



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

Rapport de monitoring

Fédéralisme 2010

Berne, le 18 mars 2011

Sommaire

1	Bases et structure du rapport.....	4
2	Evolution de la discussion sur le fédéralisme en 2010	5
2.1	Le fédéralisme sous l'angle des médias	5
2.2	Evolution du fédéralisme sous l'angle de la science et de la recherche	7
2.3	Développement du fédéralisme dans le contexte international	9
2.3.1	Activités du Forum des fédérations.....	9
2.3.2	Monitoring du fédéralisme en Allemagne et en Autriche	11
2.3.3	Fiscal Federalism Network de l'OCDE	12
3	Projets et textes de la Confédération	13
3.1	Textes en consultation.....	13
3.2	Législation	14
3.2.1	Nouveaux projets de la Confédération	14
3.2.2	Débats au Parlement	15
3.3	Interventions déposées à l'Assemblée fédérale	16
3.3.1	Analyse d'après la nature de la tâche et l'orientation générale.....	17
3.3.2	Analyse par Conseil.....	18
3.3.3	Analyse selon l'appartenance politique	18
3.3.4	Analyse selon les domaines politiques	19
4	Collaboration intercantonale.....	19
4.1	Accords conclus dans les domaines de tâche énumérés à l'art. 48a Cst.	19
4.1.1	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI).....	20
4.1.2	Instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62 al. 4 Cst.	20
4.1.3	Hautes écoles cantonales.....	20
4.1.4	Institutions culturelles d'importance suprarégionale	20
4.1.5	Transports en agglomération	20
4.1.6	Médecine de pointe et cliniques spéciales	21
4.1.7	Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées ..	21
4.2	Evolution de la collaboration intercantonale dans d'autres domaines	21
5	Association de l'espace rural à la collaboration tripartite entre Confédération, cantons et communes	22
5.1	Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural	22
5.2	Point de vue des gouvernements cantonaux	23
5.3	Etat des travaux et perspectives.....	24
6	Appréciation générale de l'évolution du fédéralisme dans l'optique des conférences intercantionales	24
6.1	Appréciation CdC et Conférences des directeurs	25
6.2	Appréciation par les conférences gouvernementales régionales	28
7	Appréciation de l'évolution du point de vue de la Confédération.....	30
8	Appréciation générale et action requise	31
8.1	Evolution durant l'année 2010	31
8.2	Action requise.....	33
	Glossaire des abréviations.....	35
	Bibliographie.....	37

- Annexe I: Rétrospective chronologique 2010: 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 en consultation 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". Ce monitoring actif doit montrer dans quelle direction le fédéralisme suisse se développe et par quelles mesures il peut être renforcé. Le présent rapport sur l'évolution de la situation en 2010 constitue déjà la 6^e édition de cet exercice.

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'analyse porte sur tous les textes en rapport avec le fédéralisme dont la procédure de consultation s'est achevée pendant l'année sous revue et qui ont été soumis au Parlement fédéral et/ou examinés par ce dernier. 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. Le rendu de l'atmosphère qui a prévalu au sein du Parlement fédéral est complété par une analyse des initiatives, motions et postulats qui ont été déposés pendant l'année sous revue.

L'introduction du rapport offre une vue d'ensemble de l'évolution du débat sur le fédéralisme dans la presse, dans le secteur des sciences et de la recherche ainsi que dans le contexte international. Ce chapitre comporte aussi un rapport sur l'activité du Forum of Federations, un organisme dont la Suisse est membre depuis 2005. Quelques chapitres sont consacrés à l'évolution de la collaboration intercantonale et à la question de l'association de l'espace rural à la collaboration tripartite.

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 ainsi que par une appréciation de l'Office fédéral de la justice dans l'optique de la Confédération. Les principaux constats tirés de l'analyse et l'action requise qui en découle font l'objet du chapitre final.

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 de l'Administration fédérale. Certaines contributions ont été assurées par le Forum des fédérations et l'Office fédéral de la justice. La Fondation *ch* pour la collaboration confédérale les remercie pour toutes leurs contributions et suggestions.

Le rapport de monitoring "*Fédéralisme 2010*" a été débattu sur mandat du Conseil de fondation de la Fondation *ch* à l'assemblée plénière de la CdC du 18 mars 2011 puis transmis au Conseil fédéral dans le cadre du Dialogue confédéral. Le rapport a également été présenté aux médias et mis en ligne sur le portail de la Fondation *ch*.¹

2 Evolution de la discussion sur le fédéralisme en 2010

2.1 Le fédéralisme sous l'angle des médias

Au cours de l'année 2010, plusieurs thèmes en lien direct ou indirect avec le fédéralisme ont fait l'objet de débats dans les médias. L'annexe I en dresse un panorama. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette revue de presse est conçue pour donner une idée des thèmes gravitant autour du fédéralisme.

Alors que la question de savoir si le nouvel instrument de la *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT)* tient la route a fait pratiquement l'unanimité, celle de la clé de répartition et des versements compensatoires a capté l'attention des médias pendant toute l'année. L'Union des villes suisses et certains représentants des cantons-centres ont exigé au printemps déjà une adaptation des contributions aux charges effectives. Une exigence qui a soulevé des résistances de la part des régions périphériques, ceux-ci faisant valoir que la crise financière leur causerait aussi une perte de revenu et qu'ils ne pourraient donc pas faire face à une réduction des charges dues à des facteurs géo-topographiques. Pour des raisons politiques, le Conseil fédéral rejette toute modification de la clé de répartition.

Les versements compensatoires de la RPT ont également des répercussions sur la *concurrence fiscale*. A ce titre, Zurich et Zoug notamment ont critiqué le fait que les versements compensatoires permettent aux cantons bénéficiaires d'abaisser leurs impôts en dessous du niveau des cantons payeurs. D'autres voix ont fait valoir que des taux d'imposition attrayants étaient le seul moyen dont disposaient les cantons à faible potentiel de ressources pour se dégager de leur dépendance à l'égard des versements compensatoires.

La NZZ, dans une synthèse des points en litige, y voit le signe d'un *conflit de plus en plus vif entre ville et campagne*. Elle en voit pour preuve les récentes décisions politiques prises au détriment des villes et elle cite, outre la RPT, la révision de l'assurance-chômage et la révision du financement des soins. Selon l'auteur de l'article, la raison de cette évolution serait à chercher dans la sous-représentation des villes au sein des organes politiques décisifs tels que le Conseil fédéral, le Parlement fédéral ou les conseils régionaux. D'autres comptes rendus mettent moins en avant les différences que les points communs. Ainsi, le canton de Thurgovie réclame, dans le sens d'une politique régionale cohérente, une meilleure coordination entre politique des agglomérations et politique de l'espace rural. Serait décisives à cet égard non pas les frontières cantonales mais la promotion des régions en soi. Selon une étude de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), il faudrait veiller à mieux accorder les stratégies de développement des agglomérations avec celles de la périphérie. Charge aux cantons de tirer parti de ces interactions pour créer des synergies et de les promouvoir en opérant les choix politiques qui s'imposent.

¹ http://www.chstiftung.ch/cms.php?menuld=88&tmpl=Bild_unten&aktivesHm=85&aktivesUm=86, état: 03.03.2011.

Les *rapports Confédération - cantons* ont été l'enjeu de plus d'un projet fédéral d'importance. Dans le cadre de la RPT, les cantons ont exigé de la Confédération une compensation de l'écart par rapport à la neutralité budgétaire lors du passage de l'ancien au nouveau système de péréquation financière intervenu en 2008; de même, dans le cadre du programme de consolidation 2011 – 2013, les cantons se sont opposés à toute réduction des subventions qui reviendraient de facto à un transfert de charges de la Confédération aux cantons. Dans le cadre d'un compromis intitulé "Poignée de mains entre la Confédération et les cantons", la Confédération a renoncé à plusieurs coupes prévues dans le programme de consolidation et approuvé une compensation de la neutralité budgétaire. En contrepartie, les cantons se sont engagés vis-à-vis de la Confédération à soutenir le programme de consolidation.

Quant au rejet de l'initiative fiscale du PS, il a été interprété de façon générale comme un vote sans équivoque en faveur du maintien du *fédéralisme concurrentiel de la Suisse*. Le rejet de l'article sur l'intégration proposé comme contre-projet à l'initiative sur le renvoi a lui aussi été interprété comme une consécration de la répartition des tâches en vigueur entre la Confédération et les cantons.

S'agissant du recours accru à l'instrument de l'initiative cantonale, relevé par la NZZ, il ne permet pas de tirer des conclusions générales sur les rapports Confédération - cantons. Il semble que les cantons aient redécouvert l'usage de cet instrument en leur faveur. Ainsi, si on comptait, lors de la dernière législature, onze initiatives, leur nombre est déjà de 30 concernant la législature actuelle. Seules deux initiatives déposées par un canton ayant abouti depuis 1984, date de l'introduction de ce droit, la NZZ attribue ce regain de faveur non pas à la volonté d'exercer de l'influence dans la Berne fédérale mais à celle des parlements cantonaux de se profiler par rapport à leurs propres exécutifs cantonaux.

En *politique extérieure*, deux thèmes ont fait débat: les relations Suisse-UE et la crise diplomatique entre la Suisse et la Lybie. La position des cantons étant diversement appréciée dans les médias, il est difficile de dégager un point de vue commun. Il s'agit principalement de réflexions autour du maintien de l'autonomie décentralisée et de la question des réformes internes. Les cantons sont unanimes à exiger d'être associés plus étroitement à la politique européenne de la Suisse. De même, la reprise du droit de l'UE ne saurait entraîner des transferts de compétences cantonales à la Confédération.

Dans la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye, c'est bien la répartition des compétences entre le canton de Genève et la Confédération qui est en cause. Avec le plan d'action entre la Suisse et la Libye mis au point pour gérer la crise, la Confédération a clairement empiété sur la souveraineté des cantons, estime le canton de Genève; aux termes de ce plan d'action, Genève serait en effet sommée de répondre de ses actes au cas où un tribunal arbitral établirait la culpabilité du canton de Genève. Par ailleurs, il y a eu violation des droits constitutionnels de participation du canton de Genève. Selon la NZZ, cette affaire soulève des questions de fond quant à la coopération entre la Confédération et les cantons. Comme la question de savoir si les compétences de la Confédération en politique étrangère justifient que celle-ci outre passe les limites de sa compétence en politique intérieure.

Le *fédéralisme en soi* a également fait couler passablement d'encre. Des réflexions plutôt empreintes de pessimisme. La population s'intéresserait en priorité à la politique fédérale et communale et délaisserait la politique cantonale. Les cantons en seraient de plus en plus réduits à être de simples organes d'exécution. En général, des tendances à la centralisation se feraient aussi jour dans l'importance croissante accordée à la politique extérieure, dans l'accent mis sur la simplification des tâches dans l'administration et dans l'évolution du paysage médiatique. Fort de ses compétences en politique extérieure, le Conseil fédéral serait habilité à ouvrir des négociations dans des domaines politiques qui

ne lui sont pas attribués de par la loi. L'accent mis sur la simplification des tâches dans l'administration soutiendrait l'idée de la nécessité d'un pilotage de plus en plus central aux fins d'éviter des divergences de mise en œuvre, et finalement la centralisation aurait également le vent en poupe à la faveur de l'évolution du paysage médiatique. Pour un gros titre dans la presse, peu importerait, où se situent les compétences fédérales dans un cas concret.

A part ces voix critiques, on trouve aussi d'autres thèses selon lesquelles le centralisme ou le pur fédéralisme d'exécution ne seraient pas une voie à suivre pour notre pays, sachant que la compétitivité entre les cantons a fait de la Suisse l'un des pays les plus innovateurs au monde.

Une fois de plus, les *formes de coopération intercantionales* donnent lieu à d'amples commentaires. Dans son livre "La Suisse a-t-elle un avenir?", le journaliste de la NZZ Roger Friedrich estime que ces formes de coopération sont dépourvues de légitimité constitutionnelle et qu'elles violent les souverainetés cantonale et communale. Selon d'autres auteurs, l'imbrication croissante des cantons est contraire au fédéralisme. Les multiples formes de coopération créeraient de fait un niveau supplémentaire entre la Confédération et les cantons, un échelon qui se soustrairait à tout contrôle démocratique. Quand bien même il serait souhaitable qu'une coopération existe pour les questions d'exécution, il n'en va pas de même pour les questions d'importance nationale. L'influence croissante exercée par ces regroupements serait notamment problématique en ceci que le poids législatif se déplace vers l'exécutif. Sur la base d'une étude conduite par l'Université de Berne, la Commission de haute surveillance du Grand conseil bernois exige plus de participation au niveau législatif dans le cadre des concordats intercantonaux.

