



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



© La Poste Suisse SA

Monitoring du fédéralisme 2014–2016

Du 30 juin 2017

Impressum

Édition et mandat

Fondation ch pour la collaboration confédérale

Rédaction

Secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux

Conception graphique

Jung von Matt/Limmat SA, Zurich

Impression

DE Druck SA, Effretikon

Mode de citation

Fondation ch pour la collaboration confédérale (éd.): Monitoring du fédéralisme 2014–2016,
Berne 2017

Distribution

Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), Maison des cantons, Speichergasse 6,
Case postale, 3001 Berne, e-Mail: mail@cdc.ch, Internet: www.cdc.ch

Aussi disponible en allemand.

Sommaire

Introduction	3
1 L'essentiel en bref	5
2 Projets et textes de la Confédération: appréciation des cantons	8
2.1 Projets importants du point de vue du fédéralisme	9
2.1.1. Lois	9
2.1.2. Ordonnances	13
2.1.3. Projets mis en consultation	14
2.2 Respect des principes du fédéralisme à la lumière d'autres exemples	15
2.3 Interventions parlementaires déposées à l'Assemblée fédérale	19
2.3.1 Répartition par domaine politique	20
2.3.2 Répartition par acteurs politiques	21
3 Projets et textes des cantons : appréciation des cantons	23
3.1 Législation cantonale	23
3.2 Collaboration intercantonale	26
3.2.1 Conventions dans les domaines de tâches relevant de l'art. 48a Cst	26
3.2.2 Évolution de la collaboration intercantonale dans d'autres domaines	27
3.2.3 Conventions en préparation	28
3.2.4 Conclusion	29
4 Évolution du fédéralisme: le point de vue des autres acteurs	29
4.1 Confédération/administration fédérale	30
4.2 Jurisprudence	34
4.3 Recherche	35
4.4 Débat public/médias	36
4.5 À propos de l'évolution du fédéralisme dans le contexte européen	37
5 Tendances et champs d'action	43
5.1 Tendances et défis	43
5.1.1 Participation restreinte des cantons au plan fédéral	43
5.1.2 Centralisation	46
5.1.3 Répartition et transfert de charges	48
5.1.4 Déficit d'État de droit dans le domaine du fédéralisme	49
5.1.5 Compréhension insuffisante du fédéralisme	50
5.2 Champs d'action et mesures	50
6 Conclusion	57

Annexes au rapport de monitoring du fédéralisme 2014–2016

Annexe I :

Conventions intercantionales dans les domaines de tâches relevant de l'art. 48a Cst., état au 31 décembre 2016

Annexe II :

Institut du fédéralisme, Université de Fribourg : Jurisprudence relative au fédéralisme suisse (2014–2016) – Analyse mandatée par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) dans le cadre du monitoring du fédéralisme réalisé par la Fondation ch pour la collaboration confédérale, janvier 2017

Annexe III :

Institut du fédéralisme, Université de Fribourg : Publications sur le fédéralisme suisse (2014–2016) – Analyse mandatée par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) dans le cadre du monitoring du fédéralisme réalisé par la Fondation ch pour la collaboration confédérale, février 2017

Annexe IV :

Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung, Université de Zurich – Évolution du débat sur le fédéralisme dans les médias suisses entre 2014 et 2016, janvier 2017

Bases du rapport de monitoring du fédéralisme 2014–2016

- Rapport de monitoring Fédéralisme 2014
- Rapport de monitoring Fédéralisme 2015
- Documentation relative à l'analyse de l'évolution du fédéralisme en 2016

Toute cette documentation peut être consultée sur le site de la Fondation ch :

<http://www.chstiftung.ch/ch-dienstleistungen/foederalismusmonitoring>

Introduction

Contexte

Le fédéralisme est l'un des piliers fondateurs du système politique suisse, auxquels il convient d'ajouter l'État de droit, la démocratie directe et l'État social. Il est aussi un garant de diversité – vécue dans l'unité – et de stabilité; enfin, il rend le pays plus fort pour résister aux crises.

L'une des principales missions de la Fondation ch pour la collaboration confédérale est de développer et de renouveler le fédéralisme. Le Conseil de fondation a donc demandé en 2005 au Secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) d'établir tous les ans un rapport de monitoring sur l'évolution du fédéralisme. Il s'agit de montrer comment évolue le fédéralisme en Suisse et quelles mesures peuvent le renforcer. Les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale sont entrés dans la Constitution fédérale à la suite de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Le monitoring du fédéralisme a ainsi gagné en importance.

C'est avec le rapport 2011–2013 qu'a été proposée pour la première fois une analyse sur plusieurs années de l'évolution du fédéralisme, selon divers angles d'approche, et que des mesures destinées à promouvoir le fédéralisme ont été définies. Le présent rapport ne reviendra pas en détail sur chacune d'entre elles, mais il dressera un état des lieux de l'avancement de leur mise en œuvre.

Objectifs et processus

L'objectif de ce rapport est d'analyser l'évolution du fédéralisme de 2014 à 2016, et de proposer de nouvelles mesures dans les champs d'action les plus importants ou de confirmer les actions déjà identifiées comme nécessaires.

Les conférences des directeurs, les conférences gouvernementales régionales et les cantons ont été sondés chaque année; il leur a été demandé de se prononcer sur l'évolution du fédéralisme et d'évaluer le respect des principes qui le sous-tendent. Le rapport contient également des contributions de la Confédération, de l'Institut du Fédéralisme (IFF) de l'Université de Fribourg, de l'IPMZ (*Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung*) de l'Université de Zurich et du Forum des Fédérations (*Forum of Federations, FoF*).

Critères d'appréciation

Les droits de participation des cantons ancrés dans la Constitution fédérale et les principes constitutionnels régissant les relations entre la Confédération et les cantons sont des caractéristiques essentielles du fédéralisme. L'objectif du monitoring est d'apprécier dans quelle mesure la législation fédérale et les législations cantonales, mais aussi leurs procédures, respectent les principes constitutionnels. Les critères d'évaluation sont les suivants :

- importance pour les cantons sous l'angle du fédéralisme;
- participation au processus législatif fédéral (art. 45 et 55 Cst.);

- respect de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, sous l’angle du principe de subsidiarité (art. 5a et 43a, al. 1 Cst.)¹, de l’existence d’une base constitutionnelle (art. 42 Cst.), de l’équivalence fiscale (art. 43a, al. 2–3 Cst.)² ou encore de l’autonomie des cantons (art. 47 Cst.)³;
- respect de la marge de manœuvre des cantons et de leurs particularités lors de la mise en œuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.) et dans le cadre de conventions-programmes (art. 46, al. 2 Cst.);
- prise en compte des positions des cantons dans le processus législatif de l’administration fédérale et du Parlement fédéral.

Ces critères peuvent se résumer en trois questions :

1. La participation des cantons au processus de décision sur le plan fédéral a-t-elle lieu en temps opportun et leurs positions sont-elles prises en compte comme il se doit ?
2. Les principes de la répartition des compétences et des tâches entre Confédération et cantons sont-ils respectés ?
3. Les nouveaux instruments de la collaboration sont-ils utilisés et l’autonomie cantonale est-elle préservée dans la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons ?

Structure du rapport

Le premier chapitre donne une vue d’ensemble des principaux sujets traités. Le deuxième chapitre contient l’appréciation que font les cantons des projets de la Confédération. Le troisième propose une appréciation des projets cantonaux. Le quatrième donne la parole à des acteurs qui portent un regard extérieur sur le fédéralisme et il présente le fédéralisme au sein de l’Union européenne et dans les pays européens voisins de la Suisse. Le dernier chapitre met en évidence des sujets, des tendances et des champs d’action ; il propose également des mesures destinées à promouvoir et à renforcer le fédéralisme, partant des constats formulés.

¹ L’art. 5a Cst. prévoit que l’attribution et l’accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité. L’art. 43a, al. 1 Cst. précise que la Confédération n’assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération.

² L’art. 43a, al. 2 Cst. prévoit que toute collectivité bénéficiant d’une prestation de l’État prend en charge les coûts de cette prestation. Selon l’art. 43a, al. 3 Cst., toute collectivité qui prend en charge les coûts d’une prestation de l’État décide de cette prestation. Le principe de l’équivalence fiscale implique que le cercle des bénéficiaires d’une prestation étatique coïncide avec celui des décideurs.

³ Selon les dispositions de l’art. 47 Cst., la Confédération respecte l’autonomie des cantons. Elle leur laisse suffisamment de tâches propres et respecte leur autonomie d’organisation. Elle laisse également aux cantons des sources de financement suffisantes et contribue à ce qu’ils disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches.

1 L'essentiel en bref

Ce sont les structures fédéralistes de la Suisse qui lui ont permis de bien gérer plusieurs crises survenues entre 2014 et 2016 :

- Crise de l'asile : la Suisse a fait face à l'arrivée massive de requérants d'asile et pu les héberger tout en gérant les procédures d'asile ; cela s'explique par une collaboration parfaitement rodée entre tous les acteurs concernés (Confédération, cantons et communes).
- Relations avec l'Europe : l'adoption de l'initiative « Contre l'immigration de masse » a mis à rude épreuve les relations entre la Suisse et l'Union européenne. C'est une approche fédéraliste qui a permis de trouver une solution compatible avec l'ALCP, qui prend largement en compte les besoins des cantons.
- Finances : la controverse née des dotations RPT a finalement abouti à des travaux communs pour rechercher une solution d'optimisation de la péréquation financière et de la compensation des charges.

Les cantons ne voient pas de véritables changements dans l'évolution du fédéralisme entre 2014 et 2016. Le respect des principes du fédéralisme est globalement bon, malgré quelques difficultés concernant la subsidiarité, l'équivalence fiscale et la participation. On observe, comme précédemment, une tendance à la centralisation du côté des interventions parlementaires (chap. 2).

Le potentiel de conflit concernant la législation cantonale n'est pas considéré comme très élevé. Parmi les projets législatifs importants, on retiendra ceux dans les domaines de l'aménagement du territoire (taxe sur la plus-value), des finances (imposition et péréquation financière), les transports publics et les questions ayant trait à la législation sur les étrangers, celui de l'aménagement du territoire recelant le potentiel de conflit le plus élevé (restriction matérielle de la marge de manœuvre et densité normative). Dans le secteur social, certains soulignent l'absence d'équivalence pour le financement de la prise en charge des réfugiés. Fortement sollicités par la mise en œuvre du droit fédéral, les cantons accordent moins de temps à leur propre législation (chap. 3.1).

Il convient de mentionner parmi les aspects positifs de la collaboration intercantonale la mise en place du Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP) et la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) (chap. 3.2).

La Confédération ne relève, elle non plus, pas de véritables changements dans la collaboration fédérale, par rapport à la période 2011–2013. Elle confirme ce que les cantons ont eux-mêmes observé, à savoir une prise d'influence des solutions fédérales en l'absence de solutions cantonales (chap. 4.1).

S'agissant de la jurisprudence, le Tribunal fédéral a réglé, au cours de la période sous revue, diverses questions de procédure ouvertes liées aux conventions et aux organes intercantonaux. En revanche, les litiges entre les cantons et la Confédération ont été réglés par la recherche de solutions politiques, et non par la voie judiciaire. À noter que le Tribunal fédéral se départit progressivement de sa position de retenue, au bénéfice d'une manière de voir les choses à la fois sectorielle et orientée sur le résultat (chap. 4.2).

La partie recherche porte essentiellement sur des sujets (d'actualité) en lien avec le fédéralisme (enseignement des langues étrangères, autonomie des communes, concurrence fiscale) ; en revanche, les médias n'évoquent le fédéralisme que de façon marginale (concurrence fiscale, formation et santé, péréquation financière), sans qu'il soit un sujet principal (ch. 4.3 et 4.4).

Les observations et les comparaisons avec l'évolution du fédéralisme dans d'autres pays que la Suisse sont toujours intéressantes et riches d'enseignement. Dans les pays européens, il convient de mentionner tout particulièrement les réformes des flux financiers engagées par l'Autriche et l'Allemagne entre l'État et les Länder ; dans les autres pays que sont la Belgique, l'Espagne, le Royaume-Uni ou Chypre, le fédéralisme est analysé sous l'angle spécifique de la cohésion nationale (ch. 4.5).

Tendances et défis

Là encore, la période 2014–2016 ne présente pas de changements fondamentaux par rapport à la précédente.

La participation des cantons au processus législatif de la Confédération doit être améliorée. Être associés, suffisamment tôt, aux échelons correspondants du Parlement ou de l'administration fédérale reste une revendication fondamentale, d'autant qu'il en va de la mise en œuvre du droit fédéral. Si la nouvelle loi sur la consultation (LCo) offre une nette amélioration des bases juridiques, il est encore trop tôt pour en évaluer définitivement les effets, compte tenu de sa très récente entrée en vigueur. Il convient de soulever un inconvénient, et pas des moindres : l'absence de réglementation précise des délais pour les consultations préalables aux prises de position sur les dossiers de politique extérieure, européenne notamment. Les cantons ont toujours demandé à être mieux associés à l'ensemble du processus de négociation en politique extérieure de la Confédération (entretiens exploratoires et tours de négociation formels) : cette revendication est toujours d'actualité. Le Dialogue Europe, une plateforme au demeurant très appréciée des cantons, ne permet pas à lui seul de résoudre ces dysfonctionnements. La nouvelle loi sur la consultation devra être appliquée dans les règles, mais il faudra veiller aussi à ce que la Confédération accorde aux avis des cantons une importance correspondant à leur position au sein de l'État fédéral, par rapport à celle des autres acteurs. Le rôle des cantons est de livrer des prises de position consistantes, fondées sur des analyses d'impact de la réglementation solidement étayées, provenant à la fois des cantons et de l'administration fédérale.

La tendance centralisatrice relevée dans le précédent rapport se poursuit. Elle s'explique certes par les processus d'harmonisation et de coordination intercantonaux, mais aussi par l'interprétation extensive que fait la Confédération des compétences que lui attribue la Constitution, par la densité réglementaire, même lorsqu'il s'agit de compétences limitées aux principes (y compris les directives sur la surveillance de la qualité), par un excès d'influence à travers les aides financières qu'elle octroie, et par une prolifération de droits fondamentaux, objectifs et programmes, autant d'entraves qui réduisent les cantons à de pures instances exécutives.

La tendance à transférer toujours plus de charges aux cantons se poursuit elle aussi. Ces transferts se répercutent aussi bien sur les finances des cantons que sur leur personnel ; à noter cependant qu'ils ne sont pas uniquement le fait de la Confédération, mais aussi des communes (RPT). Les raisons : une densité réglementaire toujours plus marquée et un surcroît de tâches d'exécution (dans le domaine de l'intégration des étrangers, par ex.). Il faudrait donc que les analyses d'impact de la réglementation demandées pour les travaux législatifs de la Confédération prennent en compte d'une part les charges financières et de personnel, de l'autre les transferts de ressources qu'ils impliquent entre les différents échelons de l'État.

Les déficits d'État de droit constituent toujours un enjeu majeur dans le domaine du fédéralisme. Ils renvoient à l'absence de justiciabilité de certains principes du fédéralisme (subsidiarité, par ex.) et à la compétence très limitée dont dispose le Tribunal fédéral en tant que juridiction constitutionnelle. L'un des constats du rapport 2011–2013 se vérifie cette fois-ci encore : en Suisse, les litiges fédéraux se résolvent principalement par la voie politique.

De 2014 à 2016, les cantons et les conférences intercantonaux ont remarqué une nouvelle fois que la Confédération ne tient pas suffisamment compte des principes du fédéralisme et que cela s'explique par une compréhension insuffisante du fédéralisme. Le rôle des cantons est de participer activement à l'élaboration de fondements et de principes politiques axés sur la mise en œuvre. L'instauration de dialogues dans différents domaines est une tendance forte qui ne doit pas être confondue avec le respect du fédéralisme. On peut se féliciter du bon climat de travail qui règne dans ces forums, mais ils ne sauraient compenser une réglementation, et une application, légalement contraignantes des principes du fédéralisme, ni se substituer à une répartition claire des tâches entre la Confédération et les cantons.

Mesures

Mesure 1 – Réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et financement de ces tâches

En raison de récents développements, les mesures 1 & 2 du rapport de monitoring 2011–2013 ont été regroupées en une seule. La procédure en deux volets adoptée par les cantons va plus loin que l'analyse des tâches financées en commun envisagée par la Confédération. Les cantons doivent défendre leurs positions à l'échelon fédéral, dans le cadre de la réponse à la motion « Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons » (13.3363) et dans celui du projet, conduit avec la Confédération, sur le réexamen de la répartition des tâches et des compétences de financement dans des domaines politiques choisis.

Mesure 2 – Frein à l'influence excessive que la Confédération exerce par ses aides financières

La Confédération définit des processus pour appliquer les programmes, les conventions de prestations, etc. (gouvernance, controlling, contrôle financier, etc.) qui se traduisent souvent par un excès d'influence et, fait concomittant, par un travail administratif démesuré, en contradiction avec la volonté de réduire la densité normative. Les cantons attendent de la Confédération des consignes stratégiques, qu'ils se chargeront eux-mêmes de mettre en œuvre.

Mesure 3 – Justiciabilité renforcée des principes du fédéralisme

Selon l'avis de droit sur l'instauration éventuelle d'une juridiction constitutionnelle pour les lois fédérales, publié en 2016, le respect des principes fédéralistes ne bute pas sur les dispositions matérielles de la Constitution fédérale, en grande partie justiciables. L'obstacle majeur est l'obligation d'appliquer les lois fédérales (art. 190 Cst.). Cependant, il n'exclut pas totalement un contrôle par le Tribunal fédéral. Il s'agit d'identifier un cas d'application concret en référence à certains critères, qui aurait des chances de succès devant un tribunal, avant d'engager une action de droit public devant le Tribunal fédéral pour un cas d'application. On pourrait en lieu et place envisager une action de droit public devant le Tribunal fédéral.

Mesure 4 : Renforcement des droits de participation des cantons et implication précoce dans l'élaboration des projets fédéraux

En plus de l'administration fédérale, il s'agit de convaincre le Parlement de la nécessité d'instaurer une participation des cantons plus poussée et plus institutionnalisée. Il faudrait établir une base juridique claire, qui rendrait contraignantes les approches développées jusqu'ici (art. 8e, al. 2, let. i LOGA, par ex.). Les propositions visant à renforcer les droits de participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération seront discutées et défendues avec force arguments, parallèlement aux travaux menés par le Conseil fédéral pour négocier une solution institutionnelle avec l'UE, et non après comme il l'a suggéré.

Mesure 5 – Sensibilisation et promotion du fédéralisme

Il faut recourir plus résolument et plus systématiquement aux médias, afin d'assurer l'information des groupes cibles. Il faut également s'appuyer plus activement sur les réseaux politiques des cantons et des conférences intercantionales pour défendre les principes du fédéralisme. Les conférences nationales sur le fédéralisme et la remise, chaque année, du Prix du fédéralisme doivent sensibiliser l'opinion publique aux questions du fédéralisme et en souligner les mérites.

2 Projets et textes de la Confédération : appréciation des cantons

Les conférences des directeurs et les conférences gouvernementales régionales ne relèvent pas, pour la plupart d'entre elles, de changements majeurs dans l'évolution du fédéralisme. L'avis des cantons est plus partagé. Nombre d'entre eux estiment que la situation est globalement inchangée, mais quelques-uns observent une détérioration. Même si les défis persistent, le respect des principes du fédéralisme est globalement considéré comme satisfaisant; tel est le point de vue des conférences des directeurs, des conférences gouvernementales régionales et de la plupart des cantons.

Des voix s'élèvent cependant pour dire que le principe de *l'équivalence* fiscale est de plus en plus mis à mal. Cela concerne les transferts de charges aux cantons et aux communes, en particulier pour le financement des soins, le financement hospitalier, la lutte contre le travail au noir, la reconduction des contrats-types de travail assortis de salaires minimaux ou les révisions de l'AI. Confrontés à une charge financière toujours plus élevée, les cantons regrettent que les *études d'impact de la réglementation* réalisées pour les projets fédéraux ne prennent pas suffisamment en compte les effets que ces projets ont sur leurs finances, sur leurs ressources en personnel, mais aussi sur leurs perspectives de développement économique; on pense notamment à la législation sur l'aménagement du territoire ou à la législation sur les constructions.

Certains déplorent aussi un manque de respect du *principe de subsidiarité*: il est reproché à la Confédération de ne rien faire (révision de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité), entravant ainsi les travaux législatifs que les cantons doivent effectuer; sont également cités des dispositifs réglementaires qui font fi de la subsidiarité et empiètent toujours plus sur la marge de manœuvre des cantons: législation sur la chasse et sur l'environnement (restrictions imposées à la chasse en raison de consignes fédérales pour la préservation des espèces), ou droit du travail (heures d'ouverture des magasins dans les cantons). Les *réglementations détaillées* imposées par le droit fédéral pour l'aménagement du territoire ou les constructions (taxe sur la valeur ajoutée, droit d'emption légal) ou pour des questions administratives/juridiques (soutien à l'agriculture) sont problématiques sous l'angle de la subsidiarité, mais aussi sous celui de la répartition des compétences, celle de la Confédération étant limitée aux principes. Ces réglementations détaillées sont critiquées car elles entravent la marge de manœuvre des cantons, mais aussi en raison d'un rapport coûts-bénéfices négatif. La critique ne s'adresse pas uniquement à l'administration fédérale, mais aussi au Parlement fédéral. Il est donc demandé à la Confédération de faire davantage confiance aux cantons chargés de l'exécution.

L'étendue et la forme de la *participation des cantons* au processus de décision sur le plan fédéral est toujours l'objet de discussions. Cela vaut non seulement pour les projets de lois à proprement parler, mais aussi pour les changements apportés aux ordonnances d'application (étude d'impact sur l'environnement, ordonnance sur la protection des eaux, ordonnance sur les déchets) et pour la pratique des autorités. Les cantons revendiquent une meilleure participation sur le fond, mais aussi en ce qui concerne les délais (consultations abrégées) et l'organisation. Ainsi, ils souhaitent être associés plus tôt aux projets de lois les plus larges, de sorte à avoir suffisamment de temps pour les transcrire dans leur législation cantonale. En les associant comme il se doit aux projets législatifs, on pourrait éviter que soient organisées plusieurs consultations sur un même sujet (droit sur l'énergie) ou mieux coordonner les consultations. On pense notamment aux consultations lancées par la Confédération auprès des offices cantonaux directement, sans passer par une structure centrale (chancellerie d'État, par ex.). Il semblerait aussi que la Confédération ne tienne pas suffisamment compte des prises de position des cantons, souvent sans raison fondée.

Le chapitre 2.1. présente et évalue les projets que les cantons ont identifiés comme importants sous l'angle du fédéralisme lors des enquêtes annuelles réalisées entre 2014 et 2016. Le chapitre 2.2. illustre, exemples à l'appui, le respect des principes du fédéralisme durant la période sous revue.

