intense, une organisation de projet commune a été mise en place en octobre 2009. Des entretiens ont déjà eu lieu avec le Conseil d'Etat du canton de Fribourg. Les deux cantons ont décidé de renforcer leur collaboration et ont l'intention de consolider leur position commune en tant que cantons trait d'union entre la Suisse romande et la Suisse alémanique autour de la capitale de la Suisse. Le gouvernement cantonal bernois approchera également d'autres cantons voisins. La ville de Berne cherche à développer les contacts avec les villes du Grand Berne.

Les domaines où cette coordination étroite se déroulera ne sont pas encore définis. Le rapport du Conseil-exécutif bernois souligne l'interdépendance marquée de la région dans les secteurs des transports, de l'habitat, du travail, ou plus exactement du marché du travail, de la formation et des loisirs.

6.3 Bassin lémanique

Les formes et les structures de collaboration dans le bassin lémanique sont particulièrement multiples. Il faut d'abord mentionner le protocole d'accord entre les cantons Genève et Vaud, signé en avril 2009, concernant leur engagement en faveur de projets d'infrastructure d'importance suprarégionale dont la réalisation est dans l'intérêt des deux cantons. L'objet principal est le préfinancement commun de l'extension de la ligne ferroviaire entre Lausanne et Genève, un projet que la Confédération avait retiré. En outre, les deux cantons veulent faire front commun au niveau national en faveur de deux projets de routes nationales (contournement de Morges, traversée de la rade).

La Greater Geneva Berne Area, créée en juillet 2009 par les cantons de Berne, Fribourg, Genève, Neuchâtel, Vaud et Valais pour le 1^{er} janvier 2010, a également suscité un certain intérêt. Pour renforcer l'impact de leur promotion du site économique, les cantons de Suisse romande veulent mettre en place une structure commune pour la promotion de la région et l'acquisition d'entreprises à l'étranger. Le seul organe qui coïncide géographiquement plus ou moins rigoureusement avec la région autour du Bassin lémanique est le Conseil du Léman. Cette entité, à laquelle appartiennent, en plus des cantons de Genève, Vaud et Valais, les départements français de Haute-Savoie et de l'Ain, a été créée en 1987 comme instance d'harmonisation pour la promotion des relations transfrontalières dans les domaines économique, social, culturel, écologique, infrastructurel et dans d'autres secteurs.

Tous les autres modèles de collaboration transfrontalière se limitent à des secteurs partiels du Bassin lémanique.

6.4 Zurich

Début juillet 2009, les cantons AG, LU, SH, SZ, SG, TG, ZG et ZH, ainsi que diverses villes et communes dans ces cantons, ont créé l'association "Metropolitanraum Zürich" avec pour objectif de renforcer la collaboration au sein du bassin de vie et de l'espace économique communs. Les cantons, les villes et les communes impliqués entendent contribuer de la sorte à la garantie de la qualité de vie et à la capacité concurrentielle internationale de l'espace sur le long terme.

L'association offre en premier lieu une plateforme pour l'échange d'informations et pour la promotion d'une perspective de développement global et sur un grand espace. Pour la mise en œuvre de la vision commune de l'espace métropolitain de Zurich, la collaboration stratégique est regroupée dans les quatre champs d'action: économie, bassin de vie, transports et société.

La Conférence métropolitaine – Assemblée générale et organe suprême de l'association – se compose d'une chambre des cantons et d'une Chambre des villes et des communes. La pondération des voix des deux chambres est paritaire. Les cantons impliqués s'organisent dans le cadre d'une conférence gouvernementale intercantonale nouvellement créée.

La "Greater Zurich Area", une fondation créée en tant que partenariat public-privé en 1998 déjà, est à mentionner. L'objectif de la GZA est d'augmenter l'attractivité de l'espace économique de Zurich auprès d'entreprises opérant à l'échelle européenne et globale. Les organes responsables de la GZA sont les cantons AG, GL, GR, SH, SZ, SO, ZG et ZH tout comme les villes Winterthour et Zurich et plusieurs entreprises.

6.5 Initiative du canton d'Argovie pour un espace économique Suisse du Nord fort

En automne 2009, le canton d'Argovie a présenté dans la brochure "Wirtschafts- und Metropolregion Nordschweiz: Motor der Schweiz für Wachstum und Reformen" son initiative visant à créer un espace économique fort, hautement concurrentiel au niveau international. L'espace en question couvre essentiellement au minimum les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne, Soleure, Zurich, Schaffhouse et Argovie. Un espace économique "Suisse du Nord" fort engloberait les deux régions métropolitaines de Bâle et Zurich, relativement petits en comparaison internationale, et permettrait ainsi l'émergence d'un espace ayant la masse critique pour assurer sa compétitivité au niveau international.