Les partisans de cette forme de coopération réfutent l'idée d'un déficit démocratique, au motif que les représentants du gouvernement sont élus démocratiquement. Les conférences intercantionales seraient la preuve que la concordance et le fédéralisme ont encore de beaux jours devant eux en Suisse. Elles iraient à contre-courant des tendances politiques cherchant la polémique et le combat électoral permanent, peut-on lire dans un article de la NZZ.

2.2 Evolution du fédéralisme sous l'angle de la science et de la recherche²

Si l'on compare les publications de cette année à celles des années précédentes, il n'est pas vraiment possible de discerner de grandes tendances, tant du point de vue de la quantité des textes que de celui des thèmes abordés. En 2010, le fédéralisme suisse est passé sous le microscope de nombreux laboratoires. Dans ce contexte, il s'avère une fois de plus délicat de faire ressortir les véritables points forts de l'activité scientifique. Il n'en demeure pas moins que, si l'on tient compte du nombre de publications retenues et du fait que cette année deux thèses d'habilitation ont été publiées sur des questions touchant au fédéralisme, trois thématiques émergent de cette riche production.

Il convient de commencer cette édition 2010 par la thèse d'habilitation de PATRICIA EGLI, un *ouvrage de référence en matière de fidélité confédérale* (cf. pour les détails le § 1-II de la bibliographie). L'auteure s'attache à définir le concept, la nature (juridique), le fondement normatif et le contenu de cette notion complexe, et pour ce faire elle examine la pratique juridique et la doctrine des trois constitutions fédérales de 1848, 1874 et 1999, qu'elle compare ensuite avec la situation prévalant en Allemagne et aux Etats-Unis. En conclusion, l'auteure discerne dans la fidélité confédérale un principe constitutionnel qui –

² Extrait légèrement abrégé du rapport "Résultats de la recherche sur les tendances du fédéralisme suisse en 2010" (monitoring), bibliographie commentée de l'Institut du fédéralisme, année 2010", reproduit à l'annexe II.

à l'instar des droits fondamentaux – reste ouvert à l'évolution et appelle des mesures de concrétisation, et dont la valeur substantielle doit ressortir de l'application des dispositions constitutionnelles et législatives qui régissent les relations entre la Confédération et cantons, et entre ces derniers. Au surplus, des droits (justiciables) découlent directement de ce principe. En plus du constituant, c'est au Tribunal fédéral qu'il appartiendrait de concrétiser ultérieurement le contenu de ce principe de la fidélité confédérale.

Les effets du fédéralisme coopératif sur la démocratie et la répartition des compétences se retrouvent une fois encore sous la loupe des chercheurs. Plusieurs contributions se penchent de manière critique sur les collaborations tant intercantionales qu'intercommunales, adoptant divers points de vue relevant de la théorie démocratique, pour dénoncer l'émergence croissante d'un fédéralisme exécutif qui se manifeste par un appauvrissement de l'influence et de la légitimation démocratiques (cf. par exemple les contributions éditées par ANDREAS AUER à la suite des premiers «Aargauer Demokratietage» consacrés au concordat HarmoS; cf. également l'étude signée ANDREA IFF, FRITZ SAGER, EVA HERRMANN et ROLF WIRZ sur la collaboration intercantonale et intercommunale dans le canton de Berne, ou l'état des lieux dressé par GIOVANNI BIAGGINI dix ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale). JOACHIM BLATTER oppose à ces effets négatifs les contrepois offerts par les instruments de la démocratie directe ainsi que les aspects positifs du fédéralisme horizontal. Pour terminer, BERNHARD WALDMANN s'élève lui aussi contre les détracteurs du fédéralisme horizontal, motif pris que la perte de pouvoir des parlements cantonaux liée à la législation coopérative en représente une conséquence inhérente et assumée par le constituant, précisément dans l'optique d'un renforcement du fédéralisme (cf. pour l'intégralité des contributions les § 5 Ch. I. et II.-1. de la bibliographie).

Il convient en outre de signaler deux contributions essentielles à l'étude du *fédéralisme compétitif*. Dans sa thèse d'habilitation, MARKUS SCHOTT étudie la divergence des effets entre la concurrence institutionnelle et la concurrence économique. Ce faisant, il qualifie l'ordre fédéral de «moment d'équilibre entre compétition et coopération» et en déduit qu'au sein d'un Etat fédéral, dans l'intérêt de la cohésion nationale et de l'unité du pays, la compétition entre les Etats membres doit rester beaucoup plus mesurée et limitée que par exemple entre les membres de l'Union européenne ou les Etats de la communauté internationale. Pour SCHOTT, les droits de participation offerts par la démocratie directe, les droits de mobilité appartenant aux citoyens ainsi que l'aménagement du droit fiscal et la péréquation financière ont des effets positifs sur la compétition marquant le système. Quant à ANNE PETERS, elle s'attache avec son analyse de la compétition entre les ordres juridiques à un aspect bien précis de la concurrence institutionnelle. Elle soutient qu'en Suisse, malgré des cantons parfois très petits, la concurrence légale est la plus intense du monde. Autre point crucial, sa constatation selon laquelle une compétition entre les ordres juridiques ne conduit pas automatiquement à une spirale descendante («race to the bottom»). Il n'en demeure pas moins qu'il est nécessaire de prévoir un cadre légal pour endiguer les (dé)réglementations illégales.

Outre les trois points importants mentionnés ci-dessus, il va de soi que d'innombrables questions spécifiques ont été abordées au cours de l'année 2010 dans ce vaste champ de recherche que représente le fédéralisme. Parmi toutes celles-ci, il convient peut-être de relever que la BADAC, la base de données des cantons et des villes suisses de l'IDHEAP, met à disposition avec l'Atlas interactif de l'Etat (AsTAT) des chercheurs un instrument statistique innovant, qui offre un matériel documentaire de haute valeur notamment pour la recherche relative au fédéralisme. Signalons pour conclure que plusieurs contributions touchent la réforme de l'ordonnancement territorial, dans l'idée de remédier à l'étroitesse du fédéralisme suisse, que certains ne cessent de déplorer.

2.3 Développement du fédéralisme dans le contexte international

2.3.1 Activités du Forum des fédérations³

Le point fort des travaux du Forum of Federations a été la 5^e Conférence internationale sur le fédéralisme qui s'est tenue du 13 au 15 décembre 2010 à Addis-Abeba et qui a été organisée en commun avec la "Maison de la Fédération d'Ethiopie", la seconde chambre du parlement. Après Mont Tremblant/Canada (1999), Saint-Gall (2002), Bruxelles (2005) et Nouvelle-Delhi (2007), c'était la première fois que l'Afrique accueillait cette grande manifestation. Sous le titre "Développement: égalité de traitement et unité dans la diversité", 500 experts et praticiens du fédéralisme venus du monde entier, parmi lesquels des chefs d'Etat et de gouvernement, se sont retrouvés au Centre de congrès de l'Union africaine pour évoquer les défis auxquels le fédéralisme est confronté aujourd'hui.

Les thèmes de discussion, au nombre de cinq, portaient sur des sujets ayant une importance éminente pour les Etats fédéralistes d'Afrique et les pays en transition vers le fédéralisme: fédéralisme et processus de démocratisation, régionalisation et mondialisation: répercussions sur les fédérations; maintien de l'unité et de la diversité par le fédéralisme; fédéralisme, prévention et gestion des conflits; fédéralisme et pérennité.

Le président du Forum des Fédérations, l'Indien Vijav Kelkar, a relevé à l'issue de la conférence combien la devise "apprendre l'un de l'autre", qui préside aux travaux du Forum, avait contribué au succès de la conférence. Le fédéralisme en tant que cadre institutionnel de la structure étatique est d'une importance primordiale en Afrique. Vu l'ampleur des enjeux, il ne serait pas inutile de regarder plus loin que le bout de son nez pour tirer des leçons des réussites – et des déboires – d'autres fédérations. Le premier ministre éthiopien, S.E. Meles Zenawi, a souligné l'importance que revêt le fédéralisme en Ethiopie sous l'angle de la stabilité et de l'évolution vers la prospérité. "Le fédéralisme est le socle sur lequel nous serons à même de bâtir une nation jeune et dynamique dans l'un des Etats les plus vieux de la planète." Avec sa délégation, la Suisse était la deuxième en nombre après celle du Brésil et hors pays africains.

De manière générale, la 5^e Conférence internationale sur le fédéralisme a été représentative de la place croissante qu'occupent les travaux du Forum des Fédérations pour les fédérations en devenir. Dans le cadre de programmes s'étendant sur plusieurs années, le Forum 2010 a été actif en Ethiopie, au Népal, au Pakistan, au Soudan et au Sri Lanka. Ces projets visent à apporter une contribution à la compréhension des décideurs et des multiplicateurs en déployant tout un éventail de possibilités concernant le fédéralisme et ses avantages et inconvénients potentiels. Ils visent en outre à instaurer un dialogue sur le fédéralisme impliquant la société civile.

En coopération avec le Institute for Peace (USIP), basé aux Etats-Unis, le Forum des Fédérations a entrepris un état des lieux sur la littérature consacrée à la thématique du fédéralisme ainsi que de la prévention et de la gestion des conflits. Un projet de suivi doit aborder la question de l'organisation des processus constitutionnels dans les pays post-conflit au sein desquels le fédéralisme fait débat.

³ Rédigé par Felix Knüpling, directeur du programme Europe, Forum des fédérations.

Le Forum des fédérations, dont le siège est à Ottawa, est soutenu par les Etats partenaires suivants. Ethiopie, Australie, Brésil, Allemagne, Inde, Mexique, Nigéria, Canada et Suisse. Il traite de la question de savoir quelle contribution le fédéralisme apporte ou peut apporter pour construire et maintenir des sociétés et des gouvernements démocratiques. Un objectif qu'il poursuit par la création de réseaux internationaux visant à promouvoir les échanges d'expériences sur les formes de gouvernements fédératifs, à encourager une compréhension et un apprentissage communs entre praticiens du fédéralisme et à mettre à disposition du savoir et du conseil technique.

Outre le travail de base accompli dans les nouveaux pays partenaires et dans des fédérations établies, le Forum suit également les développements en cours au sein de l'Union européenne, dont la ratification du traité de Lisbonne a renforcé le caractère fédéraliste. En juin, un contrat de coopération a été conclu avec le Comité des régions de l'UE concernant la conduite de projets en commun. Pour la première fois, le Forum a également été actif en Italie, un pays se trouvant dans un processus de fédéralisation. Dans le sillage de la réforme constitutionnelle de 2001 et de la loi adoptée récemment en matière de fédéralisme fiscal, une conférence de plusieurs jours réunissant à Rome des experts italiens et internationaux s'est penchée sur différents aspects de la fédéralisation en cours en Italie.

L'angle thématique et sectoriel adopté par le Forum dans les travaux consacrés aux questions d'actualité dont l'ambition est de se mettre au service tant de la pratique que de la recherche a pu encore s'accroître en 2010. Aussi, des projets comparatifs internationaux ont été menés sur les thèmes "Intégration des étrangers", "Gouvernance des régions métropolitaines", "Fédérations: base de comparaison/performance", "Gestion des entraves internes au commerce", "Gestion des ressources non renouvelables (pétrole et gaz naturel)" et "Autonomie fiscale dans les pays-membres". Les études comparatives consacrées aux programmes thématiques vont aussi englober la Suisse.

En février 2010, le Forum a organisé une conférence internationale de deux jours avec l'Office fédéral des migrations sur le thème "Intégration des étrangers en Suisse – conséquences pour le fédéralisme". Les experts internationaux impliqués dans ce projet thématique ont eu l'opportunité d'échanger leurs expériences avec des experts suisses.

Dans le cadre du projet sur les bases de comparaison («benchmarking») et la performance, le directeur du programme, le prof. Alan Fenna, Australie, a eu des entretiens suivis avec la Suisse. Entretiens qui ont également alimenté les travaux préparatoires de la table ronde qui s'est tenue au printemps 2010 et la publication qui l'a suivie.