2.1 Projets importants du point de vue du fédéralisme

2.1.1. Lois

Programme de stabilisation 2017–2019

Fin novembre 2015, le Conseil fédéral a mis en consultation le Programme de stabilisation 2017–2019, entendant créer les conditions nécessaires au respect du frein à l'endettement pour la période 2016–2019. Après consultation des gouvernements cantonaux et des conférences des directeurs concernées, l'Assemblée plénière CdC du 11 mars 2016 a adopté une prise de position commune des cantons. Le 25 mai 2016, le Conseil fédéral a approuvé le message concernant le Programme de stabilisation. Les mesures de rigueur devraient permettre d'alléger le budget de la Confédération de 800 millions à 1 milliard de francs à partir de 2017. Les 25 mesures portent sur l'ensemble des tâches de la Confédération, chaque domaine devant fournir sa contribution. La loi fédérale sur le Programme de stabilisation 2017–2019 (acte modifiant plusieurs lois) devrait permettre de remanier 12 lois fédérales et d'en supprimer une.

Le Conseil fédéral et les Chambres (l'élimination des dernières divergences n'a eu lieu que lors de la session de printemps 2017) ont tenu compte d'importantes revendications formulées par les cantons dans le cadre de la consultation, de sorte que les cantons soutiennent le programme. Cependant, les mesures envisagées par la Confédération ne doivent pas se traduire par des transferts de charges aux cantons, qui ne peuvent pas les assumer. Ceux-ci s'opposent donc catégoriquement à certaines mesures qui concernent notamment les prestations complémentaires AVS/AI, la réduction individuelle de primes, la migration et l'intégration, la formation, la recherche et l'innovation, ou l'agriculture. À noter enfin que la Confédération a clos l'exercice 2015 sur un excellent résultat, ce qui devrait inciter à réexaminer l'ampleur des mesures d'économie. La CdC estime que plusieurs mesures sont contraires à l'équivalence fiscale. La NWRK estime pour sa part que certaines impliqueraient des transferts indirects de charges, concernant notamment l'intégration, la réduction individuelle de primes, la formation, la recherche et l'innovation.

La majorité des cantons, pour lesquels ce projet est important en termes de fédéralisme, ont estimé que l'équivalence fiscale n'a pas été suffisamment prise en compte. Nombreux sont ceux à considérer qu'il y a eu restriction de la marge de manœuvre cantonale. Certains soulignent que l'équivalence fiscale n'est pas respectée lorsqu'il y a un transfert indirect de charges, notamment pour les tâches financées en commun. Un exemple : si la Confédération décide de baisser le taux de contribution, elle prive le système de réduction des primes de ressources financières et met les cantons dans l'obligation de remédier à ce manque à gagner.

Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III

L'objectif de la réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III) était de renforcer l'attractivité de la Suisse⁴. Le projet comprenait un paquet de mesures destinées à supprimer des statuts fiscaux fortement critiqués au niveau international. La mise en œuvre de nouvelles mesures budgétaires devait aboutir à une répartition équitable des charges entre les différents échelons de l'État.

Ainsi, ce projet, le plus important en 2015, devait permettre aux cantons de décider eux-mêmes des mesures à activer pour mettre en œuvre la RIE III, dans la tradition du fédéralisme, quand bien même ces mesures sont en conflit avec les dispositions de l'harmonisation fiscale formelle. Les cantons estiment que la charge imposée à leurs administrations fiscales aurait plutôt tendance à augmenter.

⁴ Le projet a été rejeté en votation populaire le 12 février 2017.

Loi sur les étrangers. Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes

Début 2016, le Conseil fédéral a proposé une solution de mise en œuvre de l'article constitutionnel 121a permettant d'activer une clause de sauvegarde pour gérer l'immigration des personnes concernées par l'Accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE (ALCP) ou la Convention AELE. Le projet de loi prévoyait une clause de sauvegarde unilatérale pour les ressortissants de l'UE et de l'AELE à supposer qu'aucun accord ne puisse être conclu avec l'UE dans les délais impartis. Indépendamment de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., le Conseil fédéral avait proposé plusieurs mesures destinées à améliorer l'exécution de la libre circulation des personnes dans l'objectif de garantir une application de l'ALCP identique dans toute la Suisse et de clarifier le cadre juridique. Il s'agissait enfin d'éviter que les étrangers à la recherche d'un emploi aient accès à l'aide sociale. Le projet fixait aussi les critères à partir desquels un ressortissant d'un pays de l'UE ou de l'AELE perd son droit de séjour en cas de chômage (perte involontaire de son emploi). Était également prévue la possibilité pour les autorités d'échanger des données sur les étrangers touchant des prestations complémentaires. Considérées comme un moyen de mieux gérer l'immigration, ces améliorations ont été intégrées dans le projet de mise en œuvre de l'art. 121a Cst. Les cantons ont rejeté la quasi totalité des points du projet du Conseil fédéral et suggéré ensuite une clause de sauvegarde bottom-up : celle-ci repose sur une approche à la fois fédéraliste et pragmatique, car en phase avec le marché du travail, et prévoit des mesures qualitatives au niveau le plus bas et des indicateurs régionaux et sectoriels pour établir les critères d'activation. Pour activer la clause, la Suisse devrait enregistrer un taux de migration nette fortement supérieur à la moyenne des pays UE/AELE. Parce que décentralisé, le modèle proposé tient compte de la situation de chaque canton et permet de gérer l'immigration par des mesures ciblées, efficaces et limitées dans le temps. Plusieurs variantes sont prévues pour la préférence indigène ; elles seraient en premier lieu mises en œuvre à l'échelon cantonal. Elles complètent efficacement les différents dispositifs élaborés par la Confédération et les cantons pour exploiter au mieux le potentiel de main-d'œuvre indigène. Les Chambres ont ensuite élaboré une loi qui reprend les améliorations proposées par le Conseil fédéral pour la libre circulation des personnes. Concernant la gestion de l'immigration des ressortissants des États UE/AELE, le Parlement a néanmoins choisi une solution qui accorde la priorité aux chômeurs nationaux, moyennant certaines conditions.

La CdC, la NWRK et la CGSO font remarquer que nombre de dispositions de la loi ne sont pas claires et que la marge d'interprétation est large. La CdC estime que la notion de « régions économiques » pose problème du point de vue du fédéralisme. À l'inverse, la NWRK y voit la possibilité de tenir compte des réalités propres à chaque région, puisque les mesures peuvent être limitées aux régions ou aux catégories professionnelles.

La mise en œuvre de l'art. 121a Cst. a été un dossier important pour les cantons en 2015 également. Ainsi, ils classent la révision partielle LÉtr parmi les sujets majeurs du point de vue du fédéralisme ; la plupart la considèrent comme le principal projet en consultation.

Encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pour les années 2017 à 2020

Le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) pour les années 2017 à 2020. La formation, la recherche et l'innovation sont des éléments déterminants de la prospérité commune, du développement durable, de la cohésion nationale et de la diversité culturelle de la Suisse. Le Conseil fédéral sollicite une enveloppe de 26 milliards de francs pour la mise en œuvre des diverses mesures d'encouragement. Il propose aussi de mettre à jour plusieurs lois du domaine FRI et identifie quatre domaines d'encouragement prioritaires :

- la formation professionnelle supérieure
- la relève scientifique
- la médecine humaine
- l'innovation.

Afin de créer des conditions optimales, le Conseil fédéral propose dans le message FRI 2017 à 2020 la mise à jour de cinq lois fédérales. Une modification de la loi sur la formation professionnelle doit permettre de mettre en place une base légale pour le nouveau modèle de financement de la formation professionnelle supérieure (nouvelle réglementation et renforcement du financement des cours préparant aux examens fédéraux). Les modifications de la loi sur les écoles polytechniques fédérales concernent notamment la gouvernance d'entreprise, la présentation des rapports ainsi que les taxes d'études et la possibilité de restreindre l'admission d'étudiants étrangers. Enfin, le Conseil fédéral propose une nouvelle loi sur la coopération entre la Confédération et les cantons dans l'espace suisse de formation, qui est appelée à succéder à la loi actuelle dont la validité est limitée dans le temps. C'est le dernier projet de loi destiné à transposer l'article constitutionnel sur la formation, accepté en 2006.

La CDIP estime que les cantons ont été entendus, puisqu'ils ont obtenu davantage de moyens financiers. Ceci étant, la NWRK et un grand nombre de cantons voient leur marge de manœuvre toujours plus restreinte en raison de nouvelles réglementations et d'un développement des compétences de la Confédération. Certains cantons sont d'avis que le principe de l'équivalence n'est pas respecté, en raison, par ex., des changements apportés à la loi sur la formation professionnelle, qui se traduisent par une ingérence dans le domaine de compétence des cantons et induisent des coûts plus élevés, sans que les cantons aient leur mot à dire sur les prestations à fournir. Le Parlement a corrigé le projet de message FRI 2017 à 2020 en faveur des cantons. Néanmoins, la Confédération peine à participer au financement de la formation professionnelle et de niveau tertiaire, dont la quote-part est définie dans la loi. Avec pour conséquence que les cantons doivent les financer pour une large part (exception faite des EPF) et que les forfaits versés au titre de la formation professionnelle diminueront encore pour la période FRI 2017 à 2020, alors même que les enjeux financiers vont se multiplier ces prochaines années dans ce domaine (en raison des engagements pris de promouvoir la formation professionnelle supérieure et des frais engendrés pour l'intégration des jeunes arrivés tardivement en Suisse dans le système éducatif formel du niveau secondaire II), un élément qui n'a pas été pris en compte dans les crédits FRI.

Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), comblement du déficit et mise en œuvre du programme de développement stratégique des routes nationales

Le financement spécial pour la circulation routière présente aujourd'hui des lacunes structurelles. Afin d'y remédier, il est prévu d'inscrire dans la Constitution fédérale un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération; celui-ci contribuera par ailleurs à un financement plus cohérent de la route et du rail. L'actuel financement spécial pour la circulation routière sera maintenu, quoique sous une forme différente; il risque cependant de connaître un déficit. Pour le combler, des mesures sont proposées tant du côté des dépenses que du côté des recettes. Enfin, comme pour les projets ferroviaires, le Parlement devra pouvoir se prononcer sur l'accroissement des capacités des routes nationales dans le cadre d'un programme de développement stratégique. Ce dernier devra permettre de renforcer la planification globale des transports coordonnée avec la planification du milieu bâti et incluant tous les modes de transport. Les contributions fédérales aux projets d'agglomération seront financées par un fonds pour une durée indéterminée.

Dans le projet relatif au Fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération, le Parlement a tenu compte des demandes des cantons; l'équivalence fiscale est préservée (DTAP, NWRK, ORK). Les cantons avaient demandé que l'arrêté sur le réseau soit intégré au FORTA. Après que le peuple avait refusé l'augmentation du prix de la vignette autoroutière, il avait été remis en question pour être finalement intégré sur la base d'un nouveau mode de financement. La majorité des cantons estiment que l'équivalence fiscale est ainsi respectée. Néanmoins (d'un point de vue vertical), il faut impérativement relever que le financement conjoint du NAR contrevient à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine des routes nationales. La compensation exigée par la Confédération enfreint le principe péréquatif, en particulier le principe d'équivalence. Car l'extension du réseau des routes nationales et leur financement incombe à la Confédération, et à elle seule. Le message RPT (01.074, S. 2284) précise que l'extension du réseau des routes nationales et son élargissement sera de la compétence exclusive de la Confédération. Néanmoins,

si les cantons ont accepté la proposition de la commission, c'est avant tout pour signaler leur détermination à trouver un compromis en faveur d'un réseau cohérent pouvant compter sur un financement solidaire. Ils ont un avis partagé concernant la charge qu'implique la mise en œuvre. Le canton de Thurgovie fait remarquer que les programmes d'agglomération engendrent une charge plus élevée, qui devrait être supportée par le FORTA.

En 2015 déjà, ce projet avait été classé dans la catégorie des dossiers importants par 20 cantons. Les avis sur le respect de l'équivalence fiscale étaient partagés, probablement parce que l'arrêté sur le réseau ne faisait pas partie du FORTA.

Message relatif au financement de l'exploitation et du maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire pour les années 2017 à 2020

Le message du Conseil fédéral propose un plafond de dépenses de 13 232 millions de francs pour financer l'exploitation et maintenir la qualité des infrastructures ferroviaires de 2017 à 2020. Dans le même temps, il fixe les objectifs de l'exploitation, de l'entretien et du développement technique de toute l'infrastructure ferroviaire en Suisse. Il rend également compte pour la première fois et d'une manière approfondie de l'état des installations, de la sollicitation de l'infrastructure ferroviaire et de son taux d'utilisation.

Ce projet est important pour les cantons, car il signifie que l'exploitation et le maintien de la qualité des infrastructures ferroviaires relèvent désormais de la seule Confédération. Les cantons versent une contribution annuelle établie en fonction de critères prédéfinis.

Péréquation des ressources et des charges entre la Confédération et les cantons 2016–2019

Ce projet et le message qui l'accompagne portent sur la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges entre la Confédération et les cantons pour la période de contribution 2016–2019. Ils reposent sur le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière établi après 2010. Sont proposés des ajustements du système de compensation, qui ont des conséquences sur les montants versés par les cantons à fort potentiel de ressources et ceux perçus par les cantons à faible potentiel. Or, la péréquation financière a été l'objet de critiques virulentes de la part des cantons contributeurs; il faut donc s'attendre à de vifs débats.

Les cantons estiment dans leur majorité que le projet respecte les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale, et qu'il ne devrait engendrer qu'une faible charge pour les cantons, voire aucune. Une petite majorité des cantons estiment que leur autonomie est préservée.

Loi sur l'asile. Restructuration du domaine de l'asile

L'objectif premier de la restructuration est d'accélérer les procédures d'asile. La majorité des procédures d'asile doivent rapidement faire l'objet d'une décision exécutoire dans les centres de la Confédération. Afin de mener les procédures dans le respect de l'État de droit et de manière équitable, les requérants ont droit à des conseils gratuits sur la procédure d'asile et à une représentation juridique gratuite.

Il s'agit d'un projet important pour les cantons, impliqués depuis le début dans son élaboration. Le succès de la mise en œuvre, dans les délais impartis, dépend de l'adhésion des trois échelons institutionnels au projet.

Bien que les cantons aient unanimement approuvé les grandes lignes de la restructuration lors de deux conférences nationales sur l'asile, une faible majorité estime que le projet enfonce le principe de subsidiarité. En revanche, l'équivalence fiscale est respectée. Près de la moitié des cantons considèrent que ce projet pourrait réduire leur autonomie et aboutir à une charge élevée; la mise en œuvre génère des inquiétudes.

Loi fédérale sur les résidences secondaires

Le projet de loi concrétise l'art. 75b Cst., accepté lors de la votation fédérale du 11 mars 2012, à la suite de l'initiative populaire « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » lancée par la fondation Helvetia Nostra. Cette disposition constitutionnelle prévoit que le pourcentage de résidences secondaires ne peut dépasser 20% du parc de logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune. Les dispositions d'exécution doivent être édictées dans un délai de deux ans (art. 197, ch. 9, al. 1 Cst.). Une ordonnance en ce sens (RS 702.1 Ordonnance sur les résidences secondaires du 4 décembre 2015 (ORSec)) est entrée en vigueur au début de 2016.

Pour les cantons, ce projet porte atteinte au principe de subsidiarité. Une majorité d'entre eux considèrent en outre que le principe d'équivalence n'a pas été respecté et que leur autonomie est restreinte. Les avis sont plus partagés concernant l'appréciation de la charge de travail inhérente à la mise en œuvre, considérée comme élevée ou moyenne, selon que les cantons sont plus ou moins touchés par ce projet. L'atteinte aux compétences des cantons à vocation touristique est sans précédent, même si elle découle du nouvel art. 75b Cst., dans le cadre duquel elle s'inscrit pleinement.

2.1.2. Ordonnances

RS 814.201 Ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux) Modification du 4 novembre 2015. Entrée en vigueur le 1er janvier 2016.

Les cantons critiquent surtout la charge de travail très lourde pour la mettre en œuvre, même s'ils disposent d'une marge d'action légèrement améliorée dans le domaine de la protection des eaux. Des critiques sont émises à l'encontre des révisions relativement fréquentes dans ce domaine; les nombreuses modifications apportées dans des laps de temps courts ont une influence négative sur la sécurité de la planification et du droit.

RS 613.21 Ordonnance du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC) Modification du 4 novembre 2015. Entrée en vigueur le 1er janvier 2016.

Cette ordonnance concerne des modifications purement techniques qui n'affectent pas le respect des principes fédéralistes.

RS 702.1 Ordonnance sur les résidences secondaires du 4 décembre 2015 (ORSec). Nouvelle. Entrée en vigueur le 1er janvier 2016.

Les cantons qui jugeaient cette ordonnance importante ont estimé qu'elle empiète sur les compétences cantonales et restreint leur marge de manœuvre, quand elle ne la supprime pas simplement. La majorité des cantons sont d'avis que l'équivalence fiscale est affectée et qu'il faut accorder beaucoup de temps à la mise en œuvre.

RS 814.600 Ordonnance du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets (Ordonnance sur les déchets, OLED). Nouvelle. Entrée en vigueur le 1er janvier 2016.

L'obligation d'établir un plan d'élimination est nouvelle pour quelques cantons et elle occasionnera des charges supplémentaires élevées pour les maîtres d'ouvrage et pour la gestion (principe du pollueur-payeur dans la législation environnementale). Le principe d'équivalence fiscale est remis partiellement en question.

RS 172.061.1 Ordonnance du 17 août 2005 sur la procédure de consultation (Ordonnance sur la consultation, OCo). Modification du 11 mars 2016. Entrée en vigueur le 1er avril 2016.

Cette modification permet de rendre la procédure de consultation de la Confédération plus rigoureuse, tout en la simplifiant. Par ailleurs, les cantons devraient être les premiers à profiter des délais plus stricts. Ils voient donc dans ce projet un renforcement de leur position dans le cadre des consultations fédérales et la possibilité d'influencer davantage la législation fédérale.

RS 832.121 Ordonnance du 18 novembre 2015 sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale (Ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie, OSAMal). Nouvelle. Entrée en vigueur le 1er janvier 2016.

Par la loi fédérale sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale (LSAMal), le Conseil fédéral vise la sécurité financière et la gestion des assureurs maladie. Les dispositions sur la transparence, la sécurité financière, la gestion du risque et le contrôle des caisses maladie permettent d'assurer une meilleure surveillance et améliorent la transparence. Autant d'éléments qui, de l'avis du Conseil fédéral, renforcent la concurrence réglementée. Les cantons jugent la LSAMal importante, dans la mesure où elle introduit différentes mesures ayant trait à la gestion et à la révision, au financement, à la fixation des primes et à leur approbation, à la surveillance, à l'autorisation, au transfert de tâches et au retrait de l'autorisation. Les cantons critiquent le fait qu'ils ne puissent pas intervenir davantage dans la fixation des primes et dans leur approbation, et donc influencer leur hausse.

2.1.3. Projets mis en consultation

Adaptations à la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (loi sur les langues, LLC)

La révision de la loi sur les langues avait pour objectif de renforcer la place des langues nationales dans l'enseignement des langues à l'école obligatoire. La modification de l'art. 15 devait favoriser l'harmonisation de l'enseignement des langues à l'école obligatoire. Selon le Conseil fédéral, la révision est conforme au mandat de la Confédération et des cantons, qui souhaitent encourager la compréhension et l'échange entre les communautés linguistiques et apporter qualité et perméabilité à l'espace de formation suisse. Elle insiste sur le rôle que jouent les langues nationales dans la cohésion de la Suisse, dont le plurilinguisme est une caractéristique essentielle.

Malgré tout, 11 cantons sur 14 ont estimé que le projet affectait les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale, tandis que 11 cantons y ont vu également une restriction de leur marge de manœuvre.

La CDIP fait remarquer que la modification de la loi sur les langues permettrait à la Confédération de faire valoir pour la première fois une de ses compétences subsidiaires (art. 62, al. 4 Cst.), pour autant que les cantons n'accomplissent pas le mandat d'harmonisation contenu dans la Constitution fédérale. Étant donné le degré d'harmonisation auquel l'école obligatoire est parvenue, une réglementation subsidiaire de la Confédération n'a pas lieu d'être si l'on considère le principe de proportionnalité. Par ailleurs, la Fondation ch relève dans sa prise de position que la formulation d'objectifs ou de contenus, comme pour l'enseignement des langues étrangères, n'est pas de la compétence de la Confédération.

La CDIP a participé à l'élaboration du projet mis en consultation et les cantons ont pu défendre leurs arguments. Après avoir pris connaissance des résultats de la consultation, le Conseil fédéral a admis que les conditions ne sont pas remplies en l'état pour permettre à la Confédération de régler la question des langues.

Modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

La modification doit permettre au Conseil fédéral, pour une durée limitée de cinq ans, d'encourager la compatibilité entre vie familiale et activité professionnelle par deux nouveaux types d'aide: un financement destiné à augmenter les subventions cantonales et communales à l'accueil extrafamilial des enfants et des projets qui permettent de mieux faire coïncider l'offre en matière d'accueil extrafamilial avec les besoins des parents. La CDIP envisage d'approuver le rapport sur la consultation, le message et le projet de loi à l'été.

Les cantons critiquent surtout le non-respect du principe d'équivalence fiscale (8 cantons sur 11). Ils remarquent que les contributions fédérales sont fortement dégressives et qu'elles ne sont plus versées après 3 ans, alors que les cantons doivent garantir qu'elles augmentent pendant 6 ans au moins.

Adaptations à la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) (normes procédurales et systèmes d'information)

En raison des récents développements, liés notamment à la jurisprudence et aux décisions du Conseil fédéral, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a modifié plusieurs dispositions du droit des étrangers, qu'il a mises en consultation. Ces modifications concernent avant tout les normes procédurales et les systèmes d'information. Le projet contient en outre une disposition sur l'assurance qualité dans l'intégration: l'art. 57a précise les compétences du SEM en matière de contrôle qualité des processus d'intégration.

La CdC se plaint du fait que le projet mis en consultation a été préparé par le seul Conseil fédéral, bien que les cantons soient directement concernés par les nouvelles dispositions. Aucune information n'a été fournie au préalable et les cantons n'ont pas été associés dans une phase précoce, ce qui revient à enfreindre clairement les droits de participation des cantons garantis par la Constitution, étant donné en particulier l'art. 57a proposé.

De l'avis de la CdC, le principe de subsidiarité est lui aussi bafoué. Les instruments de contrôle de l'assurance qualité imaginés ensemble par tous les partenaires se sont révélés efficaces et il n'y a donc pas de raison que la Confédération obtienne une compétence. Il en résulte aussi une restriction de l'autonomie de mise en œuvre des cantons. Des critères qualité nationaux sont superflus dans le domaine de l'intégration, car ils entraînent un surcroît de travail et des coûts supplémentaires pour la Confédération, les cantons et les communes, sans compter qu'ils ignorent les réalités locales; par ailleurs, ils manquent de souplesse et entravent la concurrence et l'innovation. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) développe de concert avec les cantons les orientations stratégiques, les cantons se chargeant sur place de développer les mesures d'intégration et de les mettre en œuvre. Ces tâches apparaissent depuis 2014 dans les programmes d'intégration cantonaux (PIC). L'assurance qualité peut être garantie en vérifiant que les objectifs de prestation et d'efficacité des conventions de programme sont respectés.