7 Appréciation générale de l'évolution du fédéralisme dans l'optique des conférences intercantionales

7.1 Appréciation par la CdC et les conférences des directeurs

Au niveau de la politique fédérale, les différentes conférences ont pu, dans le cadre de procédures de consultations et d'auditions ainsi que par des prises de position, réfléchir et débattre des textes et projets les concernant; ceux-ci sont traités dans les paragraphes 3.1 et 3.2. Pour éviter les répétitions, les objets ne seront plus énumérés individuellement; seuls seront mentionnées les observations et les conclusions des conférences ainsi que

les autres activités de celles-ci. Il en va de même des activités des conférences dans le cadre du développement de la collaboration intercantonale, lesquelles sont traitées dans le paragraphe 5.

Pour plusieurs dossiers, la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (**DTAP**) et la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (**CTP**) ont participé au développement de la politique fédérale. C'est ainsi que la CTP a commandé plusieurs études scientifiques sur le financement des transports publics, qui ont alimenté aussi bien la doctrine que la discussion. Au cours de plusieurs rencontres (en dehors des auditions devant les commissions des Chambres fédérales), la DTAP et la CTP ont participé activement aux dossiers et fait avancer les idées de fédéralisme (transports de marchandises, droit des marchés publics, financement des transports, trafic d'agglomération, aménagement du territoire, etc.). C'est finalement la DTAP qui était responsable de la direction générale du projet commun "Autorisations de construire des antennes de téléphonie mobile" (Guide). Concernant l'influence des cantons sur la politique fédérale, les conférences constatent avec satisfaction, au vu des expériences avec les marchés publics et la manière dont le droit régissant l'aménagement du territoire prend forme, qu'une collaboration coordonnée regroupant autant que possible tous les cantons permet de contrecarrer efficacement les tendances centralisatrices.

La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (**CDIP**) peut, elle aussi, signaler, concernant la loi sur la promotion des sports, que ce texte a été amélioré et mieux configuré grâce aux réponses envoyées par les cantons et la CDIP lors de la consultation: en effet, contrairement au projet envoyé en consultation, c'est à présent aux cantons que le projet de loi confère la compétence d'édicter des règles sur le sport à l'école.

La Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (**CDEn**) a conclu avec la Confédération une convention-programme de bâtiments harmonisé à travers tout le pays et applicable à partir de 2010. Elle relève que l'article sur l'énergie dans la Constitution fédérale a été édicté après l'article sur l'environnement, ce qui lui donne davantage de poids en cas de pesée des intérêts entre les deux articles. Dans le sillage de la discussion sur le climat, l'Administration fédérale et le Parlement, en invoquant le "partenariat nécessaire" et le "pragmatisme", la "coordination" et l'"harmonisation", ont imposé des solutions qui portent atteinte à l'ordre de compétences prévu par la Constitution. La conférence constate dans son domaine une nette tendance à la centralisation.

La Conférence des directrices et des directeurs des finances (**CDF**) considère que le fédéralisme fiscal subit une pression croissante tant de l'intérieur (initiatives sur l'harmonisation fiscale matérielle, sur l'épargne logement, sur l'imposition de la propriété du logement, sur l'imposition d'après la dépense) que de l'extérieur (statut fiscal cantonal dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises III, inégalités des cantons par rapport à l'étranger en matière de CDI/Assistance administrative, impôt compensatoire, échange automatique d'informations, conventions sur la fraude et sur la fiscalité de l'épargne). Il faut en outre craindre que le fédéralisme financier subisse davantage de pression encore en raison de la nécessité – les besoins restant inchangée (assurances sociales, infrastructures de transports) – de consolider le budget fédéral. Les possibilités de participation prévues par la Constitution et la loi (non-respect de la forme et des délais dans les procédures de consultation) ont trop souvent fait défaut ou se sont détériorées. Un processus décisionnel interne à chaque conférence n'a ainsi souvent pas été possible. De façon générale, il est fait état d'une nouvelle atteinte à la liberté d'organisation des cantons.

La CDF rappelle spécialement la controverse suscitée par le rapport sur l'examen anticipé de la neutralité budgétaire lors du passage à la RPT: il en ressort que cette neutralité, en affichant une charge de 100 millions de francs au détriment des cantons, n'était pas donnée, ce qui a causé une sous-dotation annuelle correspondante des instruments de péréquation par la Confédération. Alors que l'AFF ne considère pas cet écart comme important,¹⁵ la CDF exige qu'il soit pris en considération dans la dotation des instruments de péréquation pour la prochaine période RPT; elle demande aussi de compenser les montants qui ont manqué dans la première période RPT en cours.