Le programme *Dialogue global sur le fédéralisme*, en cours depuis 2004, s'est poursuivi en 2010 par les tables rondes nationales sur le thème "Partis politiques et société civile dans le fédéralisme". A l'occasion de la conférence internationale de clôture du projet en juin 2010 à Berlin, le coordinateur suisse, le prof. Andreas Ladner de l'IDHEAP, a présenté les résultats de la table ronde suisse qui s'est tenue à la Maison des cantons à Berne. Les actes de la conférence sont en voie de publication, tout comme le volume 8 "Relations intergouvernementales dans le fédéralisme".

La Suisse a participé à l'ensemble des neuf thèmes du Dialogue global. Sur la base du volet du programme pays consacré à la Suisse, le Forum a rédigé, dans le cadre d'un projet pilote, un récapitulatif du fédéralisme suisse. Le texte, intitulé "Switzerland – Insights into a Paradigmatic Federation"⁴, s'adresse à tous ceux qui souhaitent avoir un aperçu rapide des aspects et enjeux fondamentaux du fédéralisme en Suisse.

Un groupe de travail dirigé par le prof. Daniel Thürer (Université de Zurich) s'est fixé pour objectif d'élaborer un "Guide des bonnes pratiques en matière de fédéralisme" prenant comme bases les travaux déjà réalisés par le Forum, notamment le programme "Dialogue global". Le but de cet ouvrage n'étant pas de créer un code contraignant mais d'inciter à une discussion à l'échelle internationale sur la gouvernance (fédérale). Un premier projet a été intensément débattu en marge de la Conférence internationale du fédéralisme d'Addis-Abeba. Les réflexions issues de ces discussions donneront lieu à une édition remaniée du Guide, dont la publication, conçue comme opinion indépendante, est imminente.

⁴ Iff, Andrea und Stadelmann-Steffen (2011, en cours d'impression), Isabelle, Switzerland: Insights Into a Paradigmatic Federation, Ottawa, Ontario 2010.

L'accord de partenariat entre le Forum et la Suisse (DDC, CdC) prévoit la mise en place en Suisse d'un programme international de stages centré sur le thème du fédéralisme. Le programme a débuté en été 2010 sous la forme d'un partenariat entre l'Institut du fédéralisme (IFF) à Fribourg, la CdC et le Forum. Six stagiaires issus de différents pays ont pris part à la première académie d'été du fédéralisme avant d'effectuer un stage de plusieurs semaines au sein d'une administration cantonale. Ils ont ainsi eu l'occasion d'approfondir leurs connaissances sur la théorie et la pratique du fédéralisme.

La Suisse a également été l'hôte de la séance du Comité du Forum des fédérations qui s'est tenue en février 2010 – un signe qui donne toute la mesure de l'engagement de la Suisse au sein du Forum. Le Comité, composé d'experts internationaux, a siégé pour deux jours à Berne et à Soleure et a saisi cette occasion pour se faire une idée du fonctionnement du fédéralisme suisse.

2.3.2 Monitoring du fédéralisme en Allemagne et en Autriche

L'annuaire 2010 édité par le Centre européen de recherche sur le fédéralisme de Tübingen⁵ comprend une analyse empirique intéressante du "paradoxe du fédéralisme".⁶ Ce terme, apparu tout récemment dans les discussions sur le fédéralisme⁷ désigne l'hypothèse selon laquelle les institutions régionales ont incontestablement la faveur de la grande majorité de la population mais que l'exercice des tâches publiques se doit en même temps d'être harmonisée. Sur la base d'enquêtes menées dans les Länder de Bavière, de Basse-Saxe et de Thuringe, cette étude fait ressortir sans équivoque qu'il existe bel et bien un paradoxe du fédéralisme. Un phénomène particulièrement marqué en Thuringe, beaucoup moins en Bavière, mais commun à ces trois Länder comme à l'Allemagne toute entière. L'exemple de la Bavière permet d'avancer la thèse suivante: réussir à se forger une identité nationale permet de surmonter le paradoxe. Cependant, cet écart entre les Länder pourrait aussi s'expliquer par le fait qu'il s'agit, dans le cas de la Bavière, du Land dont la vigueur économique est la plus marquée parmi les trois Länder examinés dans le cadre de l'étude, un Land qui contribue aussi le plus largement à la compensation des charges au niveau du pays.

Deux articles du recueil traitent de gouvernance à niveaux multiples.⁸ Dans le rapport sur la Suisse, Waldmann/Bickel présentent leur expertise sur le cas de la Lybie.⁹ Dans leur conclusion, ils confirment que, dans l'accord conclu le 20 août 2009 avec la Libye, "la Confédération a (selon toute vraisemblance) outrepassé tant les droits de participation du canton de Genève que les limites substantielles confédérales en vigueur en matière de traités internationaux".¹⁰ Les deux auteurs rappellent aussi que la Confédération ne sau-

⁵ Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2010. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2010 (cit. Jahrbuch 2010).

⁶ Sturm, Roland u.a., Landesbewusstsein und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse: Das Föderalismus-Paradox, in: Jahrbuch 2010, p. 29 et suiv.

⁷ cf. p. ex. Kattinger, Matthäus, Das föderalistische Paradoxon, in: NZZ du 27 janvier 2011, p. 27

⁸ Klinkenberg, Stephan, Regional Governance in der Europäischen Metropolregion Stuttgart – über Machtansprüche und die Suche nach der richtigen Organisationsform, in: Jahrbuch 2010, p. 389 et suiv.

Stahl, Gerhard, Neue Regionen in Partnerschaft: Das Weissbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance in der EU, in: Jahrbuch 2010, p. 426 et suiv.

⁹ Waldmann, Bernhard und Bickel, Jürg, La position des cantons dans la conclusion et la mise en oeuvre de traités internationaux – A l'exemple de l'accord entre la Suisse et la Libye du 20 août 2009, in: Jahrbuch 2010, p. 341 et suiv.

¹⁰ ibidem, p. 354, voir également ci-dessous, p. 26 et suiv.

rait concevoir la compétence élargie qui lui revient en politique étrangère comme un laissez-passer pour contourner les droits souverains des cantons.

L'évolution actuelle en Autriche est analysée dans le 34^e rapport sur le fédéralisme en Autriche (2009), qui vient de paraître¹¹. Dans le cadre des réformes entreprises sur le terrain de la répartition des compétences et du régime des finances, un groupe de travail a été institué pour la mise au point de mesures de consolidation, groupe dont les travaux ont débuté pour l'année 2009. Toutefois, aucune proposition de réforme concrète n'a été présentée au public. Il en va de même pour les travaux sur la réforme de la péréquation financière. Les discussions sur les réformes à entreprendre dans l'instruction publique sans déboucher sur un nouveau centralisme se sont également poursuivies. S'agissant du domaine de la surveillance des fondations, elle présente des parallèles avec les tendances à la centralisation que connaît la Suisse en matière de surveillance sur les caisses maladie.

2.3.3 Fiscal Federalism Network de l'OCDE¹²

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 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 revêtent une importance particulière, vu le caractère éminemment fédéral de notre Etat ; raison pour laquelle, depuis la création de cet organisme, la Suisse y est représentée par un délégué du Département fédéral des finances (DFF).

En 2010, une rencontre d'experts s'est tenue en Suisse sur le thème "Concurrence fiscale entre Etats membres". Des experts de 17 pays ont débattu pendant deux jours de trois thématiques, à savoir: les facteurs ayant un impact sur la concurrence fiscale, les répercussions de la concurrence fiscale et les effets de l'intervention de l'Etat central sur la concurrence fiscale. Les discussions ont confirmé que la concurrence fiscale est influencée par différents facteurs et qu'aucune assertion définitive n'est possible concernant ses avantages et ses inconvénients. On retiendra toutefois que la concurrence fiscale exige de la transparence, seule à même de créer et d'inciter les responsables politiques (régionaux et locaux) à rendre des comptes. Dans aucun des pays représentés à ces discussions, on assiste à un "race to the bottom" (spirale descendante). Un papier de travail sur les résultats de cette rencontre est en préparation.

A l'Administration fédérale des finances (AFF), un ouvrage est actuellement en projet sur le thème des réformes du fédéralisme, qui contiendra notamment une analyse de la RPT. S'agissant des réformes examinées, l'ouvrage s'attardera moins sur le fond que sur les processus et les facteurs de succès de ces réformes.

En mars 2011, un séminaire d'experts sera consacré au thème "Classification des subventions / mesure de la décentralisation". Par ailleurs, les thèmes-cadre retenus par le Réseau OCDE pour ces prochaines années sont les suivants:

- Après la crise: consolidation des finances des Etats membres
- Décentralisation et croissance

¹¹ Institut für Föderalismus, 34. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2009), Vienne 2010.

¹² <http://www.oecd.org/ctp/federalism>, état: 03.03.2011.

3 Projets et textes de la Confédération

3.1 Textes en consultation

Parmi les procédures de consultation et d'audition qui ont abouti en 2010, 35 ont été soumises à une analyse approfondie. L'analyse a porté, à l'instar des années précédentes, sur la participation des cantons au processus décisionnel, le respect des principes constitutionnels de partage des tâches et le respect de l'autonomie de mise en œuvre ou, selon le cas, le recours à des conventions-programmes dans la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons. Le résultat des analyses effectuées par les conférences des directeurs concernées se trouvent en annexe III. Les principaux constats sont résumés ci-après.

Sur les projets analysés, 21 sont jugés globalement positifs et/ou ne donnent lieu à aucune remarque.

Quatre projets suscitent des remarques quant à la participation formelle *des cantons au processus décisionnel de la Confédération*: le dossier du programme de consolidation 2011-2013 des finances fédérales et programme de mise en œuvre du réexamen des tâches de la Confédération, critiqué pour la justesse du délai de consultation; l'ordonnance sur la prise en charge extrafamiliale d'enfants ainsi que les modifications d'ordonnance contenues dans le projet en réponse à l'initiative parlementaire (IvPa) Protection et utilisation des eaux concernant le domaine des forêts, où les cantons n'ont pas été associés ou que trop tard. En lien avec les modifications d'ordonnance susmentionnées dans le domaine environnement et forêt, on a déploré en outre comme manquant de transparence le fait que le projet contenait aussi des modifications d'ordonnance qui n'avaient rien à voir avec le titre mais qui concernaient des adaptations au développement des conventions-programmes dans d'autres domaines. Considérant leur intérêt au projet de disposition constitutionnelle sur le service universel, une consultation des cantons avant l'adoption du projet pour consultation aurait été indiquée en vertu de l'art. 45 Cst. D'un point de vue formel, la participation des cantons est en principe jugée bonne dans le cadre de l'adoption des mandats de négociation en politique étrangère et dans le domaine de la fiscalité. Quant au contenu, la prise en compte du point de vue cantonal par la Confédération laisse parfois à désirer.

Concernant le *respect des principes constitutionnels de la répartition des tâches*, le projet de disposition constitutionnelle sur le service universel occupe une place particulière. Avec la formation et la santé, le catalogue des prestations publiques de base comprend des domaines qui relèvent expressément de la compétence des cantons. Quand bien même il est noté que les principes généraux de subsidiarité et d'économicité devraient valoir également pour la garantie d'une desserte de base adéquate et qu'on ne saurait tirer de cela ni des attributions de compétence ni des droits de prestation, il existe le danger que des ingérences dans les domaines de compétence cantonaux soient ainsi justifiées et que la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons s'efface au profit d'une centralisation renforcée.

Une *violation du principe de subsidiarité* a été dénoncée pour le message sur la culture, pour le projet d'assistance organisée au suicide et pour la révision de la loi sur le Contrôle fédéral des finances. Les deux derniers projets mentionnés auraient aussi entraîné des *ingérences dans l'autonomie cantonale d'organisation*.

Une telle ingérence se fait aussi menaçante dans l'ordonnance sur l'accueil extrascolaire d'enfants. Concernant le 2^e train de mesures de la 6^e révision AI, la révision de la loi sur l'alcool et les mesures de réduction des micropolluants dans les eaux, il est suspecté une *violation du principe d'équivalence fiscale* dans la mesure où l'on déplore l'absence d'explications quant aux conséquences financières. Sous le même titre, il faut citer les possibles transferts de charges sur les cantons inhérents au programme de consolidation 2012-2013 et le refus dans le projet de rapport sur l'évaluation de l'efficacité RPT mis en consultation de compenser l'écart constaté lors du passage au nouveau système par rapport au principe de la neutralité budgétaire.