2.2 Respect des principes du fédéralisme à la lumière d'autres exemples

Formation de l'opinion

La décision de la Confédération concernant la péréquation des ressources et des charges 2016–2019 entre la Confédération et les cantons a suscité aux Chambres des débats houleux sur la dotation de la péréquation des ressources. En vue de l'élaboration du 3e rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière, l'Assemblée plénière de la CdC a décidé, le 25 septembre 2015, de constituer un groupe de travail politique. Il s'agissait d'analyser les mandats d'examen des

gouvernements cantonaux dans le cadre du 2^e rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Par ailleurs, le groupe de travail politique pouvait proposer d'autres solutions équitables afin **d'optimiser et d'adapter le système de péréquation financière Confédération-cantons**. À la mi-décembre 2016, le groupe de travail a mis la dernière main au rapport final, qui contenait les réponses des gouvernements cantonaux à un premier rapport, des explications complémentaires et des recommandations de la CDF. Il y est proposé de modifier les règles de dotation de la péréquation des ressources. Le critère de pilotage serait une dotation minimale de 86,5 % de la moyenne suisse, fixée légalement et garantie au canton dont le potentiel de ressources est le plus faible. Le montant compensatoire serait alors calculé chaque année en fonction de cette valeur. Une période transitoire de trois ans est proposée pour atténuer les effets du passage au nouveau système. L'allégement réalisé par la Confédération devrait être utilisé au profit des cantons. Il est proposé que les ressources libérées devraient être affectées pour moitié à la compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques.

La CDAS a pu discuter avec les offices fédéraux des questions qui la concernent. Ses préoccupations ont été entendues lors des débats parlementaires (par ex. **révision LPC, AI, restructuration du domaine de l'asile, prévoyance vieillesse 2020**).

La **révision de la loi sur les forêts** a été corrigée grâce à la participation des cantons, qui en ont atténué le caractère fortement centralisateur. Pour ce qui est de la **révision de la loi sur la chasse**, les cantons ont pu, de l'avis de la CFP, prendre position sur le projet mis en consultation, sans pour autant être associés aux travaux préparatoires sur les plans politique et technique, bien qu'il s'agisse d'une compétence législative (art. 79 Cst.). Il en est résulté – toujours selon la CFP – un projet centralisateur, dans lequel la Confédération multiplie les contraintes.

La CDCM a fait partie de l'organisation à composition paritaire chargée d'élaborer le projet **de loi sur les jeux d'argent**; elle a donc pu faire valoir les arguments des cantons. Ceux-ci ont eu leur mot à dire et la souveraineté des cantons a été respectée dans les débats du Conseil des États. Il a fallu attendre mars 2017 pour que le Conseil national se penche sur la loi. La CDCM se félicite des développements, après avoir estimé en 2014 que les modalités d'organisation des cantons auraient dû figurer dans la loi.

La CDS fait remarquer que dans son domaine de compétence, le Conseil fédéral et l'administration fédérale prêtent une oreille très attentive aux demandes des cantons (**dossier électronique du patient, programme spécial « Augmentation du nombre de diplômes délivrés en médecine humaine », contribution pour la prévention générale des maladies, pilotage des soins ambulatoires, renforcement de la qualité et de l'économicité**). Le Parlement, par contre, a rejeté quelques projets de grand intérêt pour les cantons, il les a refusés ou traités sous une forme affaiblie (**prolongation de la validité de l'art. 55a LAMal/limitation du nombre de médecins, projet LAMal de renforcement de la qualité et de l'économicité**).

En ce qui concerne les **négociations** en cours **avec l'UE sur un accord institutionnel**, la CdC est satisfaite de la collaboration avec la Confédération. Les cantons participent pleinement aux pourparlers et aux travaux préparatoires de l'administration fédérale. Notons que les négociations avec l'UE ont été suspendues à l'été 2016.

Pour ce qui est de la **coordination des entretiens**, on constate une sérieuse dégradation concernant la participation des cantons. Ils ne sont pas associés à la phase préparatoire des nombreux entretiens avec les représentants de l'UE et ils ne participent pas aux entretiens eux-mêmes. De temps en temps, le coordinateur général de la Confédération informe les représentants des cantons de l'état de la situation. Cette attitude est contraire aux principes légaux et constitutionnels; elle rappelle les négociations sur l'EEE, quand les cantons n'avaient aucun droit de participation.

Répartition des compétences et des tâches

La motion 13.3363 approuvée au printemps 2015 charge le Conseil fédéral de soumettre au Parlement une analyse complète de toutes les « tâches communes », en vue de leur désenchevêtrement.

Dans leur prise de position sur le 2e rapport sur l'efficacité de la péréquation financière (juin 2014), les gouvernements cantonaux demandaient déjà la poursuite du partage actif des tâches et la poursuite du dégroupage des tâches financées en commun – une demande reprise par le rapport Monitoring du fédéralisme 2011–2013. La CdC a alors lancé le projet « **Réexamen de la répartition des tâches Confédération–cantons** » afin de favoriser la réflexion sur une nouvelle répartition et d'en soumettre les conclusions à la Confédération.

Le dossier a bien avancé en 2016. Une première étape a été franchie avec l'adoption, en juin 2016, d'une position commune sur le partage des tâches entre la Confédération et les cantons, dans laquelle les gouvernements cantonaux soulignent qu'une action est nécessaire dans différents domaines comme les affaires sociales, la santé, la formation ou les transports. Des échanges très étroits ont eu lieu dans le même temps avec l'Administration fédérale des finances (AFF), en prévision des travaux à entreprendre avec la Confédération. La collaboration s'est révélée constructive jusqu'ici, à la satisfaction des partenaires. La Confédération a l'intention de s'appuyer sur les travaux préparatoires des cantons pour établir le rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 13.3363. Il est prévu en outre que les cantons donnent leur avis dans les différents descriptifs de tâches.

L'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié est un exemple de collaboration réussie. La mise en œuvre de l'art. 121a Cst. a imposé l'idée d'une gestion plus efficace du potentiel de main-d'œuvre. Le Conseil fédéral et le DEFR ont alors décidé de renforcer l'initiative FKI et de l'étendre à la mobilisation du potentiel de main-d'œuvre dans son ensemble (**FKI plus**). Cet engagement réciproque doit permettre de répondre à la demande de main-d'œuvre indigène et de mieux faire accepter l'immigration. Fin mai 2016, la CdC et le DEFR (SECO) ont lancé le site www.personnelqualifie-suisse.ch. Le site comprend une base de données des nombreuses actions entreprises par la Confédération, les cantons ou les entreprises afin d'exploiter le potentiel de main-d'œuvre indigène.

La CDEn a ressenti en 2015 déjà une certaine pression en faveur d'une harmonisation plus poussée, notamment en ce qui concerne **l'encouragement dans le domaine du bâtiment**, où la Confédération justifie son influence par les aides financières qu'elle alloue (modèle d'encouragement harmonisé). La loi a subi une révision totale dans le cadre de la **Stratégie énergétique 2050**. Les Chambres ont largement tenu compte de la répartition des tâches inscrite dans la Constitution. Les compétences considérables que détiennent les cantons en matière de politique énergétique font que la population est très partisane des économies d'énergie, un atout pour la stratégie énergétique. Seul le mode d'encouragement harmonisé, qui figure dans la nouvelle **loi sur l'énergie**, attribue un rôle important à la Confédération, bien que ce domaine soit de la compétence des cantons, et entraîne un changement de système dans la réalisation des programmes.

Dans le cas de la **loi fédérale sur les heures d'ouverture des magasins**, la Confédération a clairement empiété sur la compétence des cantons. Une très large majorité des cantons se sont opposés à une réglementation fédérale. Dans leurs commentaires, ils ont souligné combien cette harmonisation est infondée et superflue, précisant qu'elle ne fait que mettre en évidence les velléités centralisatrices du Parlement. Dans sa prise de position, la CDEP a relevé que le projet enfreint franchement le principe constitutionnel de subsidiarité. La CGSO s'est inquiétée, elle aussi, de cette ingérence dans les compétences cantonales.

En ce qui concerne la **conception énergie éolienne** de la Confédération, la DTAP rappelle combien la marge de manœuvre des cantons est limitée. Les cantons ne sont pas toujours d'accord sur certaines zones considérées comme inadaptées à l'utilisation d'énergie éolienne. Il n'est pas tenu compte du principe de subsidiarité.

Financements/équivalence fiscale

L'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus (AP/R) a été un projet important en 2016. Ces dernières années, les coûts de l'hébergement, de l'encadrement et de l'intégration ont sensiblement augmenté en raison du nombre croissant de demandeurs d'asile et d'un taux de protection élevé. Les cantons ont souligné à maintes reprises que le montant des indemnités forfaitaires allouées par la Confédération ne tient pas suffisamment compte de ces développements. La CDIP, la CdC et la CDAS ont recensé en 2016 les coûts de l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus (AP/R), de même que les coûts de l'hébergement et de l'encadrement des mineurs non accompagnés (MNA). Les travaux de recensement confirment que les indemnités versées actuellement par la Confédération ne correspondent aucunement aux coûts supportés par les cantons. Les cantons estiment donc que la Confédération doit prendre à sa charge davantage de coûts résultant de l'intégration.

La CDEP constate une ingérence sournoise de la Confédération, qui augmente la densité réglementaire et génère de nouveaux coûts pour les cantons que ceux-ci doivent assumer seuls dans des domaines de tâches où la Confédération se charge de la surveillance et les cantons assurent l'exécution (**prorogation des contrats-types de travail (CTT) fixant des salaires minimums; mesures en matière de lutte contre le travail au noir**).

Lors de la procédure de consultation du projet **Organisation infrastructure ferroviaire OBI**, la CTP a critiqué l'art. 18a LTV, qui devait donner à l'Office fédéral des transports la compétence d'introduire des managers de système dans le transport de voyageurs. Le message du Conseil fédéral explique que de tels managers pourraient être utilisés dans les domaines des tarifs et de la distribution, par exemple. La CTP a fait remarquer que cet article va à l'encontre du principe d'équivalence fiscale et que le déplacement de compétence vers la Confédération menace de priver les transports publics d'un important instrument de pilotage. Le Conseil fédéral a ignoré les objections et les propositions de la CTP. L'ORK relève en particulier qu'un manager de système, comme le prévoit la Confédération, aurait pour effet de dicter les tarifs et de restreindre massivement la marge d'action des cantons. Ceux-ci perdraient toute possibilité de déterminer leurs propres tarifs. Étant donné que les cantons sont confrontés à des difficultés financières, il ne leur resterait plus qu'à combler le déficit par la restriction de l'offre, et donc à péjorer la qualité des transports publics dans les régions.

À l'automne 2016, le Parlement a adopté à une large majorité la **loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux (LMCFA)**. Dès que la discussion politique a été lancée à l'échelon national, la CDAS s'est lancée dans le recensement des cas. Elle a également participé à la table ronde mise en place comme plate-forme d'échange pour les représentants des victimes, des autorités (Confédération, cantons, communes), des Églises et de l'Union suisse des paysans. La table ronde a largement contribué aux travaux liminaires à la LMCFA. La loi précise que les contributions de solidarité peuvent être financées par la Confédération, mais surtout par les cantons sous la forme d'apports volontaires. La CDAS s'est félicitée qu'il n'y ait pas d'obligation de financement pour les cantons, mais que leur participation soit volontaire. Ils pourront, le cas échéant, recourir à des ressources prélevées d'autres fonds ou trouver d'autres solutions, sans pression de la Confédération. Cette retenue est appréciée, au regard notamment des difficultés financières traversées par nombre de cantons.

2.3 Interventions parlementaires déposées à l'Assemblée fédérale

Le rapport propose une analyse de l'impact sur le fédéralisme des interventions parlementaires (initiatives parlementaires, motions et postulats) déposées au Conseil national et au Conseil des États. Parce qu'il porte sur une période de trois ans, le rapport permet d'analyser un plus grand nombre d'interventions. La pertinence des données s'en trouve améliorée, les risques de distorsion sont réduits et les fluctuations annuelles lissées.

Les résultats de l'analyse des interventions parlementaires sont influencés, entre autres, par le contexte politique, la situation économique et les événements qui ont marqué la période 2014–2016. Cela dit, les constats ont une dimension subjective puisque les critères retenus sont sujets à interprétation. Il faut donc considérer les tendances et les orientations générales plutôt que les chiffres détaillés.

Procédure de sélection et méthode

N'ont été retenues que les interventions qui ont un lien avec le fédéralisme. La procédure de sélection a eu lieu en deux temps :

- 1) La première étape a consisté à effectuer une recherche par mot clé (« canton ») d'interventions susceptibles de concerner les cantons. Sur les 2 060 interventions déposées entre 2014 et 2016 (2011–2013: 2 382), 814 contenaient le terme « canton » (2011–2013: 951), soit 40 % (2011–2013: 40 %).
- 2) La seconde a consisté en une analyse qualitative des 814 interventions afin de déterminer celles qui représentaient les plus forts enjeux en termes de fédéralisme, conformément aux critères d'évaluation mentionnés dans l'introduction (ch. 1). Résultat: 236 interventions (2011–2013: 242), soit 11,5 % (2011–2013: 10 %) de toutes les interventions déposées durant la période considérée.

L'analyse ci-après des 236 interventions a porté sur le texte de chacune d'entre elles, mais pas sur les débats parlementaires. Elles ont été réparties en trois catégories, en fonction de leur orientation :

- 1) Centralisation: l'intervention vise la centralisation d'un domaine de tâches.
- 2) Décentralisation: l'intervention respecte le principe de subsidiarité et propose une solution décentralisée.
- 3) Collaboration verticale: l'intervention exige une plus grande collaboration entre la Confédération et les cantons (pour améliorer, par ex., l'efficacité des mesures ou supprimer les doublons).

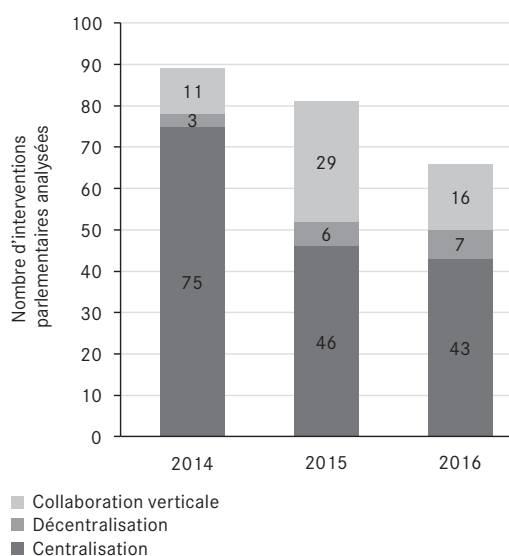
Les commentaires qui suivent reflètent une situation à un moment donné et pas nécessairement une tendance à long terme.

Évolution des interventions parlementaires pendant la période considérée

Durant la période 2014–2016, la majorité des interventions analysées montre une tendance à la centralisation (164, soit 69%), une minorité (16, soit 7%) propose des solutions à tendance décentralisatrice. Les autres (56, soit 24%) visent le renforcement de la collaboration entre la Confédération et les cantons. Les résultats sont similaires à ceux de la période 2011–2013, la majorité des interventions déposées à cette époque montrait une tendance à la centralisation.

Par rapport à 2011–2013, la part des interventions affichant une tendance à la centralisation a légèrement diminué (elle passe de 72% à 69%), de même que celle des interventions présentant une tendance à la décentralisation (de 10% à 7%). Par contre, on observe une hausse de celles qui demandent un renforcement de la collaboration verticale (de 18% à 24%). À noter, l'évolution entre 2014 et 2016 vers une diminution du nombre d'interventions parlementaires dont les enjeux sont les plus forts en termes de fédéralisme.

Évolution de l'orientation des interventions 2014–2016

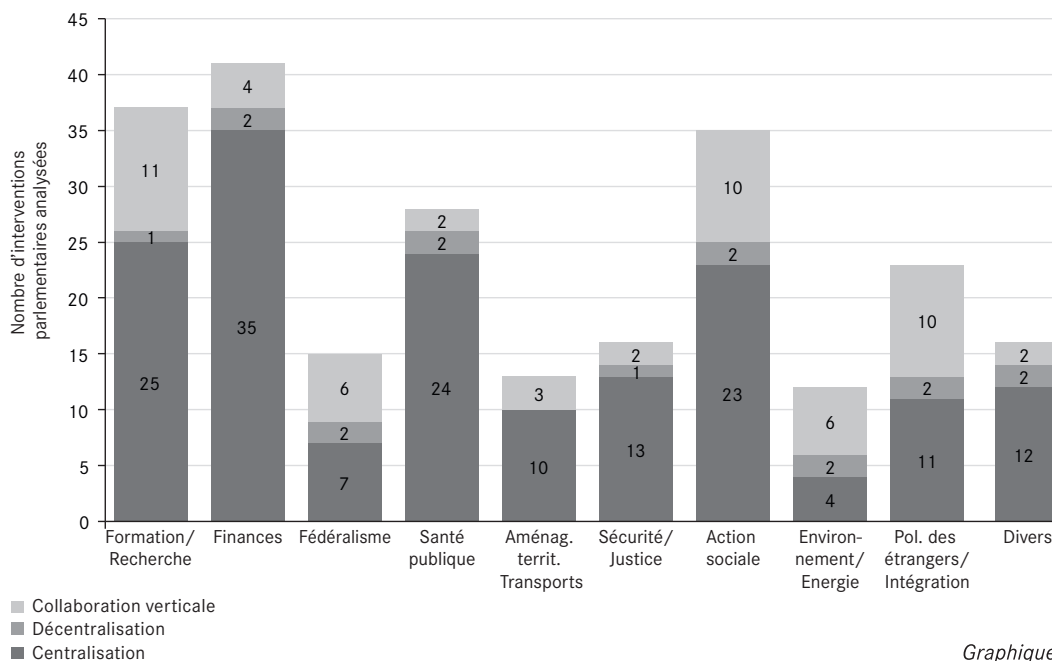


Graphique 1

2.3.1 Répartition par domaine politique

Les interventions parlementaires ont été analysées par domaine politique.

Répartition par domaine politique (2014–2016)⁵



Graphique 2

⁵ La catégorie « Divers » comprend les interventions liées aux domaines « Economie/Travail » et « Famille/Jeunes ».

Durant la période 2011–2013, la répartition par domaine politique faisait ressortir des tendances centralisatrices essentiellement dans les domaines « Sécurité/Justice » (18, soit 90 %), « Santé » (33, soit 85 %), « Formation/Recherche » (17, soit 81 %), « Action sociale » (22, soit 76 %) et « Environnement/Énergie » (17, soit 74 %). La part des interventions à visées centralisatrices dépasse la moyenne (72 %).

En 2014–2016, la part des interventions à visées centralisatrices est supérieure à la moyenne (69 %) dans les domaines « Santé » (24, soit 86 %)⁶, « Finances » (35, soit 83 %) et « Sécurité/Justice » (13, soit 81 %). Le nombre d'interventions portant sur la collaboration verticale est supérieur à la moyenne (24 %) dans les domaines suivants: « Environnement/Énergie » (6, soit 50 %), « Politique des étrangers/Intégration » (10, soit 45 %) et « Fédéralisme » (6, soit 40 %). Le nombre des interventions qui ont une tendance décentralisatrice est faible, quel que soit le domaine considéré.

2.3.2 Répartition par acteurs politiques

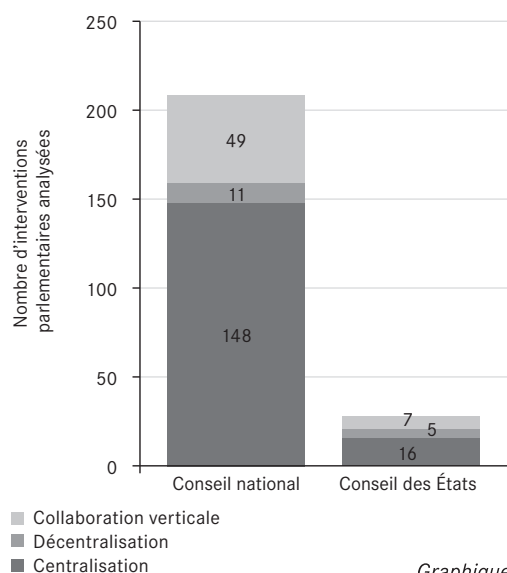
Les interventions ont été analysées en fonction de l'appartenance à un conseil (Conseil national ou Conseil des États) ou à un groupe politique.

Appartenance à un conseil

Les résultats 2014–2016 sont similaires à ceux de 2011–2013. Une majorité des interventions déposées au Conseil national et au Conseil des États montrent une tendance à la centralisation.

Entre 2014 et 2016, on constate que les députés au Conseil national ont tendance à déposer un peu plus d'interventions à visée centralisatrice (148, soit 71 %) que ceux du Conseil des États (16, soit 57 %). Les interventions portant sur la collaboration verticale proviennent à parts égales des deux conseils. Les interventions à tendance décentralisatrice proviennent plutôt des membres du Conseil des États que des membres du Conseil national (5, soit 18 % contre 11, soit 5 %). Ceci étant, les membres de la Chambre haute ne sont pas foncièrement plus fédéralistes que ceux de la Chambre basse.⁷

Répartition par conseil (2014–2016)

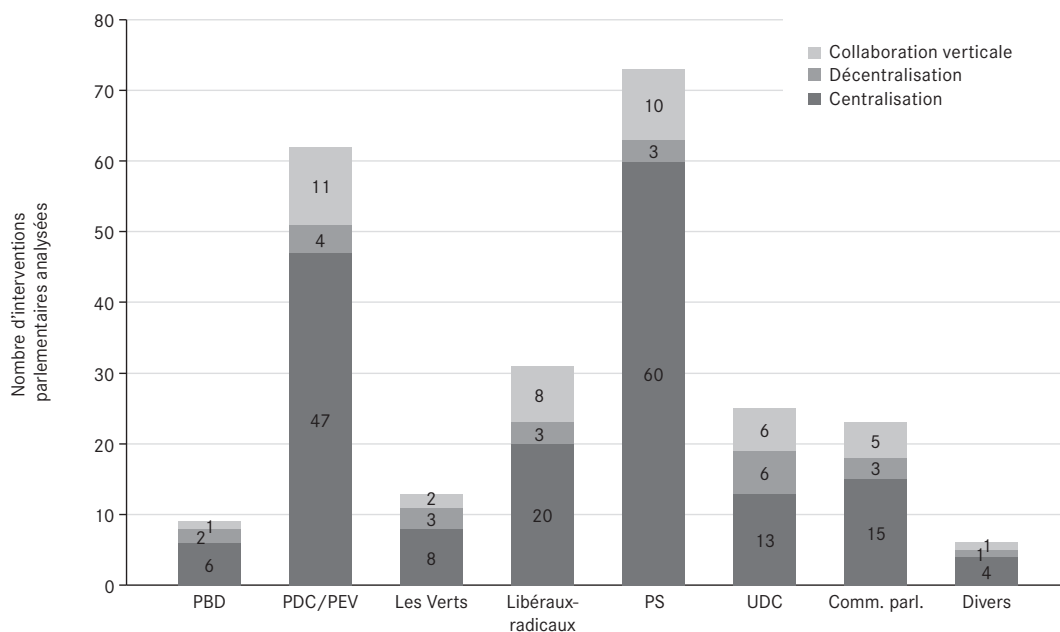


Graphique 3

⁷ Les pourcentages indiqués entre parenthèses portent sur le total des interventions analysées par conseil : centralisation par ex. au Conseil national : 148 = 71 % des 208 interventions déposées au Conseil national (208 = 100 %).