La Coordination suisse des sapeurs-pompiers (**CSSP**) constate des ingérences toujours plus nombreuses de la Confédération dans les compétences cantonales sans consultation des cantons. Ainsi, les cantons ou les organisations partenaires (police, sapeurs-pompiers, service de sauvetage) n'ont pas été impliqués dans le développement du système de la protection de la population. On constatera néanmoins avec satisfaction qu'il est de plus en plus admis dans les esprits que seules des bases réglementaires uniformes permettront de relever les défis. L'organisme travaille sur le développement de ces bases et constate en même temps que le fédéralisme horizontal demande un gros investissement parce que les cantons doivent être constamment persuadés de la pertinence de solutions coordonnées.

Du point de vue de la Conférence des directeurs cantonaux des forêts (**CDFo**), l'association des cantons au développement de la stratégie de la Confédération sur la biodiversité n'est toujours pas satisfaisante. La révision du droit en matière d'aménagement du territoire l'amène à se demander si une association renforcée des cantons au stade des travaux préparatoires ne serait pas plus utile et plus efficace.

Le développement des conventions-programmes dans le sens de l'objectif premier de la RPT demande de plus gros efforts encore. D'un côté, beaucoup de bonnes expériences ont pu être recueillies dans la première période. Mais d'un autre côté, la concentration de la Confédération sur des règles stratégiques n'a été mise en œuvre que de manière insuffisante. Il manque notamment, aux yeux de la CDFo, une direction stratégique claire et une coordination au sein même de la Confédération ou, plus exactement, de l'OFEV. La position de la Confédération foisonne encore et toujours de règles opérationnelles trop détaillées et fait encore l'objet d'actions isolées de différentes sections. Les possibilités pour la Confédération et les cantons, grâce à la RPT, de négocier ou de conclure d'égal à égal un programme en se prévalant d'objectifs de rang supérieur existent bien au niveau de l'intention; mais c'est dans la mise en œuvre qu'il faut apporter des améliorations et faire preuve d'une détermination accrue. A cet égard non seulement la Confédération, mais aussi les cantons sont sollicités pour l'organisation, la coordination et la communication. L'absence de conditions-cadre stratégiques claires est la source de perturbations répétées dans la liberté d'organisation des cantons au niveau de leurs domaines de compétences.

La Conférence des directrices et des directeurs de la santé (**CDS**) estime que, pour l'essentiel, la collaboration avec les autorités fédérales peut être qualifiée de bonne. A quelques rares exceptions près (financement des soins, délais de consultation), on constate que les travaux d'information préalable, les échanges de vues et les possibilités d'influence que les cantons et la CDS peuvent exercer se présentent bien. Il faut néanmoins faire preuve de vigilance pour préserver les compétences des cantons de manière appropriée.

¹⁵ cf. également p. 32

Les projets et les intentions d'uniformisation de la Confédération tendent à se multiplier (financement des soins, prescriptions de planification hospitalière, uniformisation du paiement des réductions de primes, stratégie de qualité de la Confédération). Les décisions prises au niveau fédéral au détriment des cantons ne sont pas rares (financement des hôpitaux, des soins, principes de tarification, etc.). De plus, le besoin d'harmonisation, notamment aussi dans les cas où des lois doivent être adaptées parce qu'il est judicieux ou obligatoire de les rendre eurocompatibles (denrées alimentaires, produits chimiques, médicaments) engendre aussi des restrictions.

Afin que la RPT maintienne durablement son efficacité, une des tâches permanentes de la Conférence des gouvernements cantonaux (**CdC**) est de vérifier, lorsque de nouveaux projets fédéraux sont présentés, que les nouveaux principes constitutionnels de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale sont respectés et que l'instrument des conventions-programmes est utilisé dans la collaboration entre la Confédération et les cantons. Il a été suggéré, dans le cadre du Dialogue confédéral avec le Conseil fédéral, que les nouveaux projets soient systématiquement examinés sous cet angle au niveau fédéral aussi.

Par lettre aux membres des Commissions des institutions politiques du Conseil des Etats et du Conseil national, la CdC s'est engagée avec détermination en faveur du rejet de l'initiative parlementaire demandant l'abrogation de l'article 48a de la Constitution fédérale en faisant valoir que l'initiative ferait disparaître un important pilier du paquet RPT.

Toujours en rapport avec la mise en œuvre des principes RPT, un entretien a eu lieu avec les conseillers fédéraux Merz et Leuenberger au sujet du financement de l'arrêté sur le réseau des routes nationales.

Les activités de développement de la politique suisse d'intégration des étrangers se sont déroulées dans le cadre de l'organisation de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), un organe qui a fait ses preuves. Le rapport et recommandations de la CTA du 29 juin 2009 font ressortir l'action requise dans différents domaines politiques. Les recommandations sur l'avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers constituent un large cadre de référence en fonction duquel les trois niveaux étatiques peuvent s'orienter dans la mise au point de leurs propres stratégies en matière de politique d'intégration.