Aucun des projets analysés ne prévoit le *recours à des conventions-programmes*.

3.2 Législation

En matière de législation, tous les projets transmis au Parlement fédéral en 2010 ont été analysés. En outre, les débats menés par les Chambres fédérales en 2010 sur des projets importants pour le fédéralisme ont fait l'objet d'un suivi attentif. Le résultat des évaluations effectuées par les conférences des directeurs concernées se trouve à l'annexe IV.

3.2.1 Nouveaux projets de la Confédération

Sur tous les projets présentés durant l'année sous revue, 29 ont été soumis à un examen plus minutieux. Pour 19 projets, les propositions du Conseil fédéral correspondaient en tout ou en partie aux souhaits et aux intérêts des cantons. Il est réjouissant de constater que, dans plusieurs projets, les revendications formulées par les cantons dans la procédure de consultation ont été suivies. A mentionner dans ce contexte notamment le compromis conclu en été entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux sur quatre dossiers ayant des incidences financières sur la Confédération et les cantons. Concrètement, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux se sont mis d'accord sur un paquet comportant quatre parties:

1. Dans son message concernant la dotation des instruments de péréquation RPT pour les années 2012 à 2015, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de relever durablement de 112 millions de francs par an la contribution de la Confédération à la péréquation des ressources et à la compensation des charges. Cette correction permettra une compensation intégrale de l'écart par rapport à la neutralité budgétaire de la RPT constaté dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière.
2. Le Programme de consolidation 2012-13 (PCO 12/13) est amputé de cinq mesures qui grèvent lourdement les cantons, concernant le trafic régional de personnes, les prestations complémentaires AVS/AI, les contributions liées au projet selon LAU¹³, les contributions dans le domaine des forêts et pour le conseil aux exploitations agricoles.
3. En outre, les cantons acceptent le principe selon lequel le nouvel arrêté sur le réseau des routes nationales (NEB) ne peut engendrer aucun surcoût non financé pour la Confédération. Le DETEC examine l'option de réduire de 30 millions par an les contributions routières versées aux cantons et d'augmenter parallèlement les fonds disponibles pour la construction des routes nationales de CHF 270 millions. Si cette solution

¹³ Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (Loi sur l'aide aux universités, LAU), RS 414.20

n'est pas retenue, il y aura renégociation entre la Confédération et les cantons. Dans ce cas de figure, un abandon (partiel) du NEB est également envisageable.

4. Enfin, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux ont convenu d'examiner en temps voulu le moyen d'affecter dans l'intérêt des cantons les contributions fédérales annuelles à la compensation des cas de rigueur RPT libérées à partir de 2016.

L'état des lieux en politique européenne, adopté par les gouvernements cantonaux, est resté quant au contenu encore largement inconsideré dans le rapport du Conseil fédéral sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse (message 10.086). De même, l'objet 10.060 concernant l'initiative populaire Sécurité du logement à la retraite n'a pas tenu compte du fait que la CDF s'était expressément prononcée aussi bien contre l'initiative que contre le contre-projet. Pour l'objet 10.066, LF sur la reconnaissance d'accords de droit privé destinés à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, la CDF a critiqué l'absence d'association des cantons à l'élaboration du projet. En lien avec les conventions de double imposition, la CDF constate en revanche une amélioration par rapport aux délais d'audition impartis.

Au surplus, plusieurs projets ne correspondent ni aux souhaits ni aux conceptions des cantons. Objet 10.032, 6^e révision de l'AI, 1^{er} train de mesures: il est déploré à cet égard que les conséquences financières pour les cantons n'ont pas été suffisamment explicitées et il est demandé que la neutralité des coûts exigée par la Confédération pour l'introduction d'une "participation aux frais d'assistance" soit aussi valable pour les cantons. Objet 10.051, Mesures visant à accélérer la procédure d'adjudication des marchés publics: même si le projet ne concerne formellement que les marchés publics de la Confédération, on craint qu'il mette la pression sur les cantons pour s'aligner. Objet 10.078, Révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile: le projet est en principe approuvé, mais on note néanmoins que le principe d'équivalence fiscale n'est pas respecté dans les domaines matériel et équipement personnel. Objet 10.087, Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse: l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse étant principalement une tâche cantonale, il est toujours improbable que le projet soit compatible avec le principe de subsidiarité. La CDIP est d'accord avec la prorogation du message 2008-2011 en tant que solution transitoire pour la promotion de la formation, de la recherche et de l'innovation en 2012. Mais on attend de la Confédération qu'elle assure la continuité du financement. On constate en même temps que, dans la formation professionnelle, la part fédérale de 25% prévue par la loi est non seulement pas encore atteinte mais qu'elle a même diminué. Les contributions de base aux universités sont aussi dans le message plus basses que prévues.

3.2.2 Débats au Parlement

L'association des cantons aux débats dans les commissions du Conseil des Etats a aussi fonctionné très bien durant l'année sous revue. Les souhaits d'audition annoncés sur la base d'une convention entre le Bureau de Conseil des Etat et la CdC ont toujours été respectés et la CdC et les conférences des directeurs concernées ont toujours eu l'occasion de faire valoir les revendications des cantons au cours des débats en commission.

Pour l'objet 09.67, Aide aux hautes écoles et coordination dans le domaine suisse des hautes écoles, le Conseil des Etats a respecté du point de vue fédéraliste l'équilibre du projet. Un conflit entre le Conseil national et le Conseil des Etats a surgi dans le traitement de la loi sur la promotion des sports (objet 09.082), dans la mesure où le Conseil des Etats a biffé une disposition inconstitutionnelle introduite par le Conseil national et selon laquelle la Confédération édicte des règles qualitatives et quantitatives pour l'enseignement des sports dans les écoles des niveaux primaire et secondaires I et II. Un conflit semblable est apparu dans le dossier de l'initiative populaire Jeunesse et musique, où le

contre-projet direct mis en consultation par la CSEC-E est amputé de toute réglementation concernant la musique à l'école. Il reste ainsi à espérer que la position du Conseil des Etats dans ces trois objets s'impose également au Conseil national.

Dans plusieurs affaires, une intervention soutenue des cantons a permis d'obtenir des améliorations. Pour l'objet 08.069, Financement des institutions de prévoyance de droit public, c'est finalement la solution du degré de couverture de 80% à atteindre en 40 ans qui s'est imposée en tant que compromis. Dans le cadre du contre-projet à l'initiative sur le renvoi (objet 09.060), on a juste réussi à atténuer quelque peu l'article sur l'intégration des étrangers introduit en dernière minute par le Conseil national sans procéder à aucune consultation. Dans ce contexte, il convient de faire remarquer sur le principe que l'obligation de mener une procédure de consultation en vertu de l'art. 147 Cst. et les droits de participation spécifiques des cantons de l'art. 47 Cst. valent également pour les projets du Parlement fédéral.

Ce projet d'article sur l'intégration a finalement été rejeté en votation populaire. Entre-temps, deux autres objets importants du point de vue fédéraliste ont échoué déjà au stade des débats parlementaires. Dans la loi sur les chiens dangereux (objet 05.453), le Conseil des Etats souhaitait une réglementation uniforme au niveau suisse et entendait empêcher les cantons d'édicter des lois plus sévères. Après que le Conseil national a rejeté les mesures - déjà réduites au minimum - pour endiguer l'évolution des coûts dans la santé prévues dans l'objet 09.053, il a aussi décidé de ne pas entrer en matière sur la quote-part différenciée.

Contrairement à la requête de la CDAS, les Chambres fédérales ont en partie encore durci les réductions de prestation dans le cadre de la révision de la loi sur l'assurance-chômage (objet 08.062) et ce, alors même que les conséquences financières pour les cantons sont considérables. Dans l'objet 10.032, 1^{er} train de mesures pour la 6^e révision AI, les conséquences du projet pour les cantons n'ont là non plus pratiquement pas été évoquées.

Pour l'objet 09.074, Initiative sur l'épargne-logement, le fait que tous les cantons sauf un ainsi que la CDF avaient rejeté à plusieurs reprises l'encouragement de l'épargne-logement n'a pas été pris en compte. La décision du Parlement d'augmenter les fonds pour les chemins de fer privés et les CFF a entraîné des améliorations sensibles en faveur des cantons.

Pour l'objet 09.473, LF sur le service de sécurité des entreprises de transport, le projet de loi adopté par le Parlement viole la souveraineté des cantons en matière de police. La solution n'est pas satisfaisante car il risque de surgir une multitude de polices des transports sous commandement privé.

3.3 Interventions déposées à l'Assemblée fédérale

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 aux initiatives parlementaires, motions et 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 815 interventions au total, 246 comportaient l'élément *canton* dans le texte. 85 d'entre elles ont été retenues pour l'analyse. Par rapport à l'année précédente, le nombre d'interventions déposées a

reculé de 939 à 815. Dont 10% ont été intégrées dans l'analyse (11% en 2009). Le faible volume d'échantillon ne permet de tirer que des tendances très générales.

Tableau 1: Liste des interventions étudiées en 2010

Catégorie d'intervention	Total déposées	Total avec la racine *canton*	Interventions analysées
Initiatives parlementaires (IvPa)	142	29	14
Motions (Mo)	482	158	43
Postulats (Po)	191	59	28
Total	815	246	85
	100%	30%	10%
<i>Total année précédente</i>	939	307	106
	100%	33%	11%

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	%	Année précédente
Tâche fédérale	IvPa						
	Mo						
	Po						
	Total				0		2%
Tâche cantonale	IvPa			4	4		
	Mo			27	27		
	Po		3	17	20		
	Total	0	3	48	51	59%	49%
Véritable tâche commune	IvPa	3	3	1	7		
	Mo	1	2	5	8		
	Po		4	4	8		
	Total	4	9	10	23	27%	29%
Exécution du droit fédéral	IvPa			3	3		
	Mo	1	5	2	8		
	Po			1	1		
	Total	1	5	6	12	14%	20%
Total		5	17	64	86	100%	
		6%	20%	74%	100%		
<i>Année précédente</i>		20	14	72	106		
		19%	13%	68%	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 le projet considéré visait une centralisation, une décentralisation ou une amélioration de la collaboration verticale.

59% des interventions analysées se réfèrent à des tâches cantonales, 27% à des véritables tâches communes et 14% à l'exécution du droit fédéral par les cantons. Aucune des interventions ne se réfère à des tâches fédérales.

A l'exception de trois postulats qui portent sur la collaboration verticale, toutes les interventions relatives à des tâches cantonales visent tendanciellement une centralisation plus marquée. Les autres interventions poussent moins à la centralisation. Dans l'ensemble, 74% (2009: 68%) des interventions demandent de centraliser davantage, alors que seules 6% (2009: 19%) proposent de décentraliser et 20% d'améliorer la collaboration verticale. Par rapport à l'année précédente, on constate ainsi que la pression à la centralisation augmente.

3.3.2 Analyse par Conseil

Près de 90% des interventions analysées proviennent du Conseil national. L'évaluation indique une pression à la centralisation plus marquée au Conseil national qu'au Conseil des Etats.

Tableau 3: Evaluation par conseil

	Décentralisation	Collaboration verticale	Centralisation	Total	%	Année précédente
Conseil national	4	13	58	75	87%	86%
	5%	17%	77%			
Conseil des Etats	1	4	6	11	13%	14%
	9%	36%	55%			
Total	5	17	64	86	100%	
	6%	20%	74%	100%		

3.3.3 Analyse selon l'appartenance politique

Le tableau 4 montre que les interventions analysées proviennent de membres des groupes PS et PDC, à raison de 28% chacun. En troisième position vient le groupe UDC. Le faible volume d'échantillon ne permet pas de tirer des conclusions fiables quant aux positions des partis relativement au fédéralisme.