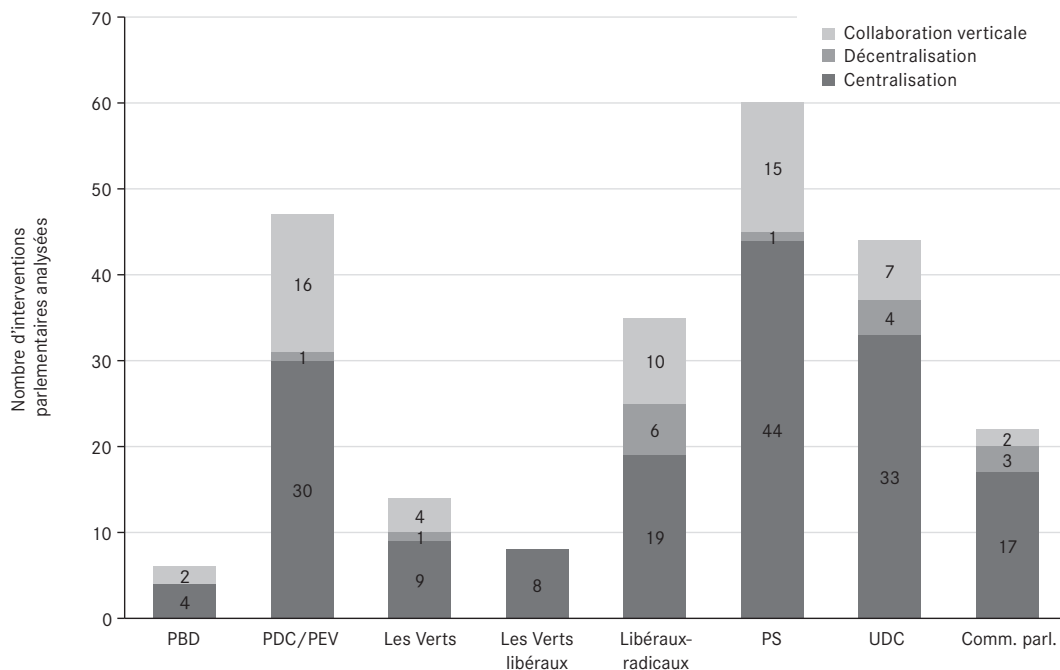
Appartenance à un groupe politique

Répartition par groupe politique ou commission parlementaire (2011–2013)



Graphique 4

Répartition par groupe politique ou commission parlementaire (2014–2016)



Graphique 5

Entre 2011 et 2013, l'analyse des interventions parlementaires en fonction de l'appartenance politique (commissions parlementaires, partis) montrait que plus de la moitié provenaient du PS et du PDC/PEV. En tête des interventions à tendance centralisatrice le PS (60, soit 82%), suivi du PDC/PEV (47, soit 76%).

Entre 2014 et 2016, plus du 60% des interventions proviennent du PS, du PDC/PEV et de l'UCD (graphique 5). En tête des interventions à tendance centralisatrice les verts libéraux (8, soit 100%), les commissions parlementaires (17, soit 77%), le PS (44, soit 75%) et l'UDC (33, soit 75%). Ces groupes sont au-dessus de la moyenne (69%) pour la catégorie Centralisation⁸. La tendance à la centralisation n'est pas corrélée avec le positionnement du parti à gauche ou à droite de l'échiquier politique.

3 Projets et textes des cantons : appréciation des cantons

Ce chapitre est une analyse des données fournies par les cantons sur les actes législatifs cantonaux ayant eu des incidences sur le fédéralisme durant la période 2014–2016, tant dans leurs propres champs d'action que dans ceux qui leur ont été transférés. L'analyse a retenu en particulier *les problèmes concrets survenus dans l'interaction entre politique législative des cantons et politique législative de la Confédération*.

Le point 3.1 traite des travaux législatifs intracantonaux, le point 3.2 de ceux qui ont trait à la collaboration intercantonale.

3.1 Législation cantonale

Les cantons ont cité 230 projets relevant du fédéralisme pour la période 2014–2016. L'avis général est que le potentiel de conflits n'est pas très élevé.

Les domaines traités dans les projets législatifs cités par les cantons sont les suivants : *aménagement du territoire* (taxe sur la plus-value), *finances* (impôts et péréquation), *transports publics* et *droit des étrangers*. Certains cantons mentionnent encore la formation et la recherche (encouragement de l'innovation), la santé, l'énergie, l'environnement/la chasse, l'exécution des peines ou les droits politiques (loi sur la nationalité).

Aménagement du territoire et énergie

C'est dans ces domaines que le potentiel de conflits est le plus élevé. Les cantons sont nombreux à estimer que la législation de la Confédération sur l'aménagement du territoire bride leur marge d'action et complique la mise en œuvre, notamment pour ce qui est de l'extension future des zones urbaines et de la délimitation le long des cours d'eau de zones destinées à protéger ces derniers. Il est aussi rappelé que les marges d'action se rétrécissent à mesure que la densité normative augmente à l'échelon fédéral.

La législation de mise en œuvre de la première étape de la révision LAT (LAT 1) prévoyait, d'une part, un régime de compensation des avantages résultant de mesures d'aménagement et, d'autre part, des mesures de compensation contre la thésaurisation des terrains à bâtir (art. 5 et art. 15a LAT). Le droit fédéral prévoit l'obligation de prélever au moins 20% de la plus-value lors de la création de nouvelles zones à bâtir. Ces dispositions restreignent la liberté d'action des cantons, tant matériellement que temporellement.

Les autres projets cités ont trait à l'application des réglementations fédérales concernant les résidences secondaires, considérées comme une ingérence crasse. Les cantons craignent par ailleurs

⁸ Les pourcentages indiqués entre parenthèses portent sur le total des interventions analysées par acteur politique : interventions par ex. à tendance centralisatrice provenant du PS : 44 = 75% des 60 interventions déposées par ce groupe parlementaire (60 = 100%).

que leur mise en œuvre entraîne une surcharge de travail pour les administrations cantonales et communales.

Figurent au chapitre des nouvelles réglementations les ouvrages hydrauliques et l'entretien des cours d'eau, et la révision des lois cantonales sur l'énergie selon le « Modèle de prescriptions énergétiques des cantons » (MoPEC). Ces dernières visent une harmonisation plus poussée au plan légal, destinée à simplifier le travail des propriétaires et des professionnels présents dans plusieurs cantons pour ce qui est de la conception des bâtiments et des demandes d'autorisation; elles sont anodines d'un point de vue fédéraliste.

Finances

Sont principalement cités les actes légaux dans les domaines de la fiscalité, des finances et de la péréquation financière cantonale.

S'agissant de la fiscalité, quelques cantons ont étudié la question de la mise en œuvre de la 3^e réforme des entreprises et engagé des travaux législatifs. Leur marge d'action était restreinte, quand bien même la Confédération n'est, pour une fois, pas directement en cause dans cette perte d'autonomie, qui résulte de l'alignement sur les normes internationales.

Les projets cantonaux dans le domaine des finances ont concerné des mesures pour équilibrer les déficits publics structurels dans certains cantons, bien que ces déficits soient en partie imputables directement à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), au fonds d'infrastructure ferroviaire et à un manque d'équivalence fiscale dans certains secteurs politiques (par ex., santé, asile, social et justice). Autres sujets mentionnés: le programme cantonal d'économies couplé à des contrats de prestations et l'imposition des frontaliers, en débat dans plusieurs cantons. Dans l'ensemble, le domaine des finances n'a pas appelé de commentaire particulier de la part des cantons.

Action sociale et santé

Le secteur social et la santé recouvrent les assurances sociales, l'aide sociale, l'asile et les réfugiés. Les cantons ont légiféré principalement sur la compatibilité entre travail et famille (accueil extrafamilial des enfants, intégration linguistique), le financement des soins, la réduction des primes (caisses maladie) et le soutien financier aux familles démunies, en particulier le financement du domaine de l'asile et des réfugiés. S'agissant de ce dernier, l'équivalence financière fait problème du point de vue du fédéralisme, étant donné que les indemnités allouées par la Confédération pour les mineurs non accompagnés sont loin de couvrir les coûts. Les décisions arrêtées par la Confédération ont des effets directs sur les budgets des cantons. Certains d'entre eux estiment les directives fédérales sur la mise en place de centres pour requérants d'asile peu aisées à appliquer. Ils mentionnent aussi les directives de la CSIAS approuvées par la CDAS et recommandées aux cantons.

Le canton d'Uri a tiré parti de la marge de manœuvre que lui laisse la Confédération pour élaborer un projet d'accès aux soins ambulatoires de base fondé sur des systèmes d'encouragement et d'incitation des pouvoirs publics; il doit pallier l'offre insuffisante de soins médicaux.

Économie et promotion économique

Ce domaine comprend l'emploi, le logement, la recherche, le développement et l'innovation, et la réglementation applicable aux banques cantonales.

Il convient de mentionner le projet de loi InnovAARE du canton d'Argovie, partie intégrante du Parc suisse d'innovation, dotée d'un financement commun et d'une compétence d'exécution, et la loi sur l'encouragement de l'innovation (LEI) du canton de Berne du 27 janvier 2016. Ces lois ont permis d'encadrer le soutien de la recherche-développement à l'échelon cantonal. Les cantons se livrent

une concurrence acharnée sur le terrain de la politique d'innovation. Le cadre réglementaire est la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI), qui conditionne le financement de la Confédération à une contribution des cantons.

Les avis sont partagés concernant la législation sur l'emploi. S'agit-il d'une compétence concurrente? En effet, déterminer un salaire minimum cantonal soulève des problèmes de compatibilité avec le droit fédéral et le droit constitutionnel. Après que le Grand Conseil du canton de Neuchâtel a adopté une loi sur le salaire minimum, un recours au Tribunal fédéral a été interjeté. En 2013, le salaire minimum a été plébiscité par le peuple jurassien dans les urnes. Le projet, présenté en 2015, est très compliqué à mettre en œuvre, car sa conformité avec le droit fédéral et avec la Constitution est délicate à établir, sans parler de sa compatibilité avec les traités internationaux. À noter encore, dans le canton du Tessin cette fois-ci, le projet législatif pour lutter contre le travail au noir et l'initiative populaire «Prima i nostri», acceptée le 25 septembre 2016, dont l'objectif est de favoriser la main-d'œuvre locale.

En outre, plusieurs cantons ont révisé leurs dispositions légales sur la promotion du tourisme.

Droits politiques

Le canton de Berne a modifié sa loi sur le droit de cité (LDC). Du point de vue du fédéralisme, on relève que le modèle traditionnel à trois échelons (Confédération-canton-communes) pâtit des prescriptions détaillées édictées par la Confédération dans le domaine des naturalisations, qui ont pour effet de rétrécir la marge d'action des cantons et des communes. Zurich et Schwytz ont révisé leurs lois sur les élections et les votations populaires, afin de faire coïncider leurs périodes de législature avec celles de la Confédération.

Formation

Les lois citées par les cantons dans ce domaine concernent la scolarité obligatoire, les hautes écoles spécialisées (compétence commune), la formation professionnelle (mise en œuvre) ou encore les bourses (compétence cantonale). Si la scolarité est encore perçue comme une compétence cantonale, la centralisation s'accroît en raison du mandat constitutionnel de coordination, déterminant pour la configuration du concordat HarmoS. La CDIP relève par ailleurs que l'harmonisation inter-cantonale dans la formation est un objectif important pour les cantons. L'influence de la Confédération, avec la compétence subsidiaire qui lui est octroyée, est toujours plus grande, comme le montre la question de l'enseignement des langues étrangères à l'école obligatoire.

Sécurité

Ce domaine recouvre les projets législatifs concernant la police (compétence cantonale), la protection civile et la protection de la population. Dans certains cantons, l'encadrement de ces activités est une compétence cantonale, dans d'autres, il est une tâche commune (lutte contre les dangers naturels, par ex.) ou une tâche d'exécution. S'agissant de la répartition des tâches, la limitation croissante de la marge de manœuvre des cantons dans les prestations de protection civile est vue d'un œil critique.

Chasse

Dans les cantons de Lucerne et de Thurgovie, les lois sur la chasse ont été alignées sur la législation fédérale, elle-même modifiée. La loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP) et son ordonnance (OChP) sont des lois-cadres qui accordent de larges compétences aux cantons. La législation fédérale précise certains aspects ayant trait à la protection des espèces, des animaux et de l'environnement. La réintroduction d'espèces animales protégées fait que la Confédération se charge de légiférer et que les aides à l'exécution qu'elle édicte restreignent progressivement la marge d'action des cantons. Par son cadre réglementaire, la Confédération s'immisce aussi dans l'exploitation cynégétique, qui est du ressort des cantons.

3.2 Collaboration intercantonale

Collaborer est plus nécessaire que jamais pour les cantons. Le cadre réglementaire est défini par la Constitution en son art. 48f. L'autonomie des cantons est confortée par les accords intercantonaux passés dans les domaines qui sont de leur compétence. Rappelons en particulier qu'ils sont habilités à instituer des organes intercantonaux chargés de légiférer et de mettre en œuvre ces accords.

Sont détaillés ci-après les principaux accords et conventions conclus entre 2014 et 2016 dans les domaines relevant des art. 48 et 48a Cst.

3.2.1 Conventions dans les domaines de tâches relevant de l'art. 48a Cst.

La Confédération peut donner force obligatoire à des conventions intercantionales dans neuf domaines et obliger les cantons à y adhérer (art. 48a Cst.). Cette compétence a pour objectif principal de soutenir l'équivalence fiscale et de pourvoir à une indemnisation coordonnée des externalités (« spillovers ») entre les cantons. Voici les neuf domaines de tâches pour lesquels une déclaration de force obligatoire générale ou un devoir de participation sont exigibles :

- exécution des peines et mesures ;
- instruction publique (harmonisation) ;
- hautes écoles cantonales ;
- institutions culturelles d'importance suprarégionale ;
- gestion des déchets et épuration des eaux usées ;
- transport en agglomération ;
- médecine de pointe et cliniques spéciales ;
- institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

La liste actualisée de tous les accords communiqués par les cantons, par la Conférence des gouvernements cantonaux et par les conférences des directeurs en application de l'art. 48a Cst. figure à l'annexe 1.

Au chapitre des faits marquants, il faut mentionner la création du Centre suisse de compétences en matière d'exécution de sanctions pénales (CSCSP). La convention y relative, entrée en vigueur le 1er janvier 2017, renforce l'autonomie des cantons dans le domaine de *l'exécution des peines et mesures*, étant donné que le CSCSP a vocation à être un centre de compétences pour toutes les questions pénitentiaires et qu'il permettra d'harmoniser la pratique des cantons et des concordats.

S'agissant de la *formation*, la tendance au resserrement de la collaboration se confirme. À l'automne 2016, les citoyens des cantons de Saint-Gall, Thurgovie et Schaffhouse ont clairement signalé dans les urnes que la coordination intercantonale leur tenait plus à cœur qu'une intervention de la Confédération (concordat HarmoS, compétence en matière de plan d'études). Cette tendance s'observe aussi dans les domaines des hautes écoles et des hautes écoles spécialisées, avec l'adhésion de tous les cantons à l'Accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES), entré en vigueur le 1er janvier 2014, et au concordat sur les hautes écoles, entré en vigueur le 1er janvier 2015. Elle est particulièrement marquée pour les conventions encadrant la formation professionnelle (AESS), les bourses d'études (accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études, accord sur les bourses d'études) et l'encouragement en faveur des élèves surdoués. La mise en œuvre de la Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée (CIMHS) en est une preuve supplémentaire.

Pour ce qui est de la *culture*, l'adhésion des cantons de Suisse orientale à l'Accord sur la collaboration intercantonale dans le domaine des équipements culturels suprarégionaux est en débat, preuve

que les cantons entendent bien tirer parti de la collaboration intercantonale pour consolider les domaines de tâches dans lesquels ils jouissent d'une pleine autonomie.

La valeur ajoutée que confèrent les conventions à la coopération intercantonale ressort aussi de l'issue favorable, en 2016, de la *procédure de règlement des différends* – elle relève de la CIIS – entre les cantons de Saint-Gall et de Schwytz. La procédure est fondée sur l'accord-cadre du 24 juin 2005 sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI). Les parties sont parvenues à un accord malgré les difficultés, un bon point pour le dispositif de règlement des différends mais aussi pour le fédéralisme. Cela montre, d'une part, que les cantons entendent mettre du leur pour que la collaboration fonctionne et que les accords passés entre eux soient respectés et, d'autre part, que les cantons sont capables de régler eux-mêmes leurs différends. Cependant, la recrudescence des différends amène à se poser la question suivante : ne faudrait-il pas revoir de fond en comble certains points de l'ACI ?

3.2.2 Évolution de la collaboration intercantonale dans d'autres domaines

Voici un résumé des développements concernant les domaines de tâches ne relevant pas de l'art. 48a Cst.

Le domaine *économie* a vu la signature, en 2015, de la convention de prestations entre les cantons et Switzerland Global Enterprise (S-GE) dans le cadre du mandat de la Confédération (SECO) confié à S-GE pour la promotion économique à l'étranger de 2016 à 2019 et la convention-cadre en matière de cyberadministration en Suisse 2016–2019. Une étape importante a été franchie dans les marchés publics, avec la mise en consultation, le 22 septembre 2014, de l'avant-projet de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) par l'organe intercantonal compétent AiMp. L'objectif de l'accord est d'harmoniser les directives cantonales et celles de la Confédération. Mentionnons encore que l'autorité intercantonale des entraves techniques au commerce (AIET) a adopté – avec entrée en vigueur au 1er janvier 2015 – la révision des prescriptions de protection incendie de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI).

Au chapitre de la *santé* et de *l'aide sociale*, les cantons ont édicté des principes de coordination pour la planification hospitalière, comme la loi les y oblige. Ils devraient être adoptés par l'Assemblée plénière CDS au printemps 2017. Pendant la période sous revue, les cantons d'Uri, de Schwytz et de Zoug ont conclu, le 17 mars 2016, un concordat réglant l'accès aux soins psychiatriques. Il s'agit d'une révision totale du concordat sur la psychiatrie, qui pose les conditions juridiques de la prise en charge intégrée. Issue du regroupement des services psychiatriques ambulatoires des trois cantons et de la clinique Zugersee, une société d'exploitation sera chargée de poursuivre la modernisation des structures et de garantir l'efficacité, l'interopérabilité et l'orientation patients des services psychiatriques et psychothérapeutiques. Les autres dossiers en cours sont la collaboration au registre des professions de la santé NAREG, l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études (AIRD) et le financement de la formation postgrade (CFFP). S'agissant de l'action sociale, on retiendra la mise en œuvre de la deuxième étape de la révision des directives CSIAS et la nouvelle norme sanctionnant l'obtention frauduleuse de prestations sociales. Les cantons avaient demandé une loi-cadre pour l'aide sociale.

Dans les domaines *énergie* et *transports*, notons la mise en œuvre des « Modèles de prescriptions énergétiques des cantons » (MoPEC) et le passage au nouveau Programme Bâtiments (Modèle d'encouragement harmonisé des cantons, ModHenHa). Par contre, la conclusion d'un concordat sur l'énergie a été ajournée, en attendant que les négociations entamées en 2015 avec l'UE aboutissent. S'agissant du financement et de l'extension du réseau ferroviaire, les conférences gouvernementales et les conférences gouvernementales régionales ont adopté les concepts de référence pour l'étape d'aménagement 2030 du trafic régional prévoyant un concept d'horaire cadencé pour le transport des voyageurs et des marchandises (graphiques du réseau) finançable jusqu'en 2015. Côté tarifs, mentionnons le « Tarifverbund Ostwind » regroupant les cantons TG, SG, AR, AI et GL.

Dans les domaines politiques *sécurité et migration*, il faut souligner la mise en œuvre du Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives (concordat sur les hooligans) et l'harmonisation de l'informatique de la justice pénale. Le premier, appliqué dans tous les cantons hormis les deux Bâle, a déjà des retombées positives, tandis que l'harmonisation est un exemple de solution fédéraliste efficace, à laquelle participe aussi la Confédération. Par contre, les contours de la convention sur la collaboration policière intercantonale sont encore flous, étant donné que des questions techniques et informatiques ont été soulevées lors de la consultation. Des problèmes sont apparus aussi dans la restructuration du domaine de l'asile, en lien notamment avec les sites qui hébergeront les centres fédéraux; une solution devra être trouvée au premier semestre 2017. En Suisse centrale, les cantons de SZ, OW, NW et ZG ont achevé la mise en place de la collaboration entre les centrales d'appel (gestion des appels en cas de surcharge et redondances) dans le cadre de la convention intercantonale sur la coopération policière. La convention réglant la complémentarité des centrales d'appel en cas de surcharge (*Vereinbarung zum Notrufüberlauf*) est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 pour une phase pilote de deux ans. En ce qui concerne les redondances, les cantons d'Obwald et de Nidwald avaient réglé leur collaboration en décembre 2014. Ces accords ont permis d'accroître la sécurité, d'améliorer la qualité et de mettre des ressources en commun. Les gouvernements de Suisse centrale ont signé pour leur part un accord de coordination pour la mise en œuvre des mesures de protection contre la discrimination, en instituant un centre de compétences. Confédération et cantons ont par ailleurs conclu une convention administrative sur le Réseau national de sécurité (RNS). Un bémol toutefois dans le domaine de la sécurité: l'un des deux concordats sur les prestations de sécurité effectuées par des personnes privées (KÜPS) n'a pas rallié tous les cantons. Certains parlements cantonaux ont refusé d'y adhérer, ce qui engendre de grandes difficultés sur le marché intérieur pour traiter avec les entreprises de sécurité. La Confédération (Parlement) exerce déjà une pression pour édicter une loi fédérale, une solution qui serait à déplorer du point de vue du fédéralisme.