L'accord visant à normaliser les relations bilatérales entre la Suisse et la Libye, signé par le Président de la Confédération Merz à l'occasion d'une visite à Tripoli le 20 août 2009, a soulevé quant à son principe d'importantes questions institutionnelles touchant tous les cantons (droits de participation en politique extérieure; limites des compétences du Conseil fédéral en politique extérieure). La question a été discutée avec le Conseil fédéral lors du Dialogue confédéral du 25 septembre 2009 et dans un autre entretien le 14 décembre 2009. Une appréciation politique définitive aura lieu vraisemblablement lors de l'assemblée plénière de la CdC du 19 mars 2010.

Dans l'année sous revue, l'Assemblée plénière de la CdC a aussi pris acte d'un concept visant à renforcer la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération. Sur la base de vastes travaux préparatoires et d'une analyse détaillée de la pratique actuelle concernant la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération, il a été constaté qu'une action concrète était requise, notamment pour la phase précédant le lancement de négociations en politique étrangère. En ce qui concerne en particulier les relations avec l'UE, il est à remarquer qu'actuellement les choses évoluent de telle sorte que, de plus en plus, l'objet de la négociation ainsi que son résultat sont fixés avant l'ouverture des pourparlers du fait qu'il s'agit pour l'essentiel de la reprise du droit existant ou futur de l'UE dans le domaine de négociation concerné. Il convient d'examiner

de façon approfondie la mise en place d'un système d'alerte rapide ainsi des mesures visant à améliorer l'association des cantons à la préparation des décisions fédérales en politique étrangère.

La Conférence des directeurs cantonaux de justice et police (**CCDJP**) constate que la Confédération est de plus en plus sensible au respect des domaines de compétence des cantons dans le secteur de la sécurité. Le DDPS est de plus en plus conscient que c'est dans les cantons que réside la responsabilité pour la plupart des formes de menace. Il faudrait réformer les organes de politique de sécurité en conséquence et y convier les cantons en partenaires égaux. La collaboration a été positive entre la CCMP, le CCDJP et le DDPS dans la mise au point du rapport du Conseil fédéral sur la sécurité intérieure. Il en va de même de la violence dans le sport, où il y a convergence de vues entre cantons et entre les cantons et la Confédération.

En revanche, on constate des difficultés dans la délimitation des tâches entre le Corps de garde frontières (CGfr) et les autorités cantonales de police. Il y a, d'une part, désaccord entre les cantons sur le degré de délégation des tâches au CGfr; d'autre part, on constate des développements troublants au sein de ce corps (création d'un service d'ordre interne, etc.).

La Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires militaires et de la protection civile (**CCMP**) a été associée à l'élaboration du rapport du Conseil fédéral, déjà mentionné, sur la sécurité intérieure. Elle qualifie de réjouissant le développement de la liberté d'organisation des cantons.

Selon la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (**CDAS**) l'échange d'informations dans le cadre du Dialogue national sur la politique sociale suisse fonctionne bien. Mais concernant le point central, à savoir la coordination des mesures de garantie du minimum vital, les progrès constatés sont timides; la poursuite du dialogue avec le Conseil fédéral est néanmoins garantie.

7.2 Appréciation par les conférences gouvernementales régionales

En plus d'une participation intense à la formation de l'opinion des cantons et de leurs conférences, la Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse occidentale (CGSO) s'est également occupée de questions de collaboration transfrontalière et des différents aspects de l'organisation de la collaboration entre les cantons. Le fait que des cantons frontaliers concernés n'aient pas été invités à une manifestation des régions frontalières européennes le 6 février 2009 montre combien le rôle que jouent les cantons dans la collaboration transfrontalière est largement méconnu. Ce n'est qu'après des interventions de plusieurs cantons et de la CdC qu'ils ont été conviés à participer à l'événement en question.

Les membres de la CGSO tiennent tout particulièrement à ce que la formation de l'opinion au sein des conférences intercantionales s'effectue de manière transparente. A son instigation, une enquête est actuellement en cours sur les modalités de vote dans les conférences intercantionales; les résultats sont attendus pour le printemps de 2010. A l'adresse de la CdC, elle déplore les délais de consultation parfois trop courts.

Elle suit aussi avec attention les efforts de plus en plus nombreux visant à conclure à l'intérieur des structures régionales historiques des conventions de collaboration entre certains cantons (p. ex. Vaud-Genève et Berne-Fribourg). La CGSO n'y voit aucun danger

pour le fédéralisme; elle entrevoit plutôt une possibilité de trouver des solutions pragmatiques susceptibles, en fin de compte, de renforcer l'autonomie des cantons. On doit d'ailleurs replacer ceci aussi à la lumière de la pression croissante à une "métropolisation de la Suisse" (cf. ci-dessus) qui obligerait les cantons à conclure des alliances à long terme.