Tableau 4: Evaluation selon l'appartenance politique

	Décentralisation	Collaboration verticale	Centralisation	Total	%	Année précédente
UDC	1	2	9	12	14%	11%
PS	1	3	20	24	28%	41%
PLR	2	3	5	10	12%	7%
CVP	1	6	17	24	28%	20%

Verts		1	8	9	10%	6%
BDP			0	0	0	1%
PdT			0	0	0	3%
Commission		2	5	7	8%	12%
Total	5	17	64	86	100%	
%	19%	13%	68%	100%		

3.3.4 Analyse selon les domaines politiques

Tableau 5: Evaluation selon les domaines politiques

	Décentra- lisation	Collaboration verticale	Centralisa- tion	Total	%	Année précé- dente
Politique des étrangers / Intégration		3	2	5	6%	10%
Formation / Recherche		1	11	12	14%	4%
Famille / Jeunesse		2	7	9	10%	8%
Politique financière	1	2	2	5	6%	14%
Fédéralisme / RPT	2	3	3	8	9%	3%
Santé			16	16	19%	21%
Aménagement territoire / Transport		1	2	3	3%	4%
Sécurité / Justice		3	8	11	13%	9%
Affaires sociales			5	5	6%	12%
Environnement / Energie	1		5	6	7%	0%
Economie / Travail	1	2	3	6	7%	4%
Total	20	14	72	106	100%	
%	6%	20%	74%	100%		

Comme auparavant, un cinquième des interventions se réfère au domaine de la santé et exige sans exception une plus forte centralisation. Par rapport à l'année précédente, les interventions relatives aux domaines formation et recherche et sécurité et justice sont en hausse.

4 Collaboration intercantonale

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

L'annexe VI au présent rapport est un tableau listant les accords conclus dans les domaines de tâche énumérés à l'art. 48a Cst., tableau établi sur la base des renseignements fournis par les cantons et les conférences gouvernementales et des directeurs. Cette liste se basant sur les résultats d'une enquête, elle ne peut prétendre à l'exhaustivité. Les chapitres ci-après présentent une brève synthèse des activités de l'année sous revue.

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

A la séance constitutive qui s'est tenue au printemps 2010, la Commission intercantonale pour les conventions, instituée sur la base de l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI) du 14 juin 2005, a mis au point un règlement dont la mise en œuvre a été approuvée en été par l'Assemblée plénière. Jusqu'à présent, aucun différend à propos d'un accord n'a été soumis pour traitement à la Commission.

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

Les discussions politiques soulevées par les conventions intercantionales dans le domaine éducatif se sont un peu apaisées par rapport aux années précédentes. Le fédéralisme coopératif reste néanmoins un thème récurrent.

Pendant l'année sous revue, quatre nouveaux cantons (FR, BS, SO et BL) ont approuvé le concordat HarmoS, entré en vigueur le 1^{er} août 2009.¹⁴ L'adhésion a été refusée en votation populaire par le canton AR. Pour la première fois, une audition, telle que prévue dans le concordat, a été menée sur les systèmes éducatifs nationaux.

Le concordat sur la pédagogie spécialisée a pu entrer en force le 1^{er} janvier 2011.¹⁵ Douze cantons y ont adhéré jusqu'ici.

4.1.3 Hautes écoles cantonales

La CDIP a lancé une consultation sur le projet d'accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES). En Suisse centrale, la convention sur les hautes écoles de Suisse centrale a dû être revue. Après dénonciation par le canton de Lucerne du Concordat sur la haute école pédagogique de Suisse centrale, de nouvelles solutions doivent être trouvées dans ce domaine.

4.1.4 Institutions culturelles d'importance suprarégionale

L'Accord sur la collaboration intercantonale dans le domaine des équipements culturels suprarégionaux du 1^{er} juillet 2003 entre les cantons ZH, LU, AG, SZ, ZG et UR est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010. Les cantons OW et NW n'ont pas adhéré à l'accord mais versent des contributions sur la base de crédits-cadre.

Suite à son approbation par les électeurs du canton AR le 13 février 2011, l'accord du 24 novembre 2009 entre les cantons SG, TG, AI et AR sur la collaboration intercantonale et la compensation des charges dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale (IKZAV Kultur SG) a pu entrer en vigueur. Par contre, la convention administrative mise au point entre les cantons BS et BL concernant le financement du Theater Basel 2011-2014 a été refusé par les électeurs du canton BL le 13 février 2011.

4.1.5 Transports en agglomération

Dans le domaine du trafic d'agglomération, l'organisme responsable concernant le programme d'agglomération bâlois a pu être fondé avec les cantons AG, BS, BL et SO.

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

¹⁵ Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (concordat sur la pédagogie spécialisée).

4.1.6 Médecine de pointe et cliniques spéciales

Les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne ont signé un contrat concernant l'Hôpital pédiatrique des deux Bâle.

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

La CDAS élabore actuellement un projet de vérification de la Convention intercantonale dans le domaine des institutions sociales (CIIS). La nouvelle version est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Le 24 septembre 2010, le Conseil fédéral a approuvé le plan stratégique en faveur des personnes handicapées des cantons Bâle-Ville et Bâle-Campagne. Ont également été approuvés les plans stratégiques cantonaux communs des cantons de Suisse orientale et du canton ZH.

4.2 Evolution de la collaboration intercantonale dans d'autres domaines

Dans le cadre des accords mis au point par la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) en matière de marchés publics, l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction (AIHC) a pu entrer en vigueur le 26 novembre 2010. Une façon de contrer les démarches entreprises par la Confédération en vue d'édicter une loi fédérale sur l'harmonisation de la terminologie, acte qui aurait constitué une ingérence dans une compétence qui a toujours été cantonale.

A la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (concordat sur les bourses d'études) du 18 juin 2009 est en cours de ratification. Jusqu'à aujourd'hui, quatre cantons (BS, FR, GR et NE) ont décidé d'y adhérer; dans deux autres cantons (TG et VD), le délai référendaire court encore.

La loi sur le marché intérieur oblige les cantons à trouver des solutions harmonisées dans le domaine de l'admission de sociétés de sécurité privées. Conformément à cela, la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police (CCDJP) a adopté le Concordat sur les services de sécurité privés du 12 novembre 2010 qu'elle a soumis aux cantons pour ratification. Reste en lice, comme alternative, le Concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité en Suisse romande. En outre, la CCDJP planche actuellement sur la création d'une Convention sur une commission du cinéma pour la protection de la jeunesse.

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)¹⁶ a pu être finalisé. A l'exception de Berne, la convention a été signée par tous les membres de la Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse occidentale (CGSO) et est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011 après ratification dans cinq cantons. La CoParl doit remplacer l'actuelle "Convention des conventions".¹⁷ Plus flexible que l'ancienne convention, elle octroie plus de compé-

¹⁶ 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>, état: 03.03.2011.

¹⁷ 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.

tences aux parlements cantonaux concernant la surveillance des organisations intercantionales et améliore l'information à leur fournir sur les relations intercantionales.

En Suisse centrale, le Concordat sur les bases de la coopération policière (concordat de police Suisse centrale) du 6 novembre 2009 a été approuvé en cours d'année 2010 par les six parlements des cantons de Suisse centrale. Il est entré en vigueur le 13 janvier 2011. C'est le 2 octobre 2010 qu'est entrée en vigueur la Convention intercantonale du 8 mars 2010 sur la coopération entre corps de police cantonaux dans le domaine logistique. La Convention intercantonale sur la coopération dans les domaines des services d'ordre et des interventions a été soumise aux gouvernements cantonaux pour décision jusqu'à fin février 2011.

5 Association de l'espace rural à la collaboration tripartite entre Confédération, cantons et communes

En février 2001, le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS) créaient la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA). Depuis lors, l'objectif de la CTA en tant que plateforme politique de la Confédération, des cantons, des villes et des communes consiste à développer une politique des agglomérations en collaboration étroite entre les trois niveaux étatiques. Outre l'échange d'informations, la CTA veut avant tout contribuer au renforcement de la collaboration dans les agglomérations et traiter de problèmes concrets liés aux agglomérations.

La CTA était consciente dès le départ de l'intensification de ces enchevêtrements entre espace rural et agglomérations. L'augmentation de la population, l'accroissement de la mobilité et les mutations structurelles de l'économie ont débouché sur une transformation profonde des espaces à caractère urbain mais aussi des espaces à caractère rural. Il apparaît aujourd'hui que la distinction "ville-campagne", qui a longtemps marqué les esprits au sein de la population suisse, s'avère aujourd'hui peu pertinente, voire même hors de propos tant les enchevêtrements entre espaces "urbains" et "ruraux" se sont densifiés et diversifiés au cours des dernières années.

5.1 Accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural

Dans ce contexte, la CTA s'est engagée déjà dans sa convention¹⁸ à montrer les répercussions possibles de ses travaux sur les régions à l'extérieur des agglomérations. C'est pourquoi la CTA a décidé en juin 2007 de lancer une discussion sur les interdépendances de la politique des agglomérations et de la politique de l'espace rural. Dans un rapport d'experts de juin 2009, une analyse a été faite à l'aide de quatre études de cas (Sierre/Crans-Montana, Lausanne, Obersee et Coire/regioViamala) sur les possibilités et les limites de la concordance entre politique des agglomérations et politique de l'espace rural.

Ces exemples montrent que les rapports entre les espaces urbains et ruraux sont marqués par une concurrence mettant en jeu des atouts de développement similaires (crois-

¹⁸ Convention du 20 février entre la Confédération et les cantons ainsi que les villes et communes relative à la création d'une Conférence tripartite sur les agglomérations (<http://www.tak-cta.ch/inhalt/uber-die-tak/organisation/menu-id-59.html>, état: 03.03.2011).

sance démographique, implantations créatrices d'emplois). Il est constaté à cet égard que les erreurs de développement telles que la déstructuration du paysage, le tassement de l'économie ou les problèmes de circulation touchent à égalité les espaces ruraux et les espaces urbains. Face au retard à combler se manifestant dans l'espace urbain, les acteurs ruraux éprouvent de plus en plus de crainte de ne pas se voir accorder suffisamment de poids politique.

Le règlement des problèmes de développement n'étant possible que si l'interdépendance ville-campagne est prise en considération, le rapport met en avant des approches pour une politique du développement en complémentarité entre les deux espaces. Les approches proposées suivent trois directions qui se conditionnent et se renforcent l'une l'autre, à savoir:

- articuler les politiques autour des relations ville-campagne;
- promouvoir la collaboration ville-campagne,
- renforcer la capacité d'action des acteurs politiques.

5.2 Point de vue des gouvernements cantonaux

Fin juin 2009, la CTA a pris connaissance de ce rapport d'experts et décidé de lancer sur cette base une consultation auprès des membres de la CTA ainsi que d'autres milieux intéressés. Sur la base d'une consultation interne auprès des gouvernements cantonaux, l'assemblée plénière de la CdC de mars 2010 a adopté sa prise de position à l'attention de la CTA; ses éléments clés sont les suivants:

- Les gouvernements cantonaux saluent le rapport d'experts ainsi que les efforts déployés en vue d'accorder politique des agglomérations et politique de l'espace rural. Les espaces ruraux et urbains constituent des zones sociétales et économiques enchevêtrées qui requièrent des stratégies coordonnées. Un manque de coordination entre les différentes politiques pourrait accentuer la concurrence entre ville et campagne. Raison pour laquelle une politique du territoire globale s'impose, notamment au niveau de la Confédération mais aussi des régions, étant entendu que celles-ci peuvent s'étendre sur plusieurs cantons. Contrairement aux agglomérations, l'espace rural n'a fait l'objet à ce jour d'aucune politique explicite de la part de la Confédération et, partant, d'aucune stratégie globale intégrée.
- Du côté des zones urbaines, il convient de ne pas réduire la campagne au rôle de simple fournisseur de la ville mis à contribution pour ses fonctions de réserve naturelle. Il faut tracer des perspectives claires pour les espaces ruraux et ce, en partant systématiquement des approches déjà pratiquées avec succès pour le développement de l'espace rural, comme p. ex. la "planification agricole". En même temps, on salue l'idée qu'il faut continuer de façonner la politique pour l'espace rural et considérer, outre la création de valeurs économiques de ce dernier, également sa fonctionnalité sociétale, culturelle et politique. Dans ce contexte, force est de constater que les programmes de la Nouvelle politique régionale ne répondent pas pleinement aux exigences posées par les espaces ruraux.
- Une politique de développement sur une base de coopération des agglomérations et des espaces ruraux ne peut bien fonctionner que si les partenaires sont considérés à égalité sur le plan économique. Dans un esprit d'autocritique, il est noté que les systèmes de péréquation financière intracantonale n'ont atteint l'objectif de la compensation économique que dans peu de cantons au cours des dernières décennies, et encore pas toujours intégralement. Dans ce sens, les gouvernements cantonaux soutiennent la recommandation formulée dans le rapport de

poursuivre le développement des mécanismes simultanément aux efforts de coopération. L'internalisation d'autres prestations jusqu'à présent non indemnisées est considérée comme une proposition digne d'intérêt.