Dans le cadre de la collaboration intercantonale, l'introduction d'une *assurance fédérale obligatoire contre les risques de tremblement de terre* est actuellement à l'étude, après que le Conseil fédéral a opté pour une solution intercantonale plutôt que fédérale dans sa réponse à une motion datant de 2011 (11.3511). La solution intercantonale respecterait les compétences des cantons, alors que l'option fédérale impliquerait de donner de nouvelles compétences à la Confédération dans la Constitution. L'idée maîtresse du projet est de rendre obligatoire l'assurance contre les tremblements de terre par un concordat et d'en établir les paramètres. La CdC a consulté les cantons à la suite d'une demande de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E) et compte tenu de l'initiative déposée par le canton de Bâle-Ville en 2016; une majorité d'entre eux sont favorables à l'introduction d'une assurance obligatoire et à un concordat intercantonal.

3.2.3 Conventions en préparation

Parmi les conventions en cours d'élaboration, signalons, dans le domaine de la *formation*, la révision partielle de l'Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études, dont la procédure d'adhésion devrait être close au premier trimestre 2017. Mentionnons aussi le plan d'études 21 (Lehrplan 21) pour l'école obligatoire, qui n'est pas une convention intercantonale à proprement parler, mais constitue, pour 21 cantons germanophones ou plurilingues, le pendant du Plan d'étude romand (PER). La Conférence des directeurs de l'instruction publique des cantons de Suisse alémanique a approuvé, fin octobre 2014, un projet à l'intention des cantons, qui devront arrêter les modalités d'introduction du plan d'études 21 conformément à leurs législations et à leurs attributions. La mise en œuvre incombera ensuite aux cantons. Enfin, les membres de la conférence gouvernementale de Suisse centrale (ZRK: LU, UR, SZ, OW, NW et ZG) ont mis sur les rails plusieurs grands projets de transports, comme le Bypass Luzern (contournement) ou la gare souterraine de Lucerne.

3.2.4 Conclusion

La majorité des conventions intercantionales sont des accords régionaux entre deux ou plusieurs cantons d'une région. On observe depuis un certain temps une tendance à conclure des conventions de portée nationale (concordats): depuis le début des années 1970, elles concernaient avant tout le domaine de la formation, mais elles s'étendent depuis peu à d'autres domaines. Citons la Convention intercantonale relative aux institutions sociales du 13 décembre 2002, la Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée du 14 mars 2008 ou, plus récemment, les conventions dans les domaines sécurité, énergie et transports.

Déjà intense avant l'introduction de la RPT, la collaboration intercantonale s'est encore développée, en partie indépendamment de la RPT. L'introduction de la RPT 2008 a renforcé les bases légales de la collaboration intercantonale, celle-ci étant assortie d'une compensation des charges. Les versements destinés à compenser les charges dans les domaines de tâches au titre de l'art. 48a Cst. ont quasiment doublé par rapport à la période précédant la RPT, une tendance qui s'est affirmée pendant la période 2014-2016. Dans le rapport d'évaluation de l'efficacité 2012-2015, plusieurs cantons ont estimé que le moment n'était pas encore venu d'évaluer sérieusement cet instrument. Une grande majorité de cantons est d'avis que la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges, telle que la prévoit la RPT, a fait ses preuves et qu'elle a apporté une amélioration qualitative. Nombre d'indicateurs montrent que la RPT se traduit par une intensification de la collaboration intercantonale. Il s'agit là d'une évolution positive dans la perspective de la cohésion nationale, étant donné que la collaboration intercantonale renforce le sentiment d'appartenance.

La législation intercantonale offre dans certains cas une alternative aux lois fédérales, dès lors qu'un besoin de coordination apparaît pour une compétence cantonale spécifique et qu'un transfert de compétence à la Confédération n'est pas justifié. L'avantage de la législation intercantonale est que les cantons peuvent organiser eux-mêmes les domaines relevant de leur compétence. Cette tendance met en lumière plusieurs enjeux fondamentaux (par ex., l'acceptation par la société de concordats de portée nationale, leur adaptation et leur développement, le rôle et la participation des parlements cantonaux), qui plaident pour un réexamen général de cette thématique.

En septembre 2010, des voix s'étaient élevées pour demander l'établissement d'un état des lieux de la collaboration intercantonale et un recueil officiel des concordats et conventions intercantonaux. En effet, le principe de transparence voudrait que l'on tienne un registre centralisé des actes intercantonaux. Or, les cantons n'appliquent pas tous le même mode de classement. En novembre 2011, les gouvernements cantonaux se sont donc prononcés pour la création d'un recueil pragmatique du droit intercantonal. La manière de mettre en œuvre cette solution doit encore être définie.

4 Évolution du fédéralisme: le point de vue des autres acteurs

La Confédération a, elle aussi, été invitée à exprimer son point de vue; son compte rendu vient ainsi compléter l'analyse fournie par les cantons et les conférences intercantionales (ch. 4.1). Il a été par ailleurs demandé à des spécialistes externes de passer en revue la jurisprudence du Tribunal fédéral (ch. 4.2), les publications sur le fédéralisme suisse et l'évolution du débat sur le fédéralisme dans les médias suisses (ch. 4.4). Une appréciation de l'évolution du fédéralisme dans le contexte européen clôt cette partie (ch. 4.5).

4.1 Confédération/administration fédérale

Le point de vue de la Confédération sur l'évolution du fédéralisme entre 2014 et 2016 a été analysé par l'Office fédéral de la justice (OFJ) en collaboration avec l'Administration fédérale des finances, la Direction des affaires européennes (DAE) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et la Chancellerie fédérale. Le rapport a été soumis au Groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme (IDEKOF).

Échelon européen

Union européenne

Durant la période sous revue, les cantons ont été étroitement associés à la mise en œuvre de la stratégie de consolidation et de renouvellement de la voie bilatérale adoptée par le Conseil fédéral. La collaboration entre la Confédération et les cantons revêt une grande importance dans les relations entre la Suisse et l'UE. Les cantons sont concernés par de nombreux accords bilatéraux, notamment dans les domaines où ils disposent de compétences propres : coopération policière et judiciaire, migration, formation et culture, transports terrestres et aériens, marchés publics, entre autres. Les cantons sont représentés dans la délégation suisse au sein des comités mixtes Suisse-UE pour les secteurs où ils ont des compétences et où leurs intérêts sont en jeu. Ils sont représentés également dans les comités de comitologie et les groupes d'experts de l'UE où la Suisse dispose d'un siège. Ils prennent part aux négociations avec l'UE sur les questions institutionnelles, sur l'électricité et sur la participation de la Suisse au programme « Culture » de l'UE, qui fait partie du programme-cadre « Europe Créative ».

Ces dernières années, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a régulièrement pris position sur des questions liées à la politique européenne (mandats de négociation, accords, processus législatifs, etc.) et participé activement aux débats de politique intérieure. En 2016, elle a contribué à la formation de l'opinion et à l'élaboration de solutions concernant un dossier-clé de la politique européenne en proposant une clause de sauvegarde bottom-up pour l'application de l'art. 121a Cst.

En outre, des chargés d'information des cantons travaillent à la Direction des affaires européennes (DAE), à l'OFJ et à la Mission de la Suisse auprès de l'UE, ce qui garantit un échange d'informations régulier et le respect des intérêts et des droits de participation des cantons. Depuis 2012, le Dialogue politique Confédération-cantons concernant les questions européennes (Dialogue Europe) constitue un forum supplémentaire, qui réunit les chefs du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), d'une part, et une délégation de la CdC, d'autre part. D'autres représentants peuvent y être associés d'un commun accord. De 2014 à 2016, la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) a participé à deux Dialogues Europe. Le Dialogue Europe est en règle générale bimestriel et il s'est établi comme un forum consacré à la discussion des questions de fond touchant à la politique européenne et des dossiers d'actualité. À ce jour, 31 rencontres ont eu lieu (dont 19 de 2014 à 2016); leur fréquence a augmenté et leur importance stratégique s'est accentuée au fil du temps.

Conseil de l'Europe

Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales concerne, outre les cantons, les communes. Il a été élaboré par le Conseil de l'Europe sur la base des travaux menés depuis les années 1970 dans le domaine de la participation locale. Les cantons et un représentant de la Confédération ont été associés aux travaux de la commission d'experts compétente. Au vu des résultats réjouissants de la consultation, le Conseil fédéral a soumis en 2016 au Parlement un message concernant la ratification de ce protocole additionnel. Celui-ci assure à toute personne le droit de participer aux affaires des collectivités locales. L'exécution incombe aux cantons, mais il n'est probablement pas nécessaire de légiférer en la matière.

Échelon constitutionnel

Plusieurs changements ont eu lieu au niveau de la Constitution entre 2014 et 2016, dont certains ont une incidence sur les cantons et sur le fédéralisme.

L'initiative « Contre l'immigration de masse » acceptée par le peuple et les cantons le 9 février 2014 est d'importance majeure. Le nouvel art. 121a Cst. aura un impact sur les cantons puisque son objectif est de restreindre l'immigration. L'adoption de cet article a donné davantage de poids à l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (FKI), lancée en 2011. En 2015, la Confédération et les cantons ont adopté une convention pour renforcer leur collaboration dans ce domaine (FKI plus).

L'arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF), accepté lors du scrutin du 9 février 2014, modifie les art. 81a, 85, 87a et 130 al. 3bis Cst. et instaure un fonds d'infrastructure ferroviaire alimenté par la Confédération et par les cantons. Ce fonds est destiné à l'amélioration du réseau ferroviaire national, ce dont profiteront de nombreux cantons.

L'arrêté fédéral concernant les soins médicaux de base, approuvé par le peuple et les cantons le 18 mai 2014, modifie l'art. 117a Cst. Il contraint la Confédération et les cantons à assurer à chacun un accès rapide à des soins médicaux de base de qualité.

À noter encore le rapport approuvé par le Conseil fédéral en réponse aux postulats Fluri 13.3820 et Germann 13.3835, qui évalue la mise en œuvre de l'art. 50 de la Constitution (autonomie communale dans le système politique suisse). Le rapport montre que la visibilité des communes a été améliorée et que l'entrée en vigueur de cette disposition a eu l'effet escompté.

Niveau législatif

De 2014 à 2016, les modifications législatives ne traduisent pas une tendance marquée vers la centralisation ou la décentralisation. Elles sont souvent le fruit d'engagements internationaux ou de projets lancés par le Parlement, mais elles n'ont que rarement une incidence sur le partage des tâches entre la Confédération et les cantons. On remarque tout de même que passablement de projets amènent la Confédération et les cantons à travailler ensemble.

Un exemple intéressant de la collaboration entre la Confédération et les cantons est la révision parallèle de la loi sur les marchés publics et du concordat intercantonal sur les marchés publics. Un groupe de travail paritaire composé de représentants des cantons et de la Confédération et présidé par un expert juridique externe a été chargé de veiller à ce que les modifications des deux textes concordent quant au fond. Cette forme de collaboration permet de tenir compte des compétences cantonales. Les différences liées au cadre réglementaire, aux procédures législatives et à la rédaction des lois ont pu être surmontées et une solution a été trouvée. L'expérience a cependant montré qu'il aurait fallu s'interroger, dès le début du projet et dès la mise en place du groupe de travail, sur la manière et le meilleur moment pour faire intervenir les services des offices transversaux (Chancellerie fédérale et OFJ), afin d'assurer la qualité juridique, légistique et rédactionnelle des textes normatifs.

Les Chambres fédérales se penchent actuellement sur le projet de loi sur les jeux d'argent, élaboré en étroite collaboration avec les cantons. L'exécution de cette nouvelle loi fédérale incombera en premier lieu à la Commission fédérale des maisons de jeu, à l'autorité intercantonale compétente (l'actuelle Commission intercantonale des loteries et paris Comlot) et aux autorités d'exécution cantonales. L'organe de coordination prévu à l'art. 106, al. 7 Cst., qui sera composé à parts égales de membres des autorités d'exécution fédérales et cantonales, devra faciliter la collaboration entre la Confédération et les cantons dans l'accomplissement de leurs tâches. La mise en œuvre de la loi sur les jeux d'argent implique une révision des bases légales cantonales.

Les travaux relatifs aux mesures de coercition à des fins d'assistance (MCFA) antérieures à 1981

sont un autre exemple d'une collaboration constructive et non bureaucratique entre la Confédération et les cantons. Il a été possible de prendre en très peu de temps (trois ans) une multitude de mesures en faveur des victimes et des autres personnes concernées (par ex. mise en place d'une table ronde et d'un fonds d'aide immédiate aux victimes de MCFA, avec le soutien financier des cantons principalement). En outre, les cantons ont créé rapidement des points de contact grâce à l'entremise de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Ces points de contact ont conseillé les victimes et les autres personnes concernées et ils leur ont apporté leur concours pour rechercher leurs dossiers et pour remplir les demandes d'aide immédiate; ils continueront de le faire pour les demandes de contribution de solidarité. Les archives cantonales ont, elles aussi, fait leur possible pour sauver les dossiers des victimes de la destruction, les conserver et en faciliter l'accès aux victimes, notamment grâce à l'entremise de la Conférence des directrices et directeurs d'Archives suisses (CDA). Cette bonne collaboration a permis d'élaborer rapidement la nouvelle loi fédérale sur les MCFA antérieures à 1981, adoptée durant la session d'automne 2016 à une très nette majorité, surtout au Conseil des États.

Il arrive que la Confédération doive examiner l'opportunité d'une réglementation nationale lorsque les cantons ne parviennent pas à trouver une solution concordataire dans un domaine où une harmonisation est utile. Le Conseil fédéral a dû le faire dans le cas de la motion Seiler Graf (16.3723) « Réglementer enfin au niveau national les prestations de sécurité privées ». La motion demande une réglementation fédérale, car les cantons n'arrivent pas à s'entendre en dépit du concordat romand CES et du concordat sur les prestations de sécurité effectuées par des personnes privées (CPSP) adopté par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) en 2010. Le Conseil fédéral suivra les développements dans ce domaine.

Mise en œuvre du droit fédéral

Un autre exemple de collaboration entre la Confédération et les cantons est le groupe de travail commun Confédération-cantons qui élabore des propositions destinées à améliorer la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons. La création de ce groupe de travail a été décidée dans le cadre du Dialogue confédéral du 18 mars 2011. Ses travaux visent avant tout à améliorer la participation précoce des cantons aux projets législatifs, la prise en compte des questions de mise en œuvre et l'interaction avec les cantons durant la phase parlementaire et lors de la fixation des délais de mise en œuvre. La Confédération a adapté le droit de la consultation et ses directives internes afin de réaliser ces mesures.

Collaboration entre la Confédération et les cantons (dans le domaine du vote électronique)

La Confédération et les cantons poursuivent ensemble les travaux de développement du vote électronique. Les véritables chefs de projet sont les cantons, qui décident s'il doit être introduit et quand. La Chancellerie fédérale coordonne la procédure au niveau national et fait office d'instance d'autorisation, avec le Conseil fédéral. Les étapes et les résultats, qui doivent pouvoir être mesurés, seront déterminés sur la base des indications fournies par les cantons.

Six cantons proposent actuellement à l'essai le vote électronique aux citoyens. Au niveau fédéral, l'utilisation du vote électronique nécessiterait une adaptation des bases légales, notamment de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP). Cette modification serait sujette au référendum.

Finances publiques

Les finances des cantons sont étroitement liées à celles de la Confédération. Depuis 2014, l'Administration fédérale des finances publie, dans le rapport sur la statistique financière de la Suisse, les recettes que les cantons reçoivent de la Confédération. En 2014, la somme des transferts de la Confédération aux cantons était supérieure à 20 milliards de francs, soit près d'un quart des recettes totales des cantons. Ces transferts sont subdivisés en trois catégories :

- parts aux recettes de la Confédération (notamment impôt fédéral direct et impôt anticipé), non affectées (2014 : 3,8 milliards de francs);

- versements dans le cadre de la péréquation financière (péréquation des ressources et compensation des charges et des cas de rigueur), également non affectés (2014 : 3,2 milliards de francs);
- contributions fédérales à affectation spéciale servant à financer les tâches assumées conjointement par la Confédération et les cantons (2014 : 12,7 milliards de francs).

Les parts cantonales aux recettes de la Confédération proviennent en majorité de l'impôt fédéral direct (3 milliards de francs environ).

Dans les arrêtés fédéraux du 19 juin 2015, l'Assemblée fédérale a fixé les contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges pour la période 2016 à 2019. Le Parlement a réduit la dotation de la péréquation des ressources de 165 millions de francs par rapport à la dernière année de la période 2012–2015, l'allègement s'élevant à 98,1 millions de francs pour la Confédération dans le cadre de la péréquation verticale des ressources et à 66,9 millions de francs pour les cantons à fort potentiel de ressources dans le cadre de la péréquation horizontale des ressources. Ce faisant, le Parlement n'a suivi qu'en partie le Conseil fédéral, qui avait proposé de réduire la dotation de la péréquation des ressources de 330 millions de francs dans son message du 3 septembre 2014. En dépit de la réduction opérée par le Parlement, le canton au potentiel de ressources le plus faible a affiché, après péréquation des ressources 2016, un indice de 87,3 points, nettement supérieur aux 85 points visés.

Les contributions fédérales à affectation spéciale sont utilisées principalement dans la sécurité sociale (36%), dans l'agriculture (23%), dans la formation (21%) et dans les transports (15%).

La réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) a été préparée de concert par la Confédération et les cantons. Elle avait pour objectif de supprimer les statuts fiscaux cantonaux (holdings, sociétés de domicile, sociétés mixtes), contraires aux normes internationales, pour les remplacer par des instruments utilisés dans la plupart des pays. Par ailleurs, la péréquation financière devait rester opérationnelle une fois le nouveau cadre fiscal mis en place. Le rejet de la RIE III lors de la votation populaire du 12 février 2017 donne naissance à un nouveau projet, le Projet fiscal 17.

Analyse globale et perspectives

Les années 2014 à 2016 n'ont pas bouleversé les rapports entre la Confédération et les cantons. La collaboration a été bonne dans l'ensemble et la répartition des compétences a été respectée. Plusieurs modifications constitutionnelles ont d'importantes répercussions aussi bien sur les cantons que sur la Confédération, comme l'adoption de l'art. 121a Cst. Les modifications législatives ne traduisent pas une tendance marquée vers la centralisation ou la décentralisation. Il convient cependant de relever que là où des solutions cantonales ou intercantionales peinent à se mettre en place, la pression politique pour légiférer au plan fédéral augmente (motion Seiler Graf 16.3723 citée dans le chapitre « Plan législatif »). Une importance particulière a été accordée à l'amélioration de la mise en œuvre du droit fédéral. Dans les domaines où la Confédération et les cantons ont des compétences partagées (par ex. les marchés publics ou les jeux d'argent), une étroite collaboration a permis de développer des solutions respectueuses des compétences de chacun, au prix – parfois – d'une complexité supplémentaire.

Concernant le niveau européen, la mise en œuvre de l'initiative « Contre l'immigration de masse » a été au cœur des discussions entre la Confédération et les cantons. L'art. 121a Cst., et plus généralement les questions migratoires, nécessiteront toujours une collaboration étroite entre les autorités fédérales et les autorités cantonales. En proposant aux Chambres de ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale, le Conseil fédéral a prouvé que l'autonomie locale et l'autonomie régionale sont indissociables de l'identité suisse.

Les perspectives en matière de finances publiques sont étroitement liées au projet consécutif à la RIE III, que la Confédération et les cantons élaboreront ensemble.

4.2 Jurisprudence

L'Institut du Fédéralisme (IFF) de l'Université de Fribourg, Klara Grossenbacher (MLaw), a analysé la jurisprudence du Tribunal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et même des tribunaux cantonaux sur les questions de fédéralisme au cours de la période 2014–2016.

L'analyse porte principalement sur la jurisprudence relative au cadre constitutionnel de la structure fédérale, en particulier sur la répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons (art. 3 en lien avec les articles 5a, 42 et 43a Cst.), sur la primauté du droit fédéral sur le droit cantonal (force dérogatoire du droit fédéral, art. 49 Cst.), sur l'autonomie des cantons (art. 47 Cst.), sur les limites posées à la législation cantonale dans le domaine des droits de l'Homme et des principes de l'État de droit (sans oublier les normes de la Confédération fixant des buts ou des programmes) (art. 7 à 34 Cst. et art. 5 Cst.), sur les obligations fédérales de coopération et de fidélité en général (art. 44, 45 et 48 Cst.) et sur l'exécution du droit fédéral en particulier (art. 46 Cst.), ainsi que sur la garantie de l'existence, du statut, du territoire et de l'ordre constitutionnel des cantons par la Confédération (art. 52 et 53 Cst.). Le rapport détaillé figure à l'annexe 2.

Sur quelque 150 arrêts pertinents, certains en particulier méritent d'être soulignés. S'agissant de l'aménagement du territoire, le Tribunal fédéral a ainsi considéré que les communes ne peuvent pas se voir interdire de réglementer le prélèvement des plus-values liées à la planification, ni de les prélever elles-mêmes, si et aussi longtemps que le canton n'a pas entrepris les travaux législatifs nécessaires (ATF 142 I 177), ou alors que de nouveaux classements en zones à bâtir, aux termes de la loi révisée sur l'aménagement du territoire, représentent une tâche fédérale, de telle sorte que les organisations de protection de la nature et du paysage présentes au niveau national disposent d'un droit de recours (ATF 142 II 509). En ce qui concerne les droits politiques, le Tribunal fédéral a statué en premier lieu sur l'organisation des élections aux parlements cantonaux. Dans ses arrêts, il a jugé que le découpage des cantons en cercles électoraux, certes traditionnel mais ne reflétant pas la force effective des partis politiques, n'était plus adapté au système électoral de représentation proportionnelle sans mesures correctrices, et que le scrutin majoritaire n'était compatible avec la Constitution qu'en présence de motifs objectifs (ATF 140 I 107, ATF 140 I 394, ATF arrêt 1C_511/2015 du 12 octobre 2016). Par ailleurs, le Tribunal fédéral a examiné la recevabilité des prises de position cantonales sur les objets des votations fédérales, et a conclu que rien ne s'opposait à une intervention cantonale, pour autant qu'elle ait un intérêt direct et spécifique au résultat du vote, clairement supérieur à celui des autres cantons (ATF arrêt 1C_455/2016 du 14 décembre 2016). Finalement, le Tribunal fédéral a validé l'échec de l'initiative constitutionnelle tessinoise prévoyant la fusion de Locarno et celle de Bellinzone avec les communes voisines, au motif que l'initiative était contraire à la Charte européenne de l'autonomie locale, qui prévoit un droit général des collectivités locales concernées à être consultées (ATF 142 I 216).