L'activité de la **Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse centrale (ZRK)** se concentre sur le développement de la collaboration intercantonale (cf. chap. 5 ci-dessus). A la suite d'une discussion sur une analyse de la collaboration en Suisse centrale et sur les perspectives à ce sujet, un train de mesures a été adopté. Dans le secteur des transports publics, une alliance a été scellée et les questions récapitulées dans un document commun dans le but de les défendre de manière conjointe. C'est aussi pour ces raisons qu'une rencontre avec les parlementaires fédéraux de Suisse centrale, organisée pour la première fois, a été consacrée à ce thème.

La **Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse du Nord-Ouest (NWRK)** a également lancé un débat intense sur l'orientation future des structures de coopération (espaces de Bâle, Berne et Zurich) à la suite de l'examen du Projet de territoire Suisse; ceci concerne notamment l'orientation de la structure spatiale en espaces fonctionnels et le phénomène de la métropolisation. Il y a un besoin d'intensifier la collaboration des cantons pour mieux utiliser les synergies dans les espaces fonctionnels et pour maintenir leur liberté d'organisation, tout en garantissant la transparence et la légitimation et en évitant la création d'un "quatrième niveau étatique". L'atout du fédéralisme est la diversité et la possibilité individuelle de formuler des approches de solutions dans les différentes entités géographiques. Toute centralisation signifierait une perte de la force d'innovation.

Un document de position stratégique concernant la collaboration transfrontalière a été élaboré. L'objectif de ce papier, mis au point sous l'égide de la Regio Basilensis, est d'apporter une contribution à la définition de thèmes majeurs pour les prochaines années ainsi qu'à la mise en place d'un "front uni" du Nord-Ouest de la Suisse dans la coopération du Rhin supérieur. Une meilleure harmonisation des règles cantonales est recherchée également dans les domaines de la protection de l'environnement et de l'agriculture.

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

S'agissant des relations Confédération-cantons, l'année 2009 a été marquée par les événements et constellations suivants:

1. La Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est, en 2009, dans sa deuxième année de fonctionnement. La mise en œuvre s'est déroulée selon le schéma prévu. Le rapport sur l'examen de la neutralité budgétaire 2008 a fait ressortir que les charges ou les allègements pour la Confédération et les cantons se situent, avec un différentiel de 100 millions de francs, relativement proches des valeurs projetées si l'on considère que les instruments de péréquation totalisant 2,5 milliards de francs. Les nouvelles compétences cantonales pour les prestations AI, l'enseignement spécialisé et les prestations complémentaires ainsi que la compétence exclusive de la Confédération en matière de routes nationales n'ont, jusqu'ici, engendré aucun problème notable.
2. La mise en œuvre des articles constitutionnels dans les domaines de l'enseignement supérieur et de l'espace éducatif Suisse se poursuit. Le Conseil fédéral a

soumis à l'Assemblée fédérale le message relatif à la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine des hautes écoles (LAHE). L'adhésion des cantons du Tessin et de Berne au concordat HarmoS a permis d'atteindre le quorum requis pour l'entrée en vigueur du texte.

3. Des thèmes de politique extérieure ont également eu un impact sur le programme des relations Confédération-Cantons: on citera notamment Schengen/Dublin, les nouveaux entretiens bilatéraux avec l'UE, le dossier fiscal et les accords de libre échange. La mise en réseau politique et économique de la Suisse avec l'UE et avec d'autres Etats et organisations internationales laisse forcément son empreinte aussi sur l'agenda des relations en matière de fédéralisme.
4. Les relations Confédération-Cantons ont été en partie assombries par des divergences dans l'évaluation et les priorités. C'est le cas notamment de l'affaire des otages libyens et de la date d'entrée en vigueur de la réforme du régime de financement des soins.
5. En 2009 aussi, les médias ont émis des critiques envers ce que la diversité "fédéraliste" peut avoir de déconcertant. Il a spécialement mal compris qu'il existe un fédéralisme pour les chiens ou pour les fumeurs. Un élément non négligeable qui alimente la critique au sujet de la diversité cantonale est la mobilité géographique qui ne cesse de croître: près de 60 % de la population - le double de la proportion d'il y a 40 ans - ne travaille pas dans sa commune de résidence mais dans une autre commune; de plus, grâce à une infrastructure bien développée, les distances parcourues entre le domicile et le lieu de travail ne fait qu'augmenter. Il sera ainsi de plus en plus difficile de faire comprendre au grand public les motifs justifiant des règles intercantionales et intercommunales et de le convaincre des avantages du fédéralisme concurrentiel.