5.3 Etat des travaux et perspectives

Partant des résultats de la consultation, la CTA a adopté le 25 juin 2010 sur la thématique ville-campagne les conclusions suivantes:

- Le partenariat entre ville et campagne doit être renforcé, étant entendu que les deux partenaires collaborent à égalité.
- La condition à ce partenariat est le développement d'une stratégie claire pour les espaces ruraux.
- A long terme, la collaboration devrait avoir lieu sur la base d'une politique des régions avec des stratégies de développement différenciées pour les espaces urbains et ruraux.
- Les systèmes de péréquation financière et de compensation des charges existants doivent au besoin être adaptés dans le sens de ces objectifs.
- Il faut chercher la manière adéquate d'associer les espaces ruraux à la collaboration tripartite.

Le 1^{er} octobre 2010, la CdC a salué ces conclusions et recommandé aux gouvernements cantonaux de les prendre en compte dans la suite de leurs travaux sur la thématique ville-campagne.

Pour sa part, la CTA a retenu dans son rapport de base du 25 juin 2010 sur l'orientation future de la collaboration tripartite que l'étroite imbrication entre ville et campagne a encore été trop peu prise en compte jusqu'ici dans la collaboration tripartite. Dans le sens d'une vision à long terme, il conviendrait de viser à une politique des régions intégrée tenant compte des besoins tant des espaces urbains que des espaces ruraux et englobant les interactions entre ces deux espaces. Sur cette base, des stratégies régionales cohérentes pourraient être réalisées. Les instruments de promotion et de soutien créés par la Confédération et les cantons devraient être de plus en plus axés sur les espaces fonctionnels et ne pas déboucher sur des politiques non coordonnées pour les espaces ruraux et pour les agglomérations.

Or, la divergence des intérêts entre espaces urbains et ruraux peut entraver l'identification des enjeux posés à la collaboration tripartite ainsi que la mise en place de stratégies adéquates pour résoudre les problèmes. Par ailleurs, il faut admettre qu'associer l'espace rural a pour corollaire un accroissement du degré de complexité de la collaboration tripartite dans son ensemble.

Dans ce contexte, la CTA recommande à ses partenaires une procédure échelonnée dans le temps: la CTA sera reconduite en tant que conférence sur les agglomérations. Dans le cadre du programme de travail dès 2012, il faudra montrer les moyens d'associer l'espace rural de manière adéquate à la collaboration tripartite. A moyen terme, il convient de développer des structures de collaboration tripartite à même de prendre en compte tant les intérêts propres aux espaces urbains et ruraux que leurs intérêts communs.

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

6.1 Appréciation CdC et 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 constats 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 traitées au chapitre 4.

La Conférence des gouvernements cantonaux (**CdC**) constate avec satisfaction qu'en rejetant l'initiative fiscale du PS et le contre-projet à l'initiative sur le renvoi, le peuple et les cantons se sont clairement prononcés en faveur des valeurs fondamentales du fédéralisme. On constate une tendance croissante du Parlement fédéral à exiger des lois-cadres fédérales dans toujours plus de domaines de compétence cantonales (politique d'intégration, politique de la famille, service universel, pour ne citer que quelques exemples).

En politique extérieure, il existe une pression à reprendre le droit de l'UE actuel et futur pertinent dans toujours plus de domaines, ce qui, sans réformes intérieures en conséquence, conduira à moyen terme à une érosion complète de la liberté d'organisation des cantons. Ainsi, s'agissant des négociations avec l'UE dans le dossier de l'électricité, il est fondamentalement hors de question pour les gouvernements cantonaux de reprendre le droit de l'UE en matière d'environnement et de droit de la concurrence.

Dans de nombreux domaines, la collaboration avec la Confédération a été intense. En *politique d'intégration des étrangers*, la rencontre politique Confédération - cantons de janvier 2011 consacrée à l'avenir de la promotion des étrangers a donné lieu à d'intenses préparatifs. Outre les aspects liés à la gestion stratégique, à l'orientation thématique et à l'assurance-qualité, la rencontre a porté sur le financement futur de la promotion de l'intégration spécifique. Ce débat nourri a également permis de traiter de la question de la *mise en œuvre du droit fédéral par les cantons* sous l'angle des problématiques suivantes:

- association trop tardive des cantons à la planification et à l'élaboration des projets;
- négligence des questions de mise en œuvre dans le cadre de la consultation;
- absence de feed-back aux cantons durant la phase parlementaire;
- délais de mise en œuvre trop courts.

Au chapitre de la coopération réussie entre la Confédération et les cantons, il convient également de mentionner la *solution de compromis* évoquée au chapitre 3.2.1 en rapport avec la neutralité budgétaire RPT, le programme de consolidation 2011-12 et l'arrêté sur le réseau des routes nationales ainsi que la collaboration institutionnalisée dans le cadre de la CTA (cf. ci-dessus chapitre 5).

Etroite et aussi – avec des exceptions – satisfaisante: telle peut être qualifiée la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le *domaine de la politique étrangère*. Une des exceptions à relever concerne le comportement du Conseil fédéral dans la *crise diplomatique Suisse-Libye*. Les vastes efforts de clarification entrepris sur le plan du droit, des faits et de la politique ont permis de parvenir à la conclusion qu'il y avait eu clairement violation des droits de participation du canton de Genève au sens de l'art. 55 Cst. Il est tout aussi clair pour les gouvernements cantonaux que l'accord constitue une ingérence grave dans les compétences du canton de Genève et une entorse à la séparation des pouvoirs ressortant de la Constitution fédérale. Cet accord montre de façon exemplaire la contradiction qui existe entre les compétences de politique extérieure du Conseil fédéral prévues par la Constitution fédérale et l'ordre de compétences interne inscrit dans cette même Constitution. Une contradiction qui soulève, pour les gouvernements cantonaux, la

question de savoir si, en fin de compte, il existe des limites posées aux compétences du Conseil fédéral en politique extérieure. Raison pour laquelle il a été décidé que cette question, à la fois fondamentale et – notamment d'un point de vue fédéraliste – essentielle, devrait continuer de faire l'objet d'un examen général et d'un dialogue politique avec le Conseil fédéral.

Dans l'optique de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (**DTAP**), la liberté d'organisation des cantons est largement préservée. S'il faut certes consentir à faire des concessions quand elles sont sensées (aménagement du territoire, protection de l'environnement), il convient de veiller au cas par cas à ne pas excéder ce qui est nécessaire. Du point de vue financier, les transferts de charges sont loin d'être négligeables, ce qui limite la liberté de manœuvre dans son ensemble.

Dans le cadre de la compétence partagée entre la Confédération et les cantons concernant "L'espace éducatif suisse" sur la base de l'art. 61a Cst., la Conférence suisse des directrices et des directeurs cantonaux de l'instruction publique (**CDIP**) entretient une coopération étroite avec la Confédération. A relever à ce titre le monitoring du système d'éducation dont le premier produit a été le Rapport sur l'éducation en Suisse 2010. Les discussions politiques soulevées par les conventions intercantionales dans le domaine éducatif se sont un peu apaisées par rapport aux années précédentes. Le fédéralisme coopératif reste néanmoins un thème récurrent.

Du point de vue de la Conférence des directrices et des directeurs des finances (**CDF**), l'importance du rejet de l'initiative fiscale du PS le 28 novembre 2010 ne saurait être suffisamment soulignée pour le maintien de la liberté d'organisation des cantons. Son acceptation aurait été très nuisible pour le fédéralisme, moins par le contenu direct de l'initiative que par son effet de signal. En revanche, il est peu réjouissant que l'UE ne lâche pas du lest en matière de fiscalité des entreprises. A cet égard, il faut cependant relever que la CDF et la CdC ont été pu être associées dans une large mesure (et avec bénéfice) aux travaux.

En rapport avec l'initiative populaire "Pour des jeux d'argent au service du bien commun", la Conférence des directeurs cantonaux chargés du marché des loteries et de la loi sur la loterie (**CDCM**) relève que le soutien unanime des cantons au contre-projet a permis l'inscription de leurs compétences dans la Constitution, ce qui représente une amélioration notable pour les cantons.

Pour la Conférence des directeurs cantonaux des forêts (**CDFo**), il reste encore à aboutir dans la clarification des délimitations entre la Confédération et les cantons sur les questions concernant les tâches communes. Des avancées sont à signaler mais d'autres étapes doivent impérativement être franchies.

En Suisse, tant la Confédération que les cantons assument des tâches centrales en matière de couverture des soins pour la population. Raison pour laquelle la Conférence des directrices et des directeurs de la santé (**CDS**) entretient une collaboration intense avec la Confédération grâce à laquelle de nombreux projets communs aboutissent en politique de la santé. Cependant, une politique nationale transsectorielle permettant de réaliser les objectifs communs en politique de la santé fait encore défaut. Une situation qui a conduit le Dialogue de la politique nationale de la santé à donner mandat, sur la base d'une analyse préalable, d'optimiser la coordination et la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans plusieurs champs d'action. Au cours des prochains mois, le projet "Stratégie nationale en matière de santé" se penchera sur des questions de pilotage du système de santé et sur les données de base de la Confédération et des cantons.

Sur le terrain politique, les organisations actives dans la santé et la couverture des soins ne cessent de faire monter la pression à la coordination. Les compétences de réglementation des cantons sont remises en question par des tendances tant à la centralisation qu'à la dérégulation selon la loi du marché. Les révisions de la LAMal relatives aux planifications hospitalières et au financement hospitalier ont encore accentué cette évolution. Le rôle des cantons se focalisant de plus en plus sur la fonction de régulation et de pilotage, il s'éloigne des tâches opérationnelles. Ces compétences de pilotage sont elles aussi constamment remises en question en politique fédérale et doivent être motivées et défendues (idées-clé: planification hospitalière, financement moniste, Managed Care).

La Conférence des directrices et des directeurs cantonaux de justice et police (**CCDJP**) qualifie la collaboration entre les cantons et la Confédération de positive concernant la création d'un réseau suisse de sécurité. Tout en soulignant le haut degré de concordance, elle relève qu'une incertitude subsiste sur la question de la conformité de la réforme de l'armée avec les objectifs du réseau de sécurité. Quant à la répartition des rôles entre les autorités de police des cantons et le Corps des gardes-frontière (Cgfr), elle manque toujours de clarté. Une subordination à la loi sur les tâches de police fait défaut et la répartition des départements du Cgfr reste floue. Par ailleurs, la conférence note que la loi sur le marché intérieur oblige bel et bien les cantons à harmoniser leurs pratiques dans le domaine de l'admission des entreprises de sécurité mais que la mise en œuvre n'est qu'à demi aboutie tant que subsisteront deux concordats en parallèle.

S'agissant du financement actuel des transports publics, la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des transports publics (**CTP**) exprime sa satisfaction à l'égard de la Confédération, laquelle a consenti dans le cadre du Financement de l'infrastructure ferroviaire suisse 2011-2012 à l'octroi tant des fonds supplémentaires requis dans les chemins de fer privés et les CFF que d'une enveloppe supplémentaire de 850 millions de francs pour les projets d'agglomération en matière de transport. Par contre, le rapport du DETEC sur l'avenir de l'infrastructure nationale et le dossier Rail 2030 inspirent quelques craintes de voir la pression sur les cantons redoubler quant à une participation financière accrue aux infrastructures de transport. Il faut également s'attendre à des transferts de charges considérables concernant les quote-parts cantonales dans le trafic régional de voyageurs.

La Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes (**COP-MA**) fait part d'ingérences répétées de la Confédération dans la liberté d'organisation des cantons en lien avec l'ordonnance sur l'accueil extrascolaire d'enfants et la mise en œuvre de la loi sur la protection de l'adulte. Une ingérence qui motive le rejet de l'ordonnance relative à l'accueil extrascolaire d'enfants tandis que l'harmonisation de la protection de l'adulte est justifiée, aux yeux de la Conférence. Les recommandations de mise en œuvre élaborées à cette fin par la COPMA vont au-delà des prescriptions du droit fédéral selon lesquelles les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte doivent se doter de "services spécialisés à composition interdisciplinaire".