Dans son appréciation finale, l'IFF précise que pour identifier concrètement et sans équivoque les tendances de la jurisprudence relative au fédéralisme, l'étude devrait porter sur une période plus longue. Pour autant, une période d'observation de trois ans – qui de surcroît prend en compte de précédentes études – permet de tirer des conclusions utiles et d'identifier des orientations au moins partielles :

1. Entre 2011 et 2013, il avait déjà été souligné que la Confédération et les cantons n'utilisent guère la possibilité qui leur est donnée de porter des conflits de compétences ou des différends relevant du droit civil ou public – opposant la Confédération aux cantons ou ces derniers entre eux – devant le Tribunal fédéral par voie d'action (contestation de droit public en vertu de l'art. 120 al. 1 LTF). La présente période de référence confirme que de tels litiges sont plus volontiers résolus en amont par la voie politique. Le Tribunal fédéral a cependant, à maintes reprises, fait expressément référence à la contestation de droit public, notamment en lien avec l'attribution des compétences aux autorités de protection de l'enfant et de l'adulte dans les rapports intercantonaux ou à l'occasion de conflits entre des organes concordataires ou des cantons concordataires. Concernant ces derniers, il conviendra d'examiner attentivement leur impact sur la possibilité de recours,

étant donné que la coopération intercantonale a été renforcée. Les questions de droit public portées devant le Tribunal fédéral sont souvent le fait de recours individuels (notamment en lien avec la force dérogatoire du droit fédéral).

2. Entre 2014 et 2016, le Tribunal fédéral a contribué ponctuellement à clarifier les questions de procédures ouvertes relatives aux conventions et aux organes intercantonaux soulevées dans le rapport précédent (2011–2013). Les juges de Mont-Repos ont réaffirmé en particulier la possibilité de contester tout ou partie des concordats normatifs devant le Tribunal fédéral, ainsi que la qualification des commissions intercantionales de recours, souvent utilisées comme juridictions de dernière instance et dont les décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. Ce dernier a en outre rappelé que les cantons perdent leur droit de recours contre des décisions des organes concordataires dès lors qu'ils ont transféré à ces derniers les compétences correspondantes. De manière générale toutefois, des incertitudes demeurent quant au traitement des concordats normatifs et de leurs organes, de sorte que d'autres précisions (jurisprudentielles) s'avèrent indispensables.
3. Le Tribunal fédéral a continué d'étendre le catalogue des tâches fédérales (notamment les mesures visant à limiter le mitage du territoire) afin que les organisations de protection de la nature et du patrimoine puissent former des recours, si bien que le problème de la sécurité juridique et les questions de fédéralisme et de répartition des compétences qui en découlent restent d'actualité.
4. On constate également que le Tribunal fédéral se départit progressivement de sa réserve très marquée à l'égard du fédéralisme au profit d'une conception à la fois sectorielle et pragmatique. C'est en tout cas ce que montrent les arrêts relatifs aux systèmes électoraux des cantons, où le Tribunal fédéral a jugé que le découpage des cantons en cercles électoraux – certes traditionnel mais ne reflétant pas la force effective des partis politiques – était contraire à la constitution si non assorti de mesures correctrices, et que l'élection du Grand Conseil (législatif cantonal) au scrutin majoritaire n'était conforme à la Constitution qu'en présence de motifs objectifs. On peut interpréter de la même manière la compétence de principe attribuée à la Confédération dans le domaine de l'aménagement du territoire, qui vise à la densification du bâti et s'oriente sur le résultat, reléguant de plus en plus les cantons au rang de simples organes d'exécution. À cet égard, la décision d'imposer un moratoire sur les zones à bâtir ou de réduire les avantages liés à la planification est exemplaire. Enfin, il convient de rappeler que le Tribunal fédéral, dans la question de la recevabilité des moyens de preuve obtenus par la police d'un autre canton, a subordonné la répartition fédérale des compétences à l'intérêt de la poursuite pénale.

4.3 Recherche

L'Institut du Fédéralisme (IFF) de l'Université de Fribourg (Klara Grossenbacher, MLaw) a également examiné les grands sujets de la recherche sur le fédéralisme entre 2014 et 2016. L'analyse résume thématiquement les questions et les sujets de recherche principaux et leurs conclusions. Le rapport intégral figure à l'annexe 3.

Dans son appréciation, l'IFF constate que les nombreux débats scientifiques sur des aspects du fédéralisme suisse ont vu émerger des polémiques sur des sujets spécifiques (1.) et des questions fondamentales et récurrentes (2.):

1. – La fronde politique visant l'enseignement des langues étrangères à l'école primaire est aussi menée par des représentants du monde scientifique. Tandis que certains rejettent tout écart dans l'application du compromis linguistique, d'autres soulignent la relative ambiguïté du mandat constitutionnel relatif à la coordination intercantonale dans ce domaine, et sont critiques quant à la possibilité d'en déduire une obligation d'enseigner deux langues étrangères à l'école primaire.

- Les avis sur la question d’une possible renonciation à l’échelon communal divergent. À la majorité, qui soutient l’autonomie d’organisation des cantons, s’oppose une doctrine qui associe le principe de l’autonomie communale, ancré dans la Constitution, à l’obligation d’avoir un État fédéral à trois niveaux.
 - Le concept d’un « État romanche », qui renforcerait la position de la culture romanche, fait lui aussi débat; le concept d’un canton supplémentaire, uniquement fondé sur le personnel, soulève diverses objections d’ordre constitutionnel.
 - Enfin, un arrêt du Tribunal fédéral portant sur l’organisation des modes de scrutin cantonaux
 - en l’occurrence l’admissibilité du scrutin majoritaire pour les membres du législatif cantonal
 - a retenu l’attention et suscité des réactions contrastées parmi les scientifiques.
2. – Un nombre étonnamment élevé d’articles et de recherches porte sur l’augmentation de l’activité réglementaire de la Confédération et sur le renforcement global de sa position dans la structure fédérale. Alors que certaines dénoncent, preuves à l’appui (notamment dans les domaines de la santé ou de la culture), un glissement continu et insidieux vers la centralisation, d’autres essaient d’en analyser les causes et de proposer des contre-stratégies. Le réflexe consistant à demander une réglementation fédérale pour résoudre un problème ou un soutien financier de la Confédération sont, par exemple, identifiés comme des facteurs de centralisation. Différentes propositions sont avancées pour contenir la tendance à la centralisation, comme le renforcement des instruments de démocratie directe dans le domaine de la répartition des tâches et du règlement financier fédéral, ou encore le plafonnement des dépenses fédérales.
- La progression de la centralisation semble bel et bien liée au chevauchement des compétences, à nouveau observé. Il incite à demander instamment une nouvelle réorganisation de la répartition des compétences ou au moins à traiter le problème.
 - La dichotomie observée en maints endroits entre les espaces (de vie) en charge des tâches quotidiennes réelles d’un côté, d’un côté, et les structures politiques et administratives, de l’autre, est toujours au centre du débat sur le fédéralisme. Des chercheurs dans différentes disciplines se sont interrogés sur le meilleur moyen d’agir face à la disparition des cadres de référence. En préconisant la collaboration intercommunale, on tend à privilégier des stratégies connues.
 - On observe en outre que la concurrence fiscale, dans le système fiscal décentralisé suisse, fait l’objet de plusieurs analyses, qui démontrent notamment que l’impact de la charge fiscale sur la mobilité ne doit pas être surestimé.

4.4 Débat public/médias

Le présent chapitre analyse l’image du fédéralisme dans les médias suisses entre 2014 et 2016, notamment les articles parus dans la presse quotidienne et la presse hebdomadaire. Une attention particulière est portée aux titres diffusés dans une région linguistique et principalement au niveau cantonal dans chacune des trois grandes régions linguistiques de la Suisse. L’étude a été confiée à l’Institut de journalisme et de recherche sur les médias (IPMZ) de l’Université de Zurich (Otfried Jarren, Anna Leupold, Colin Porlezza, Samuel Studer). Elle repose sur un échantillon représentatif et une analyse ciblée, et reprend la structure du rapport 2011–2013. Le rapport complet figure en annexe du présent rapport (annexe 4).

L’analyse conclut que, *le fédéralisme n’est évoqué que de façon marginale dans les médias* (citations ou observations), *sans jamais être un thème principal*. Il s’agit, la plupart du temps, *de références générales* au fédéralisme. Comme en 2011–2013, les sujets traités concernent surtout le système étatique et les questions de droit public, suivis des *impôts* et de la concurrence fiscale, de la *politique de la formation et de la santé*, puis de la *péréquation financière*. Par rapport à la période de référence précédente, la part des articles consacrés à la concurrence financière entre les cantons ou à la formation a augmenté.

Les *politiques* comptent parmi les principaux *acteurs des débats sur le fédéralisme*, surtout aux échelons de l'exécutif et du législatif; les responsables des partis suivent directement derrière. *La science et la formation* n'en traitent que marginalement. Les acteurs de *l'économie et du secteur social* sont rarement évoqués. Les activités d'*acteurs individuels ou de représentants de l'administration* sont rarement mentionnées qu'en 2011–2013.

S'agissant des contenus, *la plupart des articles autour du fédéralisme ne soulève pas de polémique*. Les débats sur *l'influence des villes* et de la Suisse rurale ou sur la justice fiscale font partie des *sujets récurrents controversés*. En ce qui concerne les acteurs, *deux lignes de front* se dessinent, comme dans le rapport précédent. La première sépare les représentants de la Confédération et les représentants des cantons, la seconde les représentants des partis bourgeois et de droite (UDC, PLR, PDC) – qui se présentent en fervents défenseurs du fédéralisme – et les représentants des partis de gauche (en particulier le PS), favorables à un impôt successoral national ou à des réglementations contraignantes de l'apprentissage précoce du français dans tous les cantons alémaniques.

Le fédéralisme jouit d'une *image foncièrement positive* (efficacité, effet positif sur l'économie et la démocratie). La part des articles neutres a fortement progressé, tandis que celle des appréciations négatives a plutôt tendance à reculer. Les appréciations négatives concernent principalement les applications dans le domaine de la santé (facteur de coûts) et les questions d'aménagement du territoire et de politique environnementale (« cantonalisme » vu comme un frein dans un monde complexe et globalisé).

Die Weltwoche et le *St. Galler Tagblatt* font à nouveau partie des *médias* dont les articles sont positifs. La *Basler Zeitung*, le *Corriere del Ticino* et la *Berner Zeitung* sont plus neutres, tandis que le *Tagesanzeiger* et *Le Temps* publient comparativement de nombreux articles critiques. La *Neue Luzerner Zeitung* a opéré un glissement : après avoir très souvent publié des articles clairement négatifs sur le fédéralisme entre 2011 et 2013, elle s'est montrée nettement moins critique entre 2014 et 2016.

Parmi les sujets les plus conflictuels, on peut citer le conflit linguistique (mot d'ordre : suprématie de l'éducation) et la péréquation financière nationale (mot d'ordre : solidarité). Dans les deux, la notion de « fédéralisme » est utilisée comme « mot d'ordre ». Proportionnellement rares sont en revanche les articles qui s'intéressent à la notion de fédéralisme dans sa globalité.

4.5 À propos de l'évolution du fédéralisme dans le contexte européen

La contribution du Forum des fédérations (Felix Knüpling, chef de programme, Forum des fédérations) décrit les expressions et les tendances du fédéralisme dans l'Europe voisine de la Suisse. L'accent porte en particulier sur une courte analyse des développements en Allemagne, en Autriche, en Italie et en Espagne; l'Union européenne, le Royaume-Uni, la Belgique et Chypre sont évoqués brièvement.

Allemagne

Après les deux grandes réformes de 2004–2006 (sur la nouvelle répartition des compétences) et 2006–2009 (sur l'introduction du frein à l'endettement), la 3e réforme sur le réexamen des relations budgétaires entre la Fédération et les Länder est depuis quelques années au centre des débats sur le fédéralisme en Allemagne. La mise en œuvre de la nouvelle réglementation devenait urgente. Le pacte de solidarité II garantissant le développement des nouveaux Länder et les réglementations relatives à la péréquation financière entre les Länder arriveront à expiration fin 2019. Des élections législatives étant prévues à l'automne 2017, la Grande coalition formée par la CDU/CSU et le SPD doit trouver une solution durant la législature en cours.

Le 14 octobre 2016, après d'âpres négociations, l'État fédéral et les Länder sont parvenus à un ac-

cord de principe sur la réforme des relations budgétaires, qui sera consacré par d'importants amendements à la Loi fondamentale (la constitution allemande). Deux caractéristiques majeures de la nouvelle organisation sont à retenir : primo, la péréquation financière sera largement « verticalisée » et la compensation solidaire horizontale entre les Länder supprimée. Secundo, l'État fédéral a obtenu des droits de contrôle sur les compétences des Länder et des droits de participation, y compris dans le domaine administratif, en contrepartie de quoi les Länder se verront attribuer des dotations complémentaires (9,5 milliards d'euros par an).

La réforme de la péréquation financière doit dans un premier temps s'appliquer jusqu'en 2030. À partir de 2020, de nouvelles règles s'appliqueront à la répartition des aides, qui se chiffre en milliards, entre Länder contributeurs et Länder bénéficiaires, ainsi qu'entre la Fédération et les Länder. L'accord prévoit une augmentation des aides annuelles versées par la Fédération et un allègement des versements au « pot » fédéral effectués par les Länder contributeurs. Le système de péréquation financière horizontale, qui jusqu'à présent permettait le transfert d'environ un quart des recettes fiscales des Länder plus riches vers les Länder plus pauvres, sera supprimé.

À l'avenir, il sera tenu compte de la capacité financière dès la répartition des revenus fiscaux (TVA). Il s'agit là d'une exigence centrale des Länder, en particulier de la Rhénanie du Nord-Westphalie. Stricto sensu, il y aura toujours des Länder contributeurs et des Länder bénéficiaires, mais la redistribution se fera plus en amont.

Parallèlement, la péréquation financière verticale entre la Fédération et les Länder est largement remodelée : les dotations complémentaires continueront d'aider les Länder dont la situation économique est particulièrement médiocre à se développer. La réforme introduit en outre des dotations en fonction de la capacité financière des communes (*Gemeindefinanzkraft*), qui profiteront surtout aux nouveaux Länder couverts par le pacte de solidarité II, qui expirera en 2019. Ce mécanisme spécialement conçu pour les nouveaux Länder est appelé à disparaître – les anciens Länder défavorisés pourront alors prétendre à ces dotations sur un pied d'égalité.

En outre, de nombreuses compétences réparties entre la Fédération et les Länder vont être soumises à de nouvelles règles. Les autoroutes seront ainsi gérées différemment : la Fédération sera seule compétente pour la construction des autoroutes qui jusqu'alors étaient planifiées et gérées conjointement avec les Länder. Dès lors, il sera possible de faire appel à des investisseurs en vue de privatiser certains tronçons via une société de gestion des infrastructures de droit privé – ce changement en matière de politique des transports est controversé. Un nouveau « portail citoyens » fédéral permettra par ailleurs d'accéder à toutes les offres de l'administration – comme en Estonie, qui a servi de modèle. La Fédération doit aussi pouvoir cofinancer plus facilement les investissements dans les équipements communaux. Jusqu'à présent, la Loi fondamentale prévoit que la Fédération peut accorder aux Länder des aides financières destinées uniquement à des « investissements particulièrement importants ». Enfin, le Conseil de stabilité, qui contrôle la gestion budgétaire de la Fédération et des Länder, ainsi que la Cour fédérale des comptes, sont dotés de plus de compétences. Ces deux organes devront renforcer leurs contrôles afin de s'assurer que les Länder utilisent leur budget à bon escient et ne dépassent pas les plafonds de dépense.

La nouvelle organisation implique des amendements constitutionnels qui devront être examinés par les deux chambres – le Bundestag et le Bundesrat – d'ici à l'été 2017, avant les élections fédérales de septembre. La quantité, mais aussi la qualité, montre que la structure fédérale de l'Allemagne va connaître une transformation des plus radicales qui marquera les prochaines décennies.

Du point de vue de l'évolution du fédéralisme, les effets de la nouvelle péréquation financière font l'objet de vives critiques, non seulement de la part des médias et des experts, mais aussi des acteurs de la politique fédérale. Que les Länder eux-mêmes, aussi divers et différents soient-ils, renoncent à la péréquation horizontale et y voient un signe tangible de la solidarité qui les unit, a quelque chose de remarquable. Les Länder financièrement fragiles seront encore plus dépendants de la capacité financière et de la volonté de la Fédération de les soutenir. Cette profonde modification de la structure fédérale allemande va à l'encontre des résultats de la réforme du fédéralisme de 2004–2006, dont l'objectif était de renforcer l'autonomie des Länder.

La situation du fédéralisme allemand reste globalement tendue. Les appels en faveur d'une poursuite de la centralisation se font de plus en plus forts, en particulier dans le domaine de la politique éducative et sur les questions de sécurité intérieure. En ce sens, on se demande comment la nouvelle péréquation financière pourra soutenir l'autonomie des Länder.

Autriche

L'Autriche s'était, elle aussi, engagée dans une réforme de la péréquation financière, qui a été adoptée le 15 novembre 2016 par le Conseil des ministres après 18 mois de négociations. Les points essentiels concernent la simplification des flux financiers entre la Fédération, les Länder et les communes, le renforcement de la prévention primaire dans le domaine de la santé et l'extension du champ d'application du Fonds pour les soins de longue durée (*Pflegefonds*). Les partenaires de la péréquation financière – Fédération, Länder et communes – sont également convenus de passer à une répartition en fonction des tâches des collectivités par des projets-pilotes – une décision qui permettrait de concrétiser le « lancement de la transition » (*Einstieg in den Umstieg*). Pour commencer, la répartition des ressources financières des communes est en partie remplacée par une répartition en fonction des tâches, comme le financement des écoles élémentaires; à partir de 2019, elle sera élargie aux investissements en matière d'éducation obligatoire.

Première étape vers une plus grande autonomie des Länder: la contribution pour la promotion du logement est remplacée par une taxe prélevée exclusivement par les Länder, qui ont toute latitude pour en fixer le montant. Afin de réduire la charge administrative, la législation reste réservée à la Fédération. Dans chaque Land, en revanche, le législateur fixe le montant de la taxe, sans que l'État fédéral ne définisse de limites supérieure et inférieure. Jusqu'à présent, la part de l'État dans la contribution à la promotion du logement était compensée – sur la base de 2016 – par une participation plus importante de l'État aux dépenses, selon une clé de répartition unique.

Les partenaires de la péréquation financière veulent également examiner l'opportunité d'un renforcement de l'autonomie en termes de dépenses. L'examen, réalisé avec le soutien d'experts internationaux, portera notamment sur une extension de l'autonomie des Länder à d'autres dépenses (impôt sur le revenu, impôts sur les sociétés, taxe d'assurance sur les véhicules à moteur, etc.) ainsi que sur une consolidation de l'autonomie des communes, qui passerait par une réforme de la taxe foncière.

Les Länder se sont également engagés à mettre en place un benchmarking aux fins de comparaison des frais administratifs, et à analyser leurs dépenses (*spending reviews*). Les tâches et les dépenses des collectivités seront contrôlées pour s'assurer que le calendrier a été respecté et que les résultats attendus ont été obtenus, ainsi que pour identifier les gisements d'économies possibles.

Les partenaires concernés ont en outre décidé de préparer une réforme de l'État fédéral d'ici à la fin de l'année 2018, sur la base des travaux sur une réforme en profondeur de l'État et de la constitution menés par le Comité de la convention *Österreich-Konvent* 2003–2005. Il s'agit en particulier de réformer et de simplifier la répartition des compétences.

Par rapport à bien d'autres États fédéraux, l'Autriche est très fortement centralisée. L'État autrichien est d'ailleurs considéré comme une « fédération sans fédéralisme ». Du point de vue du fédéralisme, la nouvelle péréquation financière peut être jugée positive – on ne peut pas en dire autant de l'Allemagne. Elle l'est du point de vue des décisions qui vont dans le sens d'un benchmarking renforcé des prestations des collectivités publiques, mais aussi des premières étapes vers une répartition en fonction des tâches. Des avancées, certes modestes mais bien réelles, ont été obtenues vers une autonomie des dépenses. Les observateurs attendent avec plus ou moins d'impatience de voir le projet de réforme de l'État que le groupe de travail Fédération-Länder présentera dans les années à venir.

Italie

Le processus de fédéralisation italien a connu un tournant le 8 août 2016. Ce jour-là, un arrêt de la Cour de cassation a validé la tenue d'un référendum – fixé ensuite au 4 décembre 2016 – sur les réformes constitutionnelles adoptées à la majorité absolue par le Parlement. Le texte de la « loi constitutionnelle relative aux dispositions pour la fin du bicaméralisme paritaire, la réduction du nombre des parlementaires, la maîtrise du coût de fonctionnement des institutions, la suppression du Conseil National de l'Économie et du Travail (CNEL) et la révision du titre V de la 2e partie de la Constitution » a divisé les Italiens en deux camps politiques. Comme à la Chambre des députés et au Sénat, les avis étaient partagés entre partisans et opposants à la réforme dans toutes les catégories sociales. Le projet de réforme devait modifier le nombre record de 45 des 139 articles de la Constitution afin de simplifier l'ensemble du système institutionnel. Par simplification, le gouvernement Renzi entendait des décisions et des processus plus rapides et une concentration du pouvoir décisionnel entre les mains du gouvernement et du Parlement.

Pour les opposants à la réforme constitutionnelle, la simplification allait beaucoup trop loin. De fait, le projet prévoyait non seulement de supprimer les 92 provinces (entités territoriales), mais aussi le Sénat, et de réduire considérablement les compétences des 15 régions à statut ordinaire. En vertu de la décision du Parlement, l'Italie devait rester un État régional asymétrique, voire plus asymétrique qu'auparavant : avec deux constitutions en vigueur, une nouvelle Constitution pour les régions à statut ordinaire et la Constitution actuellement en vigueur pour les régions à statut spécial.

Pendant une période de transition au moins, l'Italie aurait évolué dans deux directions opposées : centralisation dans 15 régions et poursuite du processus de fédéralisation dans les 5 régions à statut spécial. Cette tendance est sensible depuis plus de 10 ans dans la jurisprudence constitutionnelle, qui a davantage renforcé la centralisation des relations entre l'État et les régions que ne le prévoit le texte de la Constitution depuis 2001.

Le texte de la Constitution devait valider la concentration des pouvoirs entre les mains du gouvernement et du Parlement, et confirmer l'affaiblissement des régions. Paradoxalement, cela ne s'est pas traduit par un aplanissement du régionalisme mais par un renforcement de l'actuelle structure asymétrique. La réforme aurait affaibli les régions à statut ordinaire, alors qu'elle n'aurait pas été appliquée aux régions autonomes, qui sont protégées par leur statut spécial d'autonomie.

En décembre 2016, le gouvernement de Matteo Renzi a essuyé un échec lors du référendum constitutionnel. Le système des autonomies territoriales reste flou même après le référendum. L'Italie s'engage en outre sur une voie politiquement instable et les points en suspens restent nombreux. Le pays doit s'adapter à des relations moins stables. Toute la question est de savoir s'il peut se le permettre.

Espagne

Deux thématiques ont dominé les développements du fédéralisme ces dernières années : la réforme du Sénat en une « véritable Chambre de représentation territoriale » et le nationalisme catalan.

Depuis 1983, le territoire espagnol est divisé en 17 Communautés (politiquement) autonomes. Cette structure territoriale, qui a valu à l'État espagnol le statut d'État autonome, est le résultat d'un processus de décentralisation politique qui a transformé l'Espagne comme jamais auparavant dans son histoire.