9 Résumé et appréciation globale

9.1 Evolution durant l'année 2009

Contrairement à l'année précédente, marquée par l'entrée en vigueur de la RPT, la 2^e Conférence nationale sur le fédéralisme et l'inauguration de la Maison des cantons, l'année sous revue n'a pas connu d'événement particulier. Ceci pourrait expliquer le retour sur le devant de la scène de développements qui, sans concerner directement les relations entre Confédération et cantons, placent nos structures fédérales devant des défis majeurs, notamment le glissement, constaté à l'analyse de la littérature, d'une société quadrilingue vers le plurilinguisme qui exige des efforts considérables en terme de politique d'intégration comme aussi l'alignement progressif de la politique économique sur les espaces métropolitains avec les enjeux qui en découlent pour les cantons qui voient leurs frontières historiques dépassées par les espaces de vie économiques et sociétaux.

L'analyse de la revue de presse renvoie une image plutôt sombre du fédéralisme dans la perception qu'en a le public, quand bien même cette image est principalement influencée par la politique en matière de santé et la controverse sur la prévention des pandémies et la distribution des vaccins. L'analyse des interventions déposées au Parlement fédéral montre en revanche que, si la pression à la centralisation est toujours soutenue, elle est néanmoins atténuée par rapport aux années précédentes. L'approbation à une nette ma-

porité par le Conseil national de la proposition consistant à biffer l'art. 48a Cst. est source d'inquiétude dans la mesure où cela reviendrait à priver la RPT de l'un de ses principaux piliers.

Dans le quotidien politique, l'analyse des projets mis en consultation permet de conclure que, sauf rares exceptions, la participation des cantons au processus décisionnel de la Confédération fonctionne à satisfaction. Concernant le respect des principes RPT, les critiques les plus fréquentes se rapportent à l'équivalence fiscale dans la mesure où les cantons doivent supporter des charges supplémentaires pour des tâches sur lesquelles ils n'ont aucune prise. Seule la révision totale de la loi sur les activités de jeunesse va au-delà de la base constitutionnelle. Mais l'intervention directe de la Confédération au niveau des communes doit en l'occurrence être considérée comme contraire à la Constitution. Pour ce qui est du respect de l'autonomie de mise en œuvre des cantons, les résultats positifs et négatifs de l'analyse se tiennent en équilibre.

Les critiques à l'égard des nouveaux projets législatifs de la Confédération se limitent aussi à quelques cas seulement. Les revendications des cantons n'ont pas été prises en compte dans le dossier relatif à l'initiative sur le renvoi ainsi que sur deux autres projets dans le domaine de l'énergie; et plusieurs autres projets, dont les trois accords de libre-échange, impliquent une restriction plus ou moins importante de la liberté d'action des cantons. Dans quelques cas, le Parlement fédéral a aussi refusé de suivre les propositions des cantons.

On constate une fois de plus à quel point la probabilité pour les cantons d'être pris en compte par la Confédération est d'autant plus grande qu'ils parlent d'une seule et même voix et qu'ils défendent leur position avec la ténacité requise. Ainsi, par exemple, le Conseil fédéral a accepté finalement de reporter la mise en vigueur du nouveau régime de financement des soins au 1^{er} janvier 2011 et la CSSS-E a repris, du moins partiellement, les propositions des cantons dans le dossier du financement des institutions de prévoyance des collectivités de droit public. Il est arrivé que des conférences intercantionales se positionnent de manière différente sur des projets.

Les premières expériences réalisées avec la mise en œuvre du désenchevêtrement des tâches dans le cadre de la RPT donnent l'impression générale que le travail a été en principe sous-estimé mais que les choses se passent plutôt bien une fois surmontées les difficultés de départ. Concernant le recours au nouvel instrument de la convention-programme, il ressort des premières expériences que la Confédération pourrait encore mieux se concentrer sur la définition des objectifs stratégiques.

La Confédération et les cantons ne sont pas du même avis quant aux conséquences tirées de l'analyse du respect de la neutralité budgétaire lors du passage à la RPT. Si la Confédération juge mineure la sous-dotation annuelle des instruments de péréquation de 100 millions de francs, les cantons exigent une compensation.

La collaboration intercantonale s'est encore développée durant l'année sous revue. A noter en particulier l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010 d'une première convention intercantonale sur la compensation des charges en matière culturelle. Nonobstant, le dossier de l'harmonisation de la scolarité obligatoire donne des indices contraires: le concordat Harnos est certes entré en vigueur le 1^{er} août 2009 avec la ratification de 11 cantons, mais l'accord a été refusé en votation populaire dans trois autres cantons. Ont pu entrer en vigueur la convention sur la médecine hautement spécialisée de même que le concordat sur la violence dans le sport.

En politique étrangère, l'accord conclu entre la Suisse et la Libye a été diversement apprécié par le Conseil fédéral et les cantons. Une appréciation politique finale est prévue pour l'année 2010 seulement. D'une manière générale, la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération présente un déficit au niveau de la phase qui précède l'ouverture des pourparlers effectifs. Des mesures visant à améliorer l'association des cantons à la préparation des décisions fédérales en politique étrangère sont actuellement en cours d'examen.