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires militaires et de la protection civile (**CCMP**)¹⁹ relève que le rapport sur la politique suisse de sécurité constitue une revalorisation 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. La poursuite de ce dialogue est assurée. Les cantons seront associés à

¹⁹ Au 6 janvier 2011, la Conférence a fusionné avec la Coordination Suisse des Sapeurs-Pompiers pour constituer la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS).

la mise en œuvre des enjeux de l'initiative sur le renvoi. CDAS et CCDJP sont représentées au sein du groupe de travail institué par la cheffe du DFJP.

La Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (**CDEP**) attire l'attention sur l'importance pour les cantons et les conférences de s'impliquer à temps au niveau fédéral et d'y faire valoir la position des cantons. Est citée comme exemplaire l'association par le DFJP / ODM dans le cadre de la révision de l'OASA²⁰ laquelle fixe notamment les contingents des Etats tiers, une disposition d'une grande importance pour l'économie. Quand bien même les cantons n'ont pas abouti avec leur exigence d'étoffer ces contingents, leurs arguments ont été pris très au sérieux et commentés en conséquence. Par ailleurs, la Confédération a tenu compte de l'objection formulée par les cantons en 2009, lorsque la décision avait été prise sans eux de réduire les contingents de moitié, et a revu leur participation de façon exemplaire. A l'exemple de la révision de la LACI, au sujet de laquelle, de l'avis de la CDEP, les inconvénients d'un reflux des personnes concernées de l'assurance-chômage vers l'assistance sociale priment sur les avantages de disposer d'une AC, la Conférence fait valoir que, dans le sens d'une symétrie des sacrifices, il faut que les cantons fassent aussi occasionnellement des concessions.

La Conférence suisse des chanceliers d'Etat (**CChE**) qualifie de bonne la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la gouvernance électronique. Les efforts déployés conjointement seront encore renforcés. L'exigence et l'amélioration du processus métier électronique entre les entreprises et l'administration, entre les citoyens et l'administration et entre les unités administratives au niveau de la Confédération, des cantons et des villes et communes pourrait recéler encore quelque potentiel en termes de synergie et d'efficacité. Concernant la participation des cantons au niveau de la Confédération, la Conférence signale que certains offices fédéraux tentent d'établir des consultations à court terme en contournant les délais et procédures usuelles.

6.2 **Appréciation par les conférences gouvernementales régionales**

Pour la Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse du Nord-Ouest (**NWRK**), l'année 2010 a été marquée par un grand dynamisme dans la création d'espaces fonctionnels recoupant non pas les structures et frontières historiques mais les espaces de vie réels. Un mouvement déclenché par le champ d'action – et ses répercussions attendues – ébauché dans le Projet de territoire Suisse dont la consultation a été lancée en janvier 2011. Le resserrement des liens cantons - communes au niveau régional/métropolitain manifeste ses effets sur le fédéralisme vertical qui contient l'amorce de réformes en profondeur par la création d'espaces fonctionnels. La collaboration au sein d'espaces fonctionnels est un thème qui reste à l'ordre du jour de la conférence régionale. Il convient également de tenir compte du risque de dispersion des forces vu les multiples engagements des cantons dans la collaboration intercantonale au niveau régional et national, les coopérations avec les cantons et les communes au sein des espaces fonctionnels et dans une certaine mesure aussi les coopérations mixtes transfrontalières.

Outre l'examen attentif des dossiers de la CdC, la Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse occidentale (**CGSO**) s'est aussi penchée sur le Projet de territoire Suisse et le développement de régions fonctionnelles. Sur le territoire de la Conférence, deux régions fonctionnelles sont en train de voir le jour: la Greater Geneva Berne area (GGBa) et la Région de la capitale suisse. La première s'attelle en priorité au renforcement économique vers l'extérieur. Elle souligne la nécessité de mettre en commun les

²⁰ Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), CE 142.201.

intérêts des cantons dans l'idée d'atteindre une taille critique lui permettant de jouer dans la cour des grands au niveau international. La conséquence étant, d'un point de vue fédéraliste, une certaine perte d'autonomie des cantons, un élément à mettre en regard des résultats escomptés. La région de la capitale inaugurera un nouveau type de collaboration entre cantons et villes qui permettra un renforcement le rôle de l'espace métropolitain autour de la ville fédérale. Ce resserrement des liens entre cantons et communes au niveau régional/métropolitain peut s'interpréter comme un renforcement du fédéralisme vertical qui, dès lors, n'englobe plus seulement la relation Confédération - cantons.

A ce titre, le dialogue politique Suisse - France reste primordial pour la CGSO. Concernant ce dialogue, on dénote un certain déséquilibre dans les représentations. Tandis que la délégation suisse se compose essentiellement de représentants du niveau administratif, celle de la France compte de plus en plus de représentants politiques dans ses rangs. Le DFAE a déjà été rendu attentif à cette problématique.

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. Partant des résultats d'une étude établie à l'instigation de la CdC et consacrée aux processus décisionnels au sein des conférences intercantionales, ils signalent le risque que, à force d'arrêter des positions dont l'assise est insuffisante, la perception des cantons par la Confédération et le public s'en trouve affaiblie.

Dans l'activité de la Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse centrale (**ZRK**) la priorité a été accordée à l'avenir de la collaboration intercantonale entre cantons de Suisse centrale (cf. ci-dessus chapitre 4). Si des progrès ont été enregistrés notamment dans le domaine de la coopération policière, il faut signaler la résiliation par le canton de Lucerne en été 2010 du concordat PHZ relatif à la haute école de Suisse centrale. A signaler également une rencontre entre une délégation des gouvernements de Suisse centrale et parlementaires fédéraux de Suisse centrale au cours de laquelle il a été débattu du programme de consolidation et de l'examen des tâches de la Confédération.

La Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse orientale (**ORK**) a mené une vaste discussion sur l'inflexion qu'elle entend donner à la collaboration politique entre les cantons qui la compose. Une discussion située dans le contexte de la toute nouvelle Conférence gouvernementale de l'espace métropolitain de Zurich, au sein de laquelle siègent trois des membres de la conférence, et de l'importance croissante des espaces fonctionnels, lesquels, n'étant plus calqués sur les frontières historiques, remettent du même coup en question la collaboration institutionnalisée au sein de conférences gouvernementales telle qu'elle avait prévalu jusqu'alors. Un consensus s'est dégagé selon lequel la collaboration technique continuera à être assurée par les conférences sectorielles régionales tandis que la collaboration politique ponctuelle sera dévolue à la défense des intérêts régionaux au niveau fédéral. Les cantons de Suisse orientale continuent à accorder une grande importance à la coopération en fonction des dossiers dans le cadre des conférences sectorielles régionales. Celle-ci permet en effet d'engager efficacement les ressources au niveau intercantonal et de s'acquitter des tâches communes qui incombent aux cantons.

En rapport avec la thématique du préfinancement par les cantons des projets d'infrastructure de la Confédération, obligation à laquelle les cantons de Suisse orientale ne peuvent pas se soustraire, l'ORK signale le risque qu'il y aurait de donner la priorité à un projet important du point de vue cantonal avant qu'un concept d'ensemble n'ait été mis au point concernant les priorités au niveau national. Par ailleurs, le retrait de l'armée dans la région a motivé la mise en place d'un groupe de travail "Espace de sécurité Suisse orientale".

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

L'année 2010 a été marquée par une collaboration étroite et fructueuse des cantons entre eux et des cantons avec la Confédération.

Avec l'entrée en force au 1^{er} janvier 2011 des nouveaux Code de procédure pénale suisse, Code de la procédure pénale des mineurs et du Code de procédure civile suisse c'est au tour des dispositions de droit relatives aux procédures d'être unifiés au niveau suisse, de nombreuses années après l'uniformisation des droits pénal et civil. Une étape est ainsi franchie en matière de sécurité du droit et d'égalité des droits. Ce qui facilite la situation des plaignants impliqués dans une procédure se tenant dans un autre canton. La mise en œuvre par les cantons des adaptations requises, souvent très importantes, concernant les compétences de leurs autorités a été opérée dans les temps, sans accroc et avec succès.

Quant à la politique suisse des transports, l'année 2010 est à marquer d'une pierre blanche avec le percement du tunnel de base du Gotthard le 15 octobre 2010. Ce percement est un signe manifeste des efforts constants entrepris en Suisse pour le développement de l'infrastructure des transports, un facteur décisif pour la cohésion économique et sociétale en Suisse. L'accroissement de la mobilité de la population et l'intensification des flux de marchandises entraînent également des modifications dans la perception et l'appréciation des différences fédéralistes. Et partant, dans l'acceptation des différences entre les réglementations cantonales. Le fédéralisme est pressé de s'adapter et il faut faire montre d'une volonté politique et de solutions créatives pour en préserver les fondements.

Avec le refus par le Conseil national, le 5 décembre 2010, de légiférer en matière de chiens dangereux, c'est un débat législatif de longue haleine qui se clôt (provisoirement?) entre les cantons et la Confédération. Après un épisode tragique en 2005, dix cantons ont édicté leurs propres lois en la matière. Parallèlement, des travaux législatifs ont été mis en route au niveau fédéral. Après avoir donné libre cours aux doutes et à la stigmatisation sur le "fédéralisme en matière de chiens", c'est avec une étonnante impassibilité que les médias ont commenté le refus de légiférer sur ce sujet. Il est plus que souhaitable que cet exemple aura fait clairement la preuve pour beaucoup de personnes que le principe de subsidiarité et les larges compétences législatives des cantons présentent de gros avantages comparé à une structure centralisatrice, en ceci que: il est plus aisé de parvenir rapidement à une solution, du moins pour une partie de la population. Le risque d'échec est également atténué, vu qu'en cas de blocage des travaux législatifs au niveau fédéral, ce n'est pas tout l'édifice qui s'écroule.

Le rejet relativement net par le peuple (58,5%) et les cantons (19½) de l'initiative pour des impôts équitables a pour conséquence que la concurrence fiscale entre les cantons pour attirer des contribuables reste pour l'instant intouchée. Ceci ne saurait cependant faire oublier que le régime fiscal fédéral de la Suisse fait l'objet d'attaques massives tant à l'international de la part de l'UE et de l'OCDE qu'à l'échelle nationale, comme l'a montré l'initiative pour des impôts équitables. La politique fiscale reste un thème majeur, aussi dans les cantons. Les questions d'équité devraient continuer à y jouer un rôle de premier plan. Raison pour laquelle il faut rendre intelligible au grand public combien il est indispensable, pour compenser les inégalités entre cantons en termes de capacités financières, que les cantons à fort potentiel de ressources allouent des sommes importantes pour assurer un équilibre solidaire avec les autres cantons.

La question européenne a également compté au nombre des faits marquants de l'année écoulée. La voie bilatérale a été passée au crible de l'analyse de la CdC, qui a adopté le 25 juin 2010 son état des lieux en politique européenne. Un examen auquel s'est également soumis le Conseil fédéral en dressant un bilan intermédiaire dans son rapport du 17

septembre 2010 sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse. Les deux analyses ont montré que la voie bilatérale est bel et bien semée d'embûches mais qu'aucune solution de rechange plus prometteuse n'est en vue.

8 Appréciation générale et action requise

8.1 Evolution durant l'année 2010

Le fédéralisme se porte bien: les développements positifs et négatifs de l'année sous revue sont là pour le prouver. Globalement, le bilan à tirer pour l'année 2010 est positif: peuple et cantons ont adressé un signal fédéraliste clair avec le rejet de l'initiative fiscale du PS et de l'article sur l'intégration contenu dans le contre-projet à l'initiative sur le renvoi; la collaboration entre la Confédération et les cantons fonctionne bien dans l'ensemble; les processus engagés dans plusieurs secteurs ont eu trait à des questions fondamentales de coopération au sein de notre Etat fédéral. A ce titre, il convient de mentionner le processus en cours au sein de la CdC concernant l'état des lieux en politique européenne et les réformes internes y afférentes, telles que le traitement des questions de participation des cantons à la politique extérieure et les discussions approfondies qui ont porté sur la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons.