Le processus de décentralisation a été une entreprise difficile, comme une gageure, étroitement liée et soumise aux conditions du processus de redémocratisation qui se déroulait en parallèle. Après les décennies d'oppression de toute forme d'autonomie régionale exercée par la dictature de Franco, des mouvements régionalistes ont vu le jour dans toute l'Espagne ou presque – et pour eux, démocratie rimaient avec autonomie régionale. La résolution de la question régionale est ainsi devenue un banc d'essai important pour la toute jeune démocratie.

Ces deux développements – démocratisation et décentralisation – ont été jugés très positifs jusqu'en 2008, quand a éclaté la crise financière, économique et de la dette, mais ils sont de plus en plus remis en cause depuis quelques années. Les débats autour d'une réforme constitutionnelle portent sur trois points : ancrer les structures territoriales établies dans la constitution, renforcer la confiance dans les institutions démocratiques et résoudre la question de la Catalogne et de ses aspirations indépendantistes.

Il manque à l'État autonome espagnol un élément clé de tout État fédéral digne de ce nom : une deuxième chambre, sur le modèle du Sénat ou d'un Conseil fédéral dont sont dotés d'autres États fédéraux, qui permettrait aux Communautés régionales autonomes d'être représentées et de participer au pouvoir législatif central. Le Sénat espagnol n'est toujours pas une « véritable » chambre de représentation des Communautés autonomes, ni par sa composition ni par ses fonctions.

La mise en œuvre de la réforme du Sénat a aussi été un élément essentiel de la politique des deux derniers gouvernements social-démocrate (PSOE) et conservateur (PP) en matière d'autonomie. Le PP accepte de réformer les méthodes de travail du Sénat, pas de revenir sur sa composition. La crise a remis la réforme du Sénat sur le devant de la scène. Les propositions vont d'une suppression pure et simple du Sénat à sa transformation en une véritable chambre de représentation territoriale, c'est-à-dire en une chambre des Communautés autonomes. Aucune solution n'est en vue pour l'instant.

Dans une Espagne tiraillée entre autonomie et unité, en raison notamment du nationalisme catalan, le gouvernement catalan a organisé fin 2014 un référendum symbolique, non reconnu par Madrid. La question était la suivante : « voulez-vous que la Catalogne soit un État ? » et, si oui : « voulez-vous qu'il soit indépendant ? ». En dépit des vives critiques, le gouvernement espagnol n'a pris aucune mesure concrète pour empêcher la tenue de la consultation. Le taux de participation a été de 30 % environ et un électeur sur 4 a répondu « oui – oui ».

Le référendum n'ayant pas été reconnu, plusieurs partis se sont servis des élections régionales de septembre 2015 pour plébisciter l'indépendance de la Catalogne. Les résultats des élections régionales ont révélé une société catalane clairement divisée entre séparatistes et partisans du maintien de la Catalogne en Espagne. Ils montrent également que le *statu quo* de l'organisation territoriale ne satisfait qu'une infime partie des électeurs.

Et maintenant ? Le 9 novembre 2015, le parlement catalan a adopté une « résolution sur le lancement du processus visant à créer un État catalan indépendant sous la forme d'une République ». Le parlement régional doit mettre au vote trois lois dites de « séparation » de l'Espagne qui, pendant la phase de transition avant la création d'un État catalan, garantiront la sécurité juridique, poseront les bases d'une administration fiscale catalane et protégeront la sécurité sociale des Catalans. Carles Puigdemont, chef du gouvernement catalan, a annoncé la tenue d'un nouveau référendum sur l'indépendance pour octobre 2017.

La question de savoir si et comment une Catalogne indépendante pourrait être membre de l'Union européenne est décisive dans les débats actuels sur les conséquences possibles de son indépendance. Bruxelles et tous les États membres de l'UE ont soutenu le gouvernement central espagnol dans le conflit qui oppose Barcelone et Madrid. Le message est clair : si la Catalogne fait sécession, elle sortira « automatiquement » de l'Union. Pour (re)venir dans l'Union, elle devrait suivre tout le processus d'adhésion, qui prévoit un vote par tous les États membres, y compris l'Espagne, conformément au traité UE.

Union européenne et autres États membres

Le système politique de l'UE traverse une profonde crise depuis plusieurs années. Les problèmes principalement économiques des débuts de la crise financière sont devenus une crise du système politique pour laquelle il faut trouver des solutions. La crise a franchi un nouveau cap avec le référendum britannique sur la sortie de l'Union et le Brexit désormais imminent – c'est toute l'Union qui aujourd'hui menace de s'effondrer.

Dans ce contexte, un débat de fond sur la restructuration du système politique européen paraît urgent. Vu la montée du scepticisme vis-à-vis de l'UE, la peur d'un super-État européen est devenue un épouvantail que les partis eurosceptiques se plaisent à agiter en période électorale, alors que les partisans d'une Europe fédérale se font toujours plus nombreux. Ils estiment que la création d'un État fédéral européen, dont le Parlement européen serait l'institution centrale, permettrait de renforcer la légitimité démocratique et la capacité d'action de l'UE. Pour l'heure cependant, des solutions en faveur d'une collaboration renforcée des États membres qui le souhaitent dans certains domaines politiques (« cercles concentriques ») semblent plus réalistes, alors que, dans le même temps, la possibilité de retransférer aux États membres des compétences de l'Union européenne est examinée.

Si le Brexit a exacerbé les tensions sur l'avenir de l'Union européenne, il a aussi provoqué, au Royaume-Uni, un nouveau débat sur le fédéralisme qui va au-delà de ce que depuis vingt ans on appelle la « dévolution », à savoir le transfert de compétences du gouvernement de Londres au Parlement écossais, à l'Assemblée nationale de Galles et à l'Assemblée nord-irlandaise. L'Angleterre et le pays de Galles avaient certes voté oui à une sortie de l'Union, mais l'Irlande du Nord et l'Écosse – dont le premier parti, le Scottish National Party, est indépendantiste – ont voté contre à une forte majorité. Le Brexit est donc une occasion de repenser les relations entre le Royaume-Uni et ses entités.

Brexit oblige, des compétences essentielles – comme l'agriculture, la pêche ou la politique environnementale – reviendront au Royaume ou au Parlement et aux administrations écossaise, nord-irlandaise et galloise, et elles entraîneront une augmentation notable de leurs compétences. Dans ce contexte et face aux aspirations indépendantistes écossaises, des voix politiques de plus en plus nombreuses s'élèvent pour défendre l'idée d'une transformation du Royaume-Uni en un État fédéral, au motif que ce sera le seul moyen d'accuser le choc du Brexit et d'empêcher la sécession de l'Écosse. Il reste à voir comment ces débats vont évoluer.

Si l'avenir institutionnel du Royaume-Uni est incertain, celui de l'État fédéral belge l'est tout autant. Le fédéralisme belge reste marqué par les conflits qui opposent les communautés de ses deux grandes entités fédérées – les Flamands, néerlandophones, et les Wallons, francophones. Le compromis négocié en 2012 dans le cadre de la sixième réforme de l'État s'inscrit dans la tradition des réformes précédentes, où les exigences de la communauté flamande ont été satisfaites en échange de concessions faites à la minorité francophone. Ces concessions restent sources de conflits et objet de critiques de la part des nationalistes flamands, qui ont une nouvelle fois remporté les élections régionales et communales et pour qui l'indépendance de la Flandre est l'objectif suprême.

Depuis le 1er juillet 2014, dans le cadre du nouveau volet des réformes de l'État, de nouvelles compétences ont été transférées de l'État fédéral aux Régions, et donc aux communautés linguistiques. Elles concernent notamment la politique de santé, la justice, la politique de l'emploi, les allocations familiales et la politique des transports. La nouvelle Loi spéciale de financement (LSF) régit la répartition des recettes fiscales, ainsi que la péréquation financière verticale et horizontale. Toujours en 2014, le Sénat (deuxième chambre) a été transformé en une instance sans fonction législative et a vu ses séances se réduire comme peau de chagrin.

Le Premier ministre Charles Michel et son gouvernement ont décidé de suspendre le processus de décentralisation du pays pendant la législature en cours (les prochaines élections auront lieu en mai 2019). La Belgique reste une union d'États faible et avec de fortes tendances centrifuges – et un avenir très ouvert.

Enfin, rappelons brièvement que le fédéralisme joue un rôle de premier plan dans les négociations de paix à Chypre, divisée depuis l'invasion de l'armée turque en 1974. Les pourparlers en cours ont une chance réelle d'aboutir, alors que les précédents ont échoué. Il est envisagé d'établir un État fédéral « bicommunal et bizonal », dont les deux parties de l'île seraient membres. La délimitation de

la frontière, la répartition du pouvoir gouvernemental et les questions de sécurité restent des points d'achoppement. Le statut des forces militaires turques dans le nord est toujours en suspens. Il semble pourtant que, si solution il doit y avoir, elle sera fédérale.

Conclusion

Le fédéralisme ne devrait pas être une finalité en soi, mais un moyen d'obtenir de « bons » résultats politiques. Dans le cadre d'une appréciation des développements dans les États fédéraux européens, la question n'est plus tant de savoir s'ils tendent vers plus de centralisation ou vers davantage de fédéralisme, mais si les réformes contribueront à renforcer les capacités de planification et d'action des pouvoirs publics, la transparence et la démocratie, car au bout du compte, il s'agit aussi de la confiance des citoyennes et des citoyens dans le fonctionnement des structures institutionnelles.

Dans des pays comme la Belgique, l'Espagne, le Royaume-Uni ou Chypre – et en partie aussi l'Italie peut-être – le fédéralisme est étroitement lié à des questions d'identité nationale et de cohésion. La situation est radicalement différente en Allemagne et en Autriche. Dans l'ensemble toutefois, le critère d'appréciation devrait plutôt être : les structures fédérales et les réformes sont-elles adaptées pour relever de façon ciblée les grands défis du fédéralisme – y compris ce qui s'annonce visiblement comme un défi à venir ? Le politique se préoccupe-t-il du fossé qui s'élargit entre régions pauvres et régions riches, comme on peut l'observer dans tous les États fédéraux ? Qu'en est-il des évolutions démographiques et socio-spatiales – y a-t-il des régions de départ et des régions d'arrivée ? Le fédéralisme est-il un garant de la transparence et de la démocratie ? Les réponses à ces questions devraient être au centre des réformes fédérales.

5 Tendances et champs d'action

Les chapitres 2 et 3 ont traité des sujets majeurs qui ont marqué les années 2014 à 2016 sous l'angle du fédéralisme. Le présent chapitre présente une synthèse des tendances et des défis qui en découlent (ch. 5.1), avant de délimiter les champs d'action et les mesures à engager (ch. 5.2.).

5.1 Tendances et défis

Les tendances et les défis relevés pour la période 2014–2016 sont pratiquement identiques à ceux de 2011–2013. Trois ans ne suffisent pas en politique pour véritablement changer la donne. Néanmoins, certaines inflexions montrent que les efforts déployés peuvent être suivis d'effets sur le long terme.

5.1.1 Participation restreinte des cantons au plan fédéral

Pour que le fédéralisme helvétique conserve toute sa vigueur, il est essentiel que les instances politiques et les administrations de la Confédération en respectent les principes. Il s'agit là d'une évidence en théorie, dont la réalisation concrète peut parfois se révéler laborieuse. Que ce soit en politique intérieure ou extérieure, la participation des cantons au processus de décision sur le plan fédéral suppose une participation matérielle au processus législatif fédéral (art. 45 Cst.).

Partie intégrante de la Confédération et premiers responsables de l'exécution du droit fédéral, les cantons ont un rôle particulier à jouer. Cependant, il reste fort à faire dans le domaine législatif, l'association des cantons au processus de décision sur le plan fédéral ne fonctionnant pas toujours. Bien que le Conseil fédéral et les Chambres se déclarent sensibles à cette problématique, une vigi-

lance constante est de mise de la part des cantons. Ceux-ci doivent souvent rappeler qu'ils sont des partenaires à part entière de l'État fédéral qui, selon la Constitution, doivent être associés au processus de décision sur le plan fédéral et à l'élaboration des actes législatifs qui les concernent.

Il en va de même en politique extérieure, et avant tout en politique européenne, où les cantons doivent batailler ferme pour se faire entendre. La répartition constitutionnelle des compétences entre la Confédération et les cantons n'est pas connue de la plupart des États européens et de l'UE, qui partent du principe que la Confédération est compétente dans tous les domaines et qu'elle est leur partenaire exclusif. D'où le risque que la Confédération s'approprie effectivement toutes les compétences comme si elles étaient exclusivement les siennes. Afin de minimiser le risque, le constituant a donné aux cantons le droit de participer aux décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels (art. 55 Cst.). Des progrès ont été réalisés avec la mise en place du Dialogue Europe en vue des négociations institutionnelles avec l'Union européenne. D'autres étapes et mesures sont néanmoins nécessaires pour que la réalité prenne forme. De plus, la vigilance reste de mise : plus la Suisse reprend le droit européen, plus grand est le risque d'une centralisation croissante, avec pour corollaire une mise à l'épreuve du fédéralisme.

Association précoce des cantons

Quand bien même la mise en œuvre des lois fédérales relève essentiellement des cantons, la Confédération a intérêt à ce que ses lois puissent être mises en œuvre comme il se doit et dans les temps. Un acte législatif non applicable est sans effet et source d'incertitude juridique pour les autorités, pour la population et pour l'économie. Cette préoccupation est aussi celle des cantons. Dans le rapport du 13 février 2012 relatif à la mise en œuvre du droit fédéral, le groupe de travail commun Confédération – cantons a établi comme mesure centrale l'association des cantons au stade de l'élaboration de l'avant-projet. Il s'agit de garantir que les questions de mise en œuvre et d'exécution sont prises en compte suffisamment tôt dans le processus législatif. Le Conseil fédéral l'a reconnu, raison pour laquelle il a approuvé le nouvel art. 15a « Collaboration avec les cantons » de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA), qui est entré en vigueur le 1er avril 2016. Cet article exige de l'administration fédérale qu'elle consulte les cantons au moment d'élaborer un projet de loi, dès lors que leurs intérêts essentiels sont en jeu. Les demandes matérielles seront entendues, et les questions de mise en œuvre et d'exécution mieux prises en compte dans le processus législatif. Le moment n'est pas encore venu d'évaluer les premiers effets de la nouvelle disposition. Il ne faut pas oublier qu'elle ne concerne que l'administration fédérale. Comme c'est du Parlement qu'émanent de plus en plus de lois, les cantons souhaiteraient qu'une disposition similaire lui soit applicable. Les commissions et les secrétariats devraient être tenus d'associer suffisamment tôt les cantons aux processus législatifs, afin de donner davantage de poids aux questions de mise en œuvre et d'exécution lors de l'élaboration du droit fédéral. Cela étant, l'association précoce a son revers. C'est toujours le cas quand le partage des rôles n'est pas strictement respecté et que les intérêts ou les positions de la Confédération et des représentants des cantons deviennent flous. Il en va ainsi lorsque la Confédération s'adresse directement à certains interlocuteurs en particulier. Les représentants des cantons ne doivent pas se départir de leur objectivité et garder à l'esprit que l'avis des uns n'est pas l'avis de tous. Les conférences des directeurs et les conférences techniques doivent choisir avec soin leurs représentants au sein des groupes de travail de la Confédération.

Il s'agit donc d'affirmer clairement que la participation revendiquée à juste titre par les cantons ne doit pas être instrumentalisée politiquement, mais que cantons et Confédération établissent une distinction claire entre l'association précoce des experts cantonaux aux groupes de travail et la participation politique au processus de décision sur le plan fédéral, par ex. dans le cadre de procédures de consultation publiques. Les experts cantonaux devraient être associés le plus tôt possible, sans que cela préjuge de la position qui sera adoptée ultérieurement à l'échelon politique. Cette approche est valable en particulier pour les dossiers de politique intérieure. En politique extérieure, la participation obéit à une autre logique. En effet, il importe que l'échelon politique soit associé le plus tôt possible et dès la phase exploratoire, car les objectifs opérationnels et stratégiques sont souvent déterminés d'entrée de jeu.

Consultation et délais

Entre 100 et 120 projets (lois et ordonnances confondues) sont mis en consultation chaque année auprès des cantons. On en a dénombré 316 de 2014 à 2016, dont 31 % ne respectaient pas le délai de trois mois (33 % en 2014, 38 % en 2015 et 22 % en 2016). L'amélioration constatée l'an dernier s'explique par l'entrée en vigueur, en avril 2016, de la nouvelle loi sur la consultation, qui exige que tout raccourcissement de délai soit justifié.

L'entrée en vigueur, le 1er avril 2016, de la nouvelle loi sur la consultation (LCo) et de son ordonnance (OCo) a formalisé la participation des cantons. En effet, en vertu de l'art. 2, al. 2 LCo, la procédure de consultation doit permettre de déterminer si un projet de la Confédération est exécutable. L'art. 8, al. 3 OCo prévoit que le rapport explicatif précise les conséquences en termes de ressources humaines, d'organisation et de finances pour la Confédération, les cantons et les communes, ainsi que pour d'autres organes d'exécution éventuels. Il doit aussi donner des indications sur la nécessité de coordonner la planification de la mise en œuvre avec les différents organes d'exécution et sur le temps qu'exigera la mise en œuvre dans les cantons et les communes. Selon l'art. 9, al. 2 OCo, les cantons sont invités expressément par lettre d'information à donner leur avis sur les explications et à répondre aux éventuelles questions contenues dans le rapport explicatif. L'art. 20, al. 2 OCo précise que les avis relatifs à la mise en œuvre sont présentés dans un chapitre à part. Il serait prématuré de mesurer les effets de ces nouvelles dispositions de la loi et de l'ordonnance.

La loi fédérale sur la consultation prévoit que ces délais sont en principe de trois mois lorsqu'il s'agit d'actes législatifs ou de traités internationaux mis en consultation. Un raccourcissement de ce délai ne doit être possible que dans des cas d'urgence justifiés. Or, il est regrettable et problématique que cette règle ne soit pas appliquée explicitement lorsque l'on attend une prise de position des cantons sur un dossier de politique européenne.

Les demandes de prolongation de délai adressées à l'administration fédérale sont généralement acceptées. Pour leur part, les commissions parlementaires ont une pratique contraire, qui consiste à rejeter systématiquement les demandes de prolongation des cantons. De tels refus peuvent être dommageables, car les conférences des directeurs n'ont pas le temps de préparer de prise de position commune des cantons. Les objets parlementaires peuvent donc toujours être améliorés.

En ce qui concerne les travaux législatifs qui incombent à l'administration, on relève certes que le temps et la forme requis pour les consultations sont mieux pris en compte par l'administration fédérale. Cependant, des améliorations seront nécessaires pour parvenir à une consolidation réelle des nouvelles dispositions dans la pratique. De plus, la Confédération a tendance à accroître la densité normative, et cela rejaillit sur la charge de travail des cantons, qui doivent procéder à un examen extrêmement rigoureux et chronophage des projets en consultation.

Prise en compte de l'avis des cantons

En matière de politique extérieure, la Confédération a l'obligation d'accorder un certain poids aux avis des cantons lorsque leurs compétences sont affectées (art. 55 Cst.). Quand bien même l'art. 45 Cst. ne prescrit pas explicitement une telle obligation, il est évident que l'avis des cantons revêt une importance particulière, lorsque leurs compétences et/ou leurs intérêts primordiaux sont touchés ou qu'ils doivent mettre en œuvre un acte législatif. Or, il n'est pas rare aujourd'hui de voir les positions arrêtées par les cantons dans le cadre des consultations placées sur le même plan que celles des groupes d'intérêt. Institutionnellement parlant, cet état de fait est problématique. Malgré l'art. 55 Cst., le Conseil fédéral a refusé jusqu'ici de tenir compte de la demande des cantons de les associer plus étroitement à la politique européenne. Si l'approfondissement des relations entre la Suisse et l'UE devait se poursuivre, il serait nécessaire de procéder à des réformes internes en vue de cimenter l'organisation fédérale de l'État. Le Dialogue Europe s'est établi en tant que plateforme institutionnelle permettant aux cantons de faire valoir leurs points de vue et leurs prises de position, en contact direct avec le Conseil fédéral. Il faut s'en féliciter, bien que ce forum n'atteigne pas toujours le but visé ; il s'agira donc d'en faire un meilleur instrument.

C'est aussi aux cantons qu'il revient d'améliorer la perception que l'on a de leur position, en passant au crible les projets avant de formuler des demandes concrètes et intelligibles. Pour sa part, la Confédération doit affiner son analyse d'impact de la réglementation, en précisant les tâches de mise en œuvre imparties aux cantons.

5.1.2 Centralisation

La tendance centralisatrice relevée de 2011 à 2013 se poursuit. La centralisation doit être considérée au sens large. Elle recouvre tant le transfert de compétences à la Confédération – conséquence des nouvelles dispositions constitutionnelles – et l'intensification de compétences par le législateur fédéral, que l'harmonisation et la coordination intercantionales qui résultent de la pression à l'harmonisation exercée par la Confédération.

La centralisation est communément considérée comme un phénomène insidieux aux causes et aux interactions multiples. En voici quelques exemples.

Extension excessive des compétences fédérales

On constate que, dans différents domaines, la Confédération a une interprétation extensive des attributions que lui confère la Constitution et qu'elle va parfois jusqu'à « friser le filet ». Mentionnons ses compétences en matière de politique énergétique (art. 89 Cst.), notamment en ce qui concerne la consommation d'énergie des bâtiments. Cela s'observe également au niveau de la législation fiscale: la Confédération impose aux cantons des contraintes telles que la déduction fiscale, par exemple, pour les frais de démolition (loi sur l'énergie) ou le report des excédents de charges sur deux périodes fiscales successives pour des mesures d'économie d'énergie ou de protection de l'environnement. Il s'agit là d'une utilisation « abusive » des impôts directs à des fins politiques, impliquant des pertes fiscales considérables.

Lorsqu'il s'agit d'édicter de nouvelles réglementations, on en appelle rapidement à une solution homogène, encouragée par une pensée étriquée des acteurs politiques – reflet d'une politique sectorielle –, mais aussi par les médias et par un scepticisme croissant vis-à-vis de réglementations régionales et locales différentes. Trop souvent, diversité rime avec difficulté.

Une évidence s'impose: la Confédération s'arroge de plus en plus de compétences législatives (aménagement du territoire, chasse, forêts). On relève aussi une densité normative accrue au niveau de l'ordonnance. Au final, les réglementations de détail se doublent d'aides à l'exécution (explications, marches à suivre, fiches d'information, etc.), si bien que les cantons en sont réduits à être de pures instances exécutives dans les domaines politiques pour lesquels la Confédération devrait se cantonner à édicter des principes. La Confédération est-elle habilitée à édicter des ordonnances et des aides sur le terrain de l'exécution ?