Globalement, on peut constater que la collaboration entre la Confédération et les cantons comme aussi entre les cantons eux-mêmes fonctionne en général plutôt bien. On ressent toutefois comme auparavant une pression considérable à la centralisation, raison pour laquelle il convient aussi à l'avenir de veiller systématiquement au respect des principes constitutionnels relatifs à la répartition des tâches entre Confédération et cantons et de rectifier le cours en cas d'écarts.

9.2 Evolution durant la période 2005 – 2009

Cinq thématiques se retrouvent tout au long des cinq années de monitoring du fédéralisme effectuées jusqu'ici.

- La *pression à la centralisation est constante*. Une solution fédérale est généralement souhaitée dans les dossiers complexes. Tendanciellement, les interventions exigeant des lois-cadres fédérales dans divers domaines ont augmenté, ce qui dans la plupart des cas va de pair avec des compétences supplémentaires à la Confédération et des ingérences dans l'autonomie d'organisation des cantons. On constate par ailleurs une autre constance, à savoir le rétrécissement croissant de la marge de manœuvre des cantons et la multiplication des charges financières supplémentaires qui leur incombent. Au niveau des interventions parlementaires, les questions qui relèvent du fédéralisme jouent un rôle secondaire, et les plaidoyers pour renforcer le fédéralisme restent des exceptions.
- Les *propos sur le fédéralisme dans les médias, mais aussi au niveau scientifique et dans la recherche*, sont influencés par des projets spéciaux et des événements marquants. Ainsi, en 2005, l'étude publiée par Avenir Suisse « Baustelle Föderalismus »¹⁶ a lancé une large discussion sur des réformes territoriales. Au cours des deux années suivantes, les débats tournaient autour du nouvel article constitutionnel sur l'éducation et sur les travaux finals de la RPT, alors que 2008 a été au niveau médiatique l'année de mise en œuvre de la RPT et de l'inauguration de la Maison des cantons. Point d'événements de ce type en 2009, raison pour laquelle diverses questions telle la prévention des pandémies, la politique d'intégration, l'harmonisation de la scolarité, etc., ont pris le pas en termes d'importance.
- A l'exception de 2008, l'analyse des médias renvoie presque toujours une *image plutôt critique du fédéralisme*: les gros titres sont passés du "Fédéralisme: frein à la croissance" en 2005 au "Le fédéralisme tueur de patients" en 2009. Les atouts du fédéralisme suisse ne sont que rarement thématiques. Les reportages positifs concernaient les deux conférences nationales sur le fédéralisme, le projet RPT et l'inauguration de la Maison des cantons, ce qui souligne l'importance d'une communication active de la part des cantons.

¹⁶ Avenir Suisse (éd.) Baustelle Föderalismus, Zürich 2005

- Globalement, on peut constater sur l'ensemble de la période analysée que l'*association des cantons au processus décisionnel* de la Confédération a bien fonctionné et que les projets présentés au Parlement fédéral respectent les principes fédéralistes. Les exceptions se tiennent dans des limites dont l'existence prouve néanmoins la nécessité de veiller systématiquement au respect des principes applicables à la répartition des tâches. Se trouve aussi confirmée l'importance pour les cantons de faire valoir leurs revendications le plus tôt possible et d'une seule voix dans le processus décisionnel au niveau fédéral.
- On peut généralement relever que le fédéralisme et sa signification sont perçus de manière diverse selon le domaine de tâche considéré, mais aussi en fonction des départements, des offices ou des personnes impliqués, et que cette perception peut aussi évoluer dans le temps. Il est ainsi toujours vrai qu'il *n'existe pas de notion exacte du fédéralisme* et que son évolution relève d'une analyse subjective. Vérifier les nouveaux projets politiques quant à leur compatibilité avec les principes constitutionnels de la subsidiarité et de l'équivalence reste donc une mission de longue haleine.

9.3 Action requise

Il ressort du présent monitoring la nécessité d'agir dans les domaines suivants:

- Vu la *pression soutenue à la centralisation*, il sera toujours nécessaire de suivre l'évolution politique d'un œil critique et, au besoin, de rectifier le cours par une politique active des cantons. Il convient de poursuivre le monitoring du fédéralisme.
- La RPT a bien commencé. Néanmoins, la nécessité de continuer à promouvoir activement le *respect des principes de la RPT* en politique est confirmée. Il convient donc également de maintenir le contrôle permanent de la compatibilité des projets fédéraux avec la RPT, effectué par la CdC et les conférences des directeurs. Parallèlement, la vérification du respect des principes dans le processus législatif au niveau fédéral doit être institutionnalisée.
- S'ils veulent être écoutés et pris au sérieux par la Confédération, les *cantons doivent impérativement parler d'une seule voix*. Il faut donc éviter des prises de position contradictoires envers la Confédération et, sur les questions importantes, résorber les divergences d'opinion entre les différentes conférences via les gouvernements cantonaux.
- La politique étrangère, et en particulier la politique européenne, restreint progressivement la liberté d'action et d'organisation des cantons. Il s'agit dès lors de réagir rapidement aux évolutions qui se dessinent et d'obtenir une *meilleure association des cantons à la préparation des décisions en politique étrangère*.
- La coordination intercantonale dans le domaine de la scolarité obligatoire a été particulièrement critiquée durant l'année sous revue. Il faut donc profiter des prochaines discussions en lien avec le rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT pour relever l'importance de la collaboration intercantonale. Outre la compensation des charges transfrontalière au niveau régional, renforcer la collaboration doit aussi permettre aux cantons d'accomplir leurs tâches dans des domaines qui exigent une harmonisation au niveau suisse afin d'éviter ainsi tout nouveau processus de centralisation. Les cantons doivent donc encore davantage appuyer leurs efforts pour associer peuple et parlements de façon optimale au processus décisionnel.

- Il convient d'analyser soigneusement les premières expériences réalisées avec les *conventions-programmes*. Il s'agit d'optimiser l'instrument en vue de la seconde période de programme et de la suivante.
- Il faut *mieux communiquer les avantages du fédéralisme*. Ceci passe par un travail conscient et efficace des cantons dans l'exécution des tâches qui relèvent de leur domaine de compétence. La mission centrale de la CdC et des conférences des directeurs reste de soutenir les cantons dans ce processus
- *Mieux communiquer les avantages du fédéralisme pour résoudre les problèmes* passe par un travail conscient et efficace des cantons dans l'exécution des tâches qui relèvent de leur domaine de compétence. La mission centrale de la CdC et des conférences des directeurs reste de soutenir les cantons dans ce processus. Il convient en parallèle de renforcer le travail médiatique.
- Les nouveaux défis que représentent pour les cantons l'évolution de la société du quadrilinguisme au plurilinguisme, d'une part, et la métropolisation de l'espace économique suisse, d'autre part, sont à suivre et à analyser attentivement. Que ce soit au niveau des cantons ou dans le cadre de la collaboration tripartite entre Confédération, cantons et communes, il convient de continuer à développer et mettre en œuvre des approches de solution.

Glossaire des abréviations

ACI	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges du 14 juin 2005
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
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
AVS	Assurance vieillesse et survivants
CCDJP	Conférence des directeurs cantonaux de justice et police
CCMP	Conférence 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
CDEn	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDF	Conférence des directeurs cantonaux des finances
CDFo	Conférence des directeurs cantonaux des forêts
CDI	Convention de double imposition
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
CIIS	Convention intercantonale relative aux institutions sociales du 13 décembre 2002
CIMHS	Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée du 14 mars 2008
CLASS	Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales
CP	convention-programme
CSSP	Coordination suisse des sapeurs-pompiers
CSSS-E	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil aux Etats
Cst.	Constitution fédérale
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
CTP	Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DTAP	Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement
ETB	Eurodistrict trinational de Bâle
HarmoS	Convention intercantonale sur l'harmonisation de l'école obligatoire du 14 juin 2007
IV	Assurance-invalidité
IvPa	Initiative parlementaire
LAHE	Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine des hautes écoles
LAMal	Loi fédérale du 10 mars 1994 sur l'assurance-maladie
LHID	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes
Mo	Motion

MZ	Mittelland Zeitung
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
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFJ	Office fédéral de la justice
PBD	Parti bourgeois démocratique
PC	Prestations complémentaires
PDC	Parti démocrate chrétien
PdT	Parti du travail
PNR	Programme national de recherche
Po	Postulat
PRD	Parti radical démocrate
PS	Parti socialiste
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
USTR III	Réforme de l'imposition des entreprises III
ViCLAS	Violent Crime Linkage Analysis System
ZRK	Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse centrale

Bibliographie

- Avenir Suisse (éd.) Baustelle Föderalismus, Zürich 2005
- Biaggini, Giovanni, Schulkoordination in der Schweiz: Der steinige Weg des „Konkordats-Föderalismus“, in: Jahrbuch 2009, p. 159 et suiv.
- Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (éd.), Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2009 (cit Jahrbuch 2009)
- Grube, Norbert, Nähe und Distanz: Föderale Einstellungen der Bevölkerung in 60 Jahren, in: Jahrbuch 2009, p. 159
- Hrbek, Rudolf, Neugliederung: Ein (fast) folgenloses Dauerthema deutscher Politik, in: Jahrbuch 2009, p 173 et suiv.
- Institut für Föderalismus, 33. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2008), Wien 2009