La tendance générale, si elle est positive, ne saurait toutefois occulter l'importance toujours aussi grande de la pression centralisatrice. Certains indices montrent que le "paradoxe du fédéralisme", tel qu'il a été constaté pour l'Allemagne²¹ existe aussi en Suisse. Au Parlement fédéral, en tout cas, les signes de l'existence de ce paradoxe sont clairs: le nombre de domaines de compétences dans lesquels des lois-cadres de la Confédération sont exigées va croissant. Une constatation également valable en principe pour les deux Chambres même si l'analyse des interventions parlementaires fait ressortir que la pression centralisatrice est tendanciellement quelque peu moins marquée au Conseil des Etats qu'au Conseil national. En outre, le Conseil des Etats s'est engagé à plusieurs reprises pour la préservation des compétences cantonales concernant des projets en cours (coordination dans le domaine des hautes écoles, enseignement du sport à l'école obligatoire, écoles de musique). Centralisation accrue et harmonisation des prestations, c'est également ce que vise l'article constitutionnel sur le service universel présenté par le Conseil fédéral en exécution d'un mandat du Parlement.

Sur le fond, la communication entre les gouvernements cantonaux et le Conseil des Etats peut être qualifiée de bonne. Les séances régulières entre le Bureau du Conseil des Etats et le Bureau de la CdC et les débats qui se tiennent à chaque session dans le cadre du *Stammtisch* des cantons donnent lieu à d'intenses échanges de vues. De plus, les cantons ont régulièrement l'occasion de présenter leurs requêtes à propos des projets qui les concernent dans le cadre des commissions préparatoires du Conseil des Etats.

L'analyse des textes fédéraux en consultation a montré, si besoin en était encore, combien un monitoring systématique reste primordial et ce, même si la collaboration entre la Confédération et les cantons fonctionne bien dans son ensemble. Constamment, il faut exiger le respect des droits constitutionnels de participation des cantons et l'octroi de délais adéquats et rappeler les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale entre la

²¹ La notion de "paradoxe du fédéralisme" désigne la tendance selon laquelle les structures décisionnelles fédéralistes ont incontestablement la faveur de la grande majorité de la population mais que l'exercice des tâches publiques se doit en même temps d'être harmonisé. Cf. Sturm, Roland et alia, p. 29.

Confédération et les cantons. Il convient à cet égard d'accorder une attention particulière à la question de la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons.

Les analyses ont également confirmé que les cantons ne peuvent exercer d'influence qu'à condition de faire front commun. Parfois, il faut consentir à des efforts des deux côtés pour parvenir à des solutions acceptables. Des efforts payants si l'on considère le compromis trouvé en matière de neutralité budgétaire RPT, programme de consolidation et arrêté sur le réseau des routes nationales ou encore le financement des institutions de prévoyance de droit public. Les contacts sont également intenses sur les questions de politique d'intégration.

Quant à la collaboration dans le domaine de la santé, elle est laborieuse, les compétences de régulation des cantons étant en butte tant aux tendances centralisatrices qu'aux tendances dérégulatrices prônant la loi du marché.

Outre la pression à la centralisation et la volonté de coordonner, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé, le fédéralisme subit la pression de deux forces: de l'extérieur, l'UE presse la Suisse de reprendre le droit de l'UE concernant les dossiers anciens et nouveaux tandis que, de l'intérieur, une poussée s'exerce pour le développement de nouvelles structures de collaboration au sein d'espaces fonctionnels.

La collaboration avec l'UE touchant plusieurs domaines relevant de compétences cantonales, toute reprise directe du droit de l'UE restreindrait passablement les compétences législatives des cantons. Raison pour laquelle il est très important que les cantons puissent être associés à l'organisation future des relations avec l'UE.

L'évolution socio-économique qui tend à établir des périmètres fonctionnels incite à revoir les structures de collaboration et à lui trouver de nouvelles formes. A cet effet, il faut tant renforcer la collaboration intercantonale que revoir la collaboration tripartite entre la Confédération, les cantons et les communes. Ceci, en veillant aussi à associer l'espace rural. Il est en effet incontestable qu'apporter des solutions aux problèmes de développement ne saurait se faire sans prendre en compte les interdépendances entre ville et campagne. Un constat reconnu par la CTA qui s'est fixé pour objectif de mettre sur pied en temps voulu des structures à même d'associer l'espace rural à la collaboration tripartite.

Pour la cohésion fédérale de la Suisse, il est d'une importance centrale que la péréquation financière et la compensation des charges fonctionnent. Le Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2008-2011 et les projets y afférents concernant la dotation des instruments de péréquation pour la prochaine période quadriennale de 2012 à 2015 ont montré que le nouveau système n'est pas contesté en soi. Seuls font l'objet de débats politiques le montant des contributions des cantons à fort potentiel de ressources, les répercussions sur la concurrence fiscale et la clé de répartition entre la compensation des charges sociodémographiques et celle des charges géo-topographiques.

La collaboration intercantonale a pu encore être développée et renforcée. La constitution de la commission intercantonale pour les conventions a permis de compléter le cadre institutionnel de la collaboration intercantonale. Dans le domaine éducatif, les discussions politiques soulevées par les conventions intercantionales se sont un peu apaisées par rapport aux années précédentes. Pendant l'année sous revue, quatre nouveaux cantons ont adhéré au Concordat HarmoS et, pour la première fois, les objectifs des systèmes éducatifs nationaux ont été débattus dans le cadre du concordat. Par ailleurs, le concordat sur la pédagogie spécialisée a pu entrer en force. Au niveau suisse, de nouvelles conventions ont vu le jour dans les domaines de la sécurité et des marchés publics. S'agissant des conventions régionales, il convient de relever la création d'un organisme responsable concernant le programme d'agglomération bâlois et le renforcement de la coopération policière en Suisse centrale.

En dépit de toutes les remarques critiques, notre fédéralisme reste un modèle à succès. Comme le font ressortir les multiples activités du Forum des fédérations, le fédéralisme est non seulement un concept étatique porteur et bien rodé au sein du monde occidental mais également dans de nombreux pays en conflit, au sein desquels il est débattu et lancé en tant que voie à même de stabiliser et de préserver l'unité.

8.2 Action requise

L'ampleur des défis à relever pour notre système fédéraliste ne va pas diminuer à l'avenir. Il faut s'attendre à une persistance de la pression à la centralisation et des exigences d'harmonisation si bien que les cantons seront bien inspirés d'anticiper les développements touchant au fédéralisme et, en conséquence, d'agir de façon proactive.

L'action requise pour les années à venir peut être formulée comme suit:

- Les processus mis en route pour revoir de fond en comble la coopération entre Confédération et cantons seront poursuivis avec détermination.

Sur le plan de la *politique extérieure*, il s'agit en particulier de l'état des lieux en politique européenne et de la mise en œuvre des réformes intérieures y afférentes.

En *politique intérieure*, il s'agit d'aboutir dans les discussions sur les moyens d'améliorer la préparation et l'exécution du droit fédéral par les cantons et de mettre en œuvre ses résultats.

- Les travaux pour redéfinir l'orientation de la *collaboration tripartite* en vue d'une meilleure association des espaces ruraux doivent être appuyés et progresser rapidement.
- Il convient de poursuivre une collaboration intense entre la Confédération et les cantons en vue d'une définition commune des objectifs dans les dossiers suivants:
 - politique d'intégration des étrangers,
 - organisation de l'espace éducatif suisse,
 - politique de santé,
 - réseau suisse de sécurité.

Outre ces activités stratégiques, reste un *défi permanent*: faire entendre les *principes du fédéralisme dans la politique au quotidien*. A cet effet, il convient

- de continuer à entretenir et à développer les canaux actuels de contact avec le Conseil fédéral et le Conseil des Etats
- poursuivre le monitoring systématique – par la CdC et les conférences des directeurs – des projets de la Confédération aux fins de détecter à temps les erreurs d'aiguillage et de mettre en route les mesures requises.

Pour être entendu et pris au sérieux dans le cadre de la politique fédérale, il est indispensable que les cantons *parlent à l'unisson*. 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 3^e Conférence nationale sur le fédéralisme sera l'occasion de se pencher plus attentivement sur les avantages et les inconvénients de notre système fédéraliste. Des analyses de fond sous l'angle de la théorie et de la pratique et des discussions à l'intersection entre politique, économie et science permettront d'aborder en profondeur les éléments structu-

rels prioritaires et de renforcer la capacité à gérer les problèmes de notre Etat fédéral. Les résultats de la conférence seront présentés au grand public.

Malgré tous les efforts déployés pour faire respecter les principes de notre fédéralisme, il ne faut pas perdre de vue que lutter pour le maintien de notre système n'a de sens que si les cantons continuent à assumer leurs tâches avec force et conviction. La mission centrale de la CdC et des conférences des directeurs reste de soutenir les cantons dans ce processus.

Glossaire des abréviations

AC	Assurance-chômage
ACI	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges du 14 juin 2005
AdCS	Association des communes suisses
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AIETC	Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce
AIHC	Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics
AsTAT	Atlas interactif de l'Etat
AVIG	Loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
AVS	Assurance vieillesse et survivants
BADAC	Base de données sur les cantons et villes suisses
BPS	Parti bourgeois-démocratique
CCDJP	Conférence des directeurs cantonaux de justice et police
CChE	Conférence des chanceliers d'Etat
CCMP	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires militaires et de la protection civile
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDCM	Conférence des directeurs cantonaux chargés du marché des loteries et de la loi sur la loterie
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	Conventions de double imposition
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
Cgfr	Corps des gardes-frontière
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
CoParl	Convention relative à la participation des parlements cantonaux
COPMA	Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes
CP	Convention-programme
CSSP	Coordination suisse des sapeurs-pompiers
CSSS-E	Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil des 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
DFAE	<u>Département fédéral des affaires étrangères</u>
DFF	Département des finances

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
GGBa	Greater Geneva Berne area
HarmoS	Convention intercantonale sur l'harmonisation de l'école obligatoire du 14 juin 2007
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
IFF	Institut du fédéralisme à Fribourg
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
NEB	Arrêté sur le réseau des routes nationales
NLZ	Neue Luzerner Zeitung
NWRK	Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse du Nord-Ouest
NZZ	Neue Zürcher Zeitung

Bibliographie

Ouvrages

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (ed.). Jahrbuch des Föderalismus 2010. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2010: (cit. Jahrbuch 2010)

- Sturm, Roland et al., Landesbewusstsein und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse: Das Föderalismus-Paradox, in: Jahrbuch 2010, p. 29 et suiv.
- Klinkenberg, Stephan, Regional Governance in der Europäischen Metropolregion Stuttgart – über Machtansprüche und die Suche nach der richtigen Organisationsform, in: Jahrbuch 2010, p. 389 et suiv.
- Stahl, Gerhard, Neue Regionen in Partnerschaft: Das Weissbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance in der EU, in: Jahrbuch 2010, p. 426 et suiv.
- Waldmann, Bernhard et Bickel, Jürg, La position des cantons dans la conclusion et la mise en œuvre de traités internationaux – A l'exemple de l'accord entre la Suisse et la Libye du 20 août 2009, in: Jahrbuch 2010, p. 341 et suiv.

Institut für Föderalismus, 34. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2009), Vienne 2010.

Iff, Andrea und Stadelmann-Steffen (2011, en cours d'impression), Isabelle, Switzerland: Insights Into a Paradigmatic Federation, Ottawa, Ontario 2010.

Revues

Kattinger, Matthäus, Das föderalistische Paradoxon, in: Neue Zürcher Zeitung n° 22 du 27 janvier 2011, p. 27.

Répertoire des sites Internet

<http://www.cgso.ch/home/index.php?id=104&mn=6&lang=fr&lang=de>, état: 03.03.2011.

http://www.chstiftung.ch/cms.php?menuId=88&tmpl=Bild_unten&aktivesHm=85&aktivesUm=86, état: 03.03.2011.

<http://www.forumfed.org/de/about/index.php>, état: 03.03.2011.

<http://www.oecd.org/ctp/federalism>, état: 03.03.2011.

<http://www.tak-cta.ch/inhalt/uber-die-tak/organisation/menu-id-59.html>, état: 03.03.2011.

Lois, ordonnances et conventions

Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (Loi sur l'aide aux universités, LAU), RS 414.20.

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

Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (concordat sur la pédagogie spécialisée).

Convention du 20 février 2001 entre la Confédération et les cantons ainsi que les villes et communes relative à la création d'une Conférence tripartite sur les agglomérations.

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.

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).

Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), CE 142.201.