Les cantons relèvent que la tendance centralisatrice se poursuit, mais sous d'autres formes. Ils critiquent la propension à outrepasser, dans l'ordonnance, le cadre fixé par la loi (comme l'illustre l'ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie, OSAMal). Par ailleurs, la Confédération prend de l'influence sur les cantons par des directives qui ne s'arrêtent pas au niveau de la loi et de l'ordonnance, rétrécissant ainsi progressivement la marge de manœuvre des cantons. Il en va de même de la surveillance de la qualité par la Confédération, source de charges administratives élevées pour les cantons, qui très souvent resserre leurs marges de manœuvre, aussi sur le plan juridique matériel. Il faut donc empêcher pour le moins que les cantons ne deviennent de simples exécutants du droit fédéral. La Suisse se distingue par sa diversité, non par son homogénéité. Le principe de subsidiarité doit primer, laissant aux échelons institutionnels inférieurs les tâches qu'ils sont en mesure d'accomplir. Il faut harmoniser et centraliser là où il est absolument nécessaire de le faire.

Pilotage au moyen des aides financières de la Confédération

Si les réglementations empiètent sur les domaines de compétence et d'autonomie des cantons, comme nous l'avons vu, les aides financières allouées par la Confédération ont aussi leur influence. Créer des incitations habilite certes implicitement à en prescrire les conditions préalables et les dispositifs. Avec pour conséquence une densité normative accrue en droit fédéral qui se traduit par un empiètement sur l'autonomie des cantons dans le domaine concerné. Au final, la décision est prise à l'échelon de la Confédération. Un exemple illustre bien ce propos: l'octroi de subventions pour la construction d'infrastructures dans les villes et les agglomérations (art. 86, al. 3, let. bbis Cst.).

Là où il n'y a pas de base légale, la Confédération tente d'imposer des standards, en passant dans certains cas des accords avec les cantons ou en recourant à des incitations financières.

Harmonisation intercantonale menacée par la réglementation fédérale

L'harmonisation du droit entre les cantons au moyen de concordats (ou législation coordonnée) exerce aussi un effet centralisateur. La compétence de la Confédération est même prévue par la loi pour les cas où l'harmonisation échoue (exemple: scolarité obligatoire, art. 62, al. 4 Cst.). Le législateur fédéral est par ailleurs contraint de réglementer dans certains cas (exemple qui a fait date: art. 39, al. 2bis LAMal concernant la planification de la médecine hautement spécialisée). Outre les compétences législatives octroyées à titre subsidiaire, on note depuis quelques années une nouvelle tendance: une pression politique croissante à l'harmonisation dans certains domaines, au motif que, sinon, c'est la Confédération qui réglementera (aide sociale, réglementation des entreprises de sécurité).

Principes de l'État de droit, droits fondamentaux et définition des objectifs et des programmes

Dans leurs domaines de compétence, les cantons sont tenus d'observer les principes de l'État de droit (art. 5 Cst., par ex.), les droits fondamentaux et les objectifs et programmes définis dans la Constitution fédérale (buts sociaux, art. 41 ou besoins de développement et de protection propres aux jeunes, art. 67, al. 1 Cst.). Le contenu de ces dispositions est déterminé par le Tribunal fédéral, mais aussi, de plus en plus, par des « programmes nationaux » ou des « dialogues », qui ont pour objectif d'établir des standards. On constate que ces dispositions constitutionnelles sont l'objet d'une réglementation toujours plus poussée. Mentionnons à ce propos l'égalité des électeurs (art. 34, al. 2 en lien avec l'art. 8 Cst.) qui oblige à définir des circonscriptions pour les élections parlementaires cantonales et communales.

Attentisme des cantons

La centralisation des tâches est aussi le résultat de l'attentisme des cantons envers la Confédération: des compétences lui sont cédées par pure commodité ou bien l'on attend d'elle des subventions, impliquant d'accepter un transfert de compétences. La vigilance est donc de mise concernant la santé et le secteur social, mais aussi la sécurité intérieure, ou encore le trafic et les infrastructures. Les cantons ne voient pas d'un mauvais œil un engagement plus fort de la Confédération, en raison de l'évolution exponentielle des coûts. Mais il en découle souvent une plus grande ingérence de la Confédération dans leurs compétences. Appelés à faire preuve d'un sens accru des responsabilités, les cantons doivent présenter des solutions concrètes et adéquates dans les domaines qui relèvent de leur compétence. C'est à ce prix seulement qu'ils pourront assurer la pérennité de leurs compétences, en s'affirmant comme acteurs politiques et en exerçant un rôle actif dans la conduite des dossiers.

Technique de régulation

Pour les cantons, la compétence fédérale subsidiaire n'est pas une technique de régulation. Ils l'ont déjà souligné dans le dernier rapport. L'article constitutionnel sur la formation doit rester une exception. Dans d'autres domaines aussi, comme celui de l'énergie ou de l'aide sociale, une pression à l'harmonisation s'exerce sous la menace d'une compétence fédérale.

La compétence de la Confédération d'édicter une législation-cadre va tellement loin que les cantons en sont réduits à être des organes d'exécution à cause des réglementations détaillées et des aides à l'exécution. Les nombreuses directives de gestion édictées en dehors du processus démocratique et surtout sans la participation des cantons ont elles aussi un effet centralisateur. L'absence d'étude d'impact de la réglementation et la présentation des conséquences financières sont tout aussi problématiques.

Les nouvelles formes de gestion politique (stratégies, plans directeurs, concepts, dialogues et gouvernance à niveaux multiples) ne devraient pas contribuer à dynamiser le régime de compétences constitutionnel.

5.1.3 Répartition et transfert de charges

L'art. 47 Cst. consacre l'autonomie des cantons. Un de ses corollaires, inscrit à l'alinéa 2, prévoit que la Confédération laisse aux cantons « des sources de financement suffisantes et contribue à ce qu'ils disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches ». Il est donc important que la Confédération prenne en considération les coûts directs et indirects des projets dont la réalisation incombe en tout ou en partie aux cantons. Or, ces aspects financiers sont souvent négligés. Les transferts de charges, financières ou de personnel, sont un problème constant relevé par les cantons dans leur évaluation des projets de la Confédération sous l'angle du respect des principes du fédéralisme. On assiste certes à un transfert de la Confédération aux cantons, mais aussi à une prise en charge par les cantons d'un nombre toujours plus grand de tâches et de prestations transférées aux communes avant la RPT, comme celles relevant des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) ou des offices régionaux de placement (ORP).

La densité réglementaire accrue à l'échelon de la Confédération entraîne une augmentation des charges des cantons aussi bien dans le domaine d'action qui leur a été transféré (mise en œuvre du droit fédéral) que dans leur propre domaine de compétence (respect des droits fondamentaux, des buts et des programmes prévus par la Constitution). Ces charges pèsent toujours plus sur les ressources en temps et en personnel, et sur les finances des cantons.

Très souvent, les charges découlant de nouvelles tâches de mise en œuvre assumées par les cantons ne sont pas suffisamment prises en compte par la Confédération dans le cadre des études d'impact de la réglementation. Les cantons ne manquent pas de le rappeler lorsqu'ils évaluent les projets de la Confédération sous l'angle du respect des principes du fédéralisme.

Mise en œuvre et nouvelles charges financières

Pour mettre en œuvre le droit fédéral et réaliser les objectifs et les programmes fédéraux, les cantons doivent mobiliser d'importantes ressources en temps et en personnel, ce qui implique un travail d'organisation considérable. Plus de 60% des réglementations cantonales découlent de la mise en œuvre du droit fédéral et des dispositions constitutionnelles. Prenons l'exemple de l'aménagement du territoire: alors que le délai de mise en œuvre de la réforme (LAT 1) court toujours, des travaux ont déjà été lancés pour une nouvelle réforme (LAT 2).

Les cantons voient leurs ressources en temps et en personnel fortement mises à contribution, en raison des vérifications, complexes et parfois disproportionnées, que la Confédération a de plus en plus souvent tendance à mandater à des organismes privés. Les incitations financières sont elles aussi chronophages, car il faut investir beaucoup de temps dans les demandes et les comptes rendus.

Les cantons font alors passer au second plan des objets ou des projets de leur propre domaine de compétence. L'autonomie dont ils jouissent dans l'accomplissement de leurs tâches s'en trouve menacée. Accaparés par une mise en œuvre très lourde, ils accordent moins de temps à régler leurs domaines de compétence originels. Si les cantons ne sont pas suffisamment actifs dans leurs domaines ou qu'un vide réglementaire apparaît, d'aucuns pourraient demander que la Confédération réglemente davantage ou qu'on lui attribue de nouvelles compétences.

En dehors des effets indirects de la mise en œuvre, il y a lieu de tenir compte des transferts directs de charges financières vers les cantons, qui sont parfois considérables (santé, intégration des étrangers, etc.). À titre d'exemple, le nouveau financement hospitalier, fondé sur les forfaits par cas, implique un transfert de charges important des caisses maladie vers les cantons. Depuis 2012, ils doivent donc faire face à une hausse considérable des coûts, qui les prive de la marge de manœuvre nécessaire pour s'acquitter des nouvelles tâches assignées par la Confédération. Cela provient aussi du fait que l'équivalence fiscale n'est – en partie du moins – plus respectée (dans le cas, par exemple, de la réduction des primes).

5.1.4 Déficit d'État de droit dans le domaine du fédéralisme

Les principes du fédéralisme suisse sont bien connus : *équivalence fiscale*, *participation des cantons* aux processus de décision de la Confédération, *autonomie* des cantons, *subsidiarité*, etc. Comme ces principes déterminent le partage des compétences et des tâches entre la Confédération et les cantons et les droits de participation des cantons, ils doivent être juridiquement contraignants. Cela signifie aussi qu'un État fédéral suppose un État de droit dans lequel des procédures formelles – le cas échéant, des procédures judiciaires – permettent de faire respecter ces principes.

La Constitution fédérale contient certes nombre de dispositions sur les mécanismes du fédéralisme et sur les relations entre ses partenaires, mais dans la pratique, quelques-unes sont plutôt considérées comme des maximes de politique constitutionnelle (principe de subsidiarité, par ex.), tandis que d'autres ne sont pas admissibles par un tribunal (nécessité d'une base constitutionnelle pour les nouvelles compétences fédérales, par ex.). Si bien qu'en Suisse, les litiges fédéraux se résolvent principalement par voie politique. Cet aspect a été mis en évidence dans le rapport 2011–2013, qui soulignait que les cantons font rarement valoir leurs droits devant un tribunal (action fondée sur l'art. 120, al. 1, let. a de la loi sur le Tribunal fédéral) et qu'ils privilégient la voie politique. Cela tient à la longue tradition politique, mais aussi au fait que la plupart des dispositions constitutionnelles qui consacrent les principes du fédéralisme manquent de substance normative (art. 5a, 43a Cst., par ex.). De même, la compétence du Tribunal fédéral en tant que juridiction constitutionnelle est très limitée (art. 190 Cst.). Enfin, l'art. 189, al. 4 Cst. prévoit que les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral. Ce sont autant d'obstacles à une protection efficace des droits constitutionnels des cantons et du fédéralisme.

Principes sans caractère juridique ou à caractère juridique faible

Les principes de *subsidiarité* (art. 5a Cst.) et *d'équivalence fiscale* (art. 43a Cst.) sont clairement inscrits dans la Constitution. Il n'en reste pas moins que le Tribunal fédéral et la doctrine majoritaire y voient plutôt des *maximes institutionnelles* que des règles de droit justiciables, si bien que leur violation ne peut être condamnée par le Tribunal fédéral comme infraction au droit.

D'autres principes, comme la *fidélité confédérale* (art. 44 Cst.) ou *l'autonomie* des cantons (art. 47 Cst.) revêtent certes un caractère juridique, mais leur substance normative est relativement faible.

Juridiction constitutionnelle limitée pour les lois fédérales et les ordonnances qui ne respectent pas les compétences

Les lois fédérales doivent être mises en pratique par les autorités qui appliquent le droit (en particulier par le Tribunal fédéral), même si elles enfreignent la répartition des compétences prévue par la Constitution. Le principe *d'applicabilité* (art. 190 Cst.) est valable aussi pour les ordonnances du

Conseil fédéral qui mettent en œuvre une loi fédérale contraire à la Constitution ou qui reposent sur une norme de délégation qui autorise le Conseil fédéral à déroger à la Constitution.

Cela étant, l'art. 190 Cst. n'exclut pas un examen d'inconstitutionnalité. Il devrait donc être possible pour les cantons de faire *constater*, par voie d'action (art. 120 LTF), la violation de leurs compétences par une loi fédérale.

5.1.5 Compréhension insuffisante du fédéralisme

Rôle actif

De 2014 à 2016, les cantons et les conférences intercantionales ont constaté une nouvelle fois que la Confédération ne tient pas toujours suffisamment compte des principes du fédéralisme. Les cantons sont appelés à formuler activement et par anticipation des approches répondant à l'ordre étatique fédéral. Être en mesure de présenter des solutions praticables et susceptibles d'être acceptées est aussi une question de crédibilité pour les cantons. Dans le même temps, ils doivent avoir le courage d'admettre leurs différences d'opinion et d'assumer résolument leur diversité – quitte, le cas échéant, à la faire reconnaître par les tribunaux. Les problèmes que posent les outils juridiques développés à cette fin et jugés en partie peu adéquats sont expliqués au point 5.1.4. Les domaines critiqués par les cantons, parfois à raison, ne sont pas tous suffisamment justiciables ; il est donc difficile, dans la pratique, d'obtenir une décision par voie judiciaire. Cela tient souvent à la complexité des problématiques inhérentes au fédéralisme, qui limite tout rôle actif. Les fondements et les principes directeurs scientifiques dont découlent les fondements et les principes politiques axés sur la pratique doivent non seulement être élaborés, mais ciblés et communiqués à large échelle. Il appartient en premier lieu aux cantons de relever ces défis et d'agir dans ce sens.

« Dialogisation »

L'instauration de dialogues dans différents domaines (par ex. la santé ou la migration) est une tendance forte. Bien que saluée par les différents acteurs, elle ne doit pas être confondue avec le respect du fédéralisme. Il ne s'agit pas de nouveaux partenariats ou de nouvelles formes de collaboration. Une plateforme de discussion est un moyen bienvenu et adéquat d'échanger des informations, de sonder les opinions et d'anticiper les développements. Elle ne remplace en aucun cas une répartition claire des tâches entre la Confédération et les cantons. Il faut donc veiller à ce que les plateformes de discussion ne constituent pas une menace pour la compétence des cantons et ne renforcent pas la centralisation.

5.2 Champs d'action et mesures

Plusieurs champs d'activité et mesures avaient été définis pour le rapport « Monitoring du fédéralisme 2011–2013 » : *réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons* (M1), *réexamen du financement de l'exécution du droit fédéral par les cantons* (M2), *renforcement des droits de participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération* (M3), *instauration d'une juridiction constitutionnelle pour les lois fédérales* (M4). S'y ajoutent des mesures axées sur les processus : *association précoce des cantons dans l'élaboration des projets fédéraux* (M5), *examen de l'application des conventions-programmes* (M6), *partage des expériences dans le domaine de la collaboration horizontale et verticale* (M7). Pour ce qui est des mesures en lien avec l'information, la sensibilisation et la communication, mentionnons *le recours plus actif aux réseaux politiques des cantons et des conférences intercantionales* (M8), *la sensibilisation de l'opinion publique aux questions du fédéralisme* (M9), *la promotion de la formation et de la formation continue sur le fédéralisme* (M10) et *le meilleur ancrage du fédéralisme dans les cours d'éducation civique* (M11).

Le rapport « Monitoring du fédéralisme 2011–2013 » a été adopté par les gouvernements cantonaux lors de l'Assemblée plénière CdC du 20 juin 2014 et ses principaux enseignements ont été discutés

avec le Conseil fédéral, avec les membres des Chambres fédérales et avec les milieux concernés. Sur la base de ces discussions et des analyses effectuées pour le rapport 2014–2016, certaines mesures ont été maintenues telles quelles, d'autres ont été regroupées, d'autres encore sont devenues prioritaires ou ont été jugées sans objet, car peu pertinentes pour la période sous revue. Les mesures ci-dessous sont des réponses directes ou indirectes aux tendances et aux enjeux des périodes 2011–2013 et 2014–2016; elles devraient permettre de répondre aux dysfonctionnements connus ou à ceux qui ont été récemment identifiés. Indépendamment des acteurs en cause, c'est principalement aux cantons qu'il revient de développer le fédéralisme et de le renforcer. Les premiers concernés sont les gouvernements cantonaux et les conférences intercantionales, mais aussi les acteurs de l'échelon fédéral.

Mesure 1 – Réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et financement de ces tâches

Les mesures prioritaires 1 et 2, *réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons* et *réexamen du financement de l'exécution du droit fédéral par les cantons* restent, pour la période 2014–2016, les principales mesures destinées à renforcer le fédéralisme. En raison des récents développements, elles ont été regroupées en une seule mesure.

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) Confédération–cantons, intervenue en 2008, a changé le visage du fédéralisme en Suisse. La nouvelle péréquation a entraîné un désenchevêtrement des financements dans 17 domaines de tâches, renforçant ainsi le rôle respectif de la Confédération et des cantons. Cette révision consacre les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale figurant dans la Constitution.

Malgré ces efforts, on voit apparaître de nouvelles imbrications et de nouveaux financements communs. Pour l'essentiel, les problèmes restent les mêmes: des responsabilités mal définies aboutissent à de fausses incitations, à un accroissement des volumes et à des transferts de charges au détriment des autres échelons institutionnels, à des difficultés de pilotage, à une hausse ininterrompue des coûts et, surtout, à une dépendance accrue des cantons face à la Confédération. Sur le plan législatif, des tâches sont séparées, parfois sans base constitutionnelle, si bien que les compétences et la responsabilité du financement finissent par se confondre.

Dans leur avis sur le rapport consacré à l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière 2012–2015, les cantons ont insisté sur la nécessité d'un réexamen de la répartition des tâches et mandaté, avec la Confédération, un projet dans ce sens (examen de la répartition des tâches et de la responsabilité de financement). Lors du Dialogue confédéral du 20 mars 2015, le Conseil fédéral a annoncé par ailleurs qu'en réponse à la motion CdF-N (13.3363), il soumettra au Parlement, avant l'automne 2018, un rapport sur l'analyse complète de toutes les tâches communes. Il ne s'agira pas, dans un premier temps, de désenchevêtrer les tâches au sens d'une RPT 2, mais uniquement d'effectuer une analyse. De l'avis de la Confédération, un dégroupage fondé sur cette analyse pourrait faire l'objet d'un projet de réforme ultérieur et plus étendu.

Les cantons estiment cependant que cet examen ne devrait pas se limiter aux tâches financées en commun, mais les englober toutes. Il devrait également porter sur le financement de la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons et sur l'évolution des coûts dans les différents domaines de tâches. Vu sous l'angle du fédéralisme, il est par exemple regrettable que les cantons ne disposent d'aucun levier législatif (pouvoir) pour gérer l'exécution des tâches et, partant, avoir le contrôle de leurs dépenses. La CdC a soumis cette demande à la CdF-N lors de l'audition du 9 février 2015. La dimension financière de cette mesure a été discutée pendant le colloque présidentiel CdC/conférences des directeurs des 29 et 30 janvier 2015. Une répartition claire des tâches offre une meilleure sécurité avant les transferts de charges consécutifs aux programmes de rigueur de la Confédération, qui sont appelés à se multiplier.

Les principes qui sous-tendent la législation intercantonale devraient être revus ou examinés de plus près. Il convient notamment d'en définir plus précisément les conditions cadres pour que cet

instrument puisse s'imposer comme une réelle alternative aux lois fédérales. Il s'agit avant tout de savoir à partir de quand un besoin de coordination apparaît pour une compétence cantonale spécifique, ne justifiant pas un transfert de compétence à la Confédération. Il faudra aussi examiner de près les instruments dont disposent les cantons pour accomplir leurs tâches, après une éventuelle nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT2). Il s'agira aussi d'analyser d'un œil critique l'art. 48a Cst.

En 2015, l'Institut du Fédéralisme (IFF) de l'Université de Fribourg a établi, à l'intention des cantons, un rapport et un guide typologique des tâches et des compétences de la Confédération et des cantons; le second sera complété de consignes pratiques. En outre, un guide sur les procédures de consultation a été préparé à la suite du rapport du groupe de travail commun Confédération-cantons « Mise en œuvre du droit fédéral par les cantons » du 13 février 2012, qui demande aux cantons de s'exprimer clairement sur les coûts de mise en œuvre des tâches fédérales.

À la suite de ces développements, la CdC a lancé, à l'automne 2015, le projet « Réexamen de la répartition des tâches et des compétences de financement entre la Confédération et les cantons », qui va plus loin que l'analyse des tâches financées en commun envisagée par la Confédération. Une première étape a depuis été franchie, puisque l'Assemblée plénière CdC du 24 juin 2016 a adopté à l'unanimité une prise de position dans ce sens après avoir consulté les gouvernements cantonaux et les conférences des directeurs.

Les cantons proposeront les adaptations qu'ils estiment nécessaires à la répartition des tâches et à la responsabilité financière, avant de les défendre à l'échelon fédéral. Ils le feront dans le cadre de la réponse à la motion « Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons » (13.3363) et du projet, conduit avec la Confédération, sur le réexamen de la répartition des tâches et des compétences de financement dans des domaines politiques choisis. L'Assemblée plénière CdC a approuvé cette procédure en deux volets le 30 septembre 2016. Les travaux engagés avec la Confédération seront poursuivis.

Mesure 2 – Frein à l'influence excessive que la Confédération exerce par ses aides financières

L'un des objectifs de la RPT était d'instaurer de nouvelles formes de collaboration et de financement entre la Confédération et les cantons pour les tâches ne pouvant pas être désenchevêtrées: en d'autres termes, confier les objectifs stratégiques à la Confédération et accorder aux cantons une marge de manœuvre opérationnelle aussi large que possible. La collaboration, sous la forme du partenariat, devait être renforcée et axée davantage sur les objectifs et l'impact visés. Si les expériences réalisées ces dernières années sont globalement positives, elles montrent cependant qu'il est possible d'améliorer la situation en limitant l'influence de la Confédération aux objectifs stratégiques et en réduisant la densité normative.

À l'automne 2014, les collaborateurs des conférences intercantionales ont suivi une formation sur les conventions-programmes. Par ailleurs, l'AFF a procédé, dans le cadre du 2e rapport sur l'évaluation de l'efficacité RPT, à un état des lieux détaillé des conventions, dont il ressort que le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire d'en envisager de nouvelles pour les tâches financées en commun déjà attribuées; en revanche, on pourrait y recourir pour de nouvelles tâches.

À l'échelon de la Confédération, les offices concernés organisent à intervalles réguliers des rencontres pour partager leurs expériences. Un séminaire de formation continue avec les cantons a eu lieu en juin 2015.

Dans ce contexte, il convient également de mentionner les aides financières limitées dans le temps qui obligent les cantons à assumer la totalité des charges une fois le soutien financier de la Confédération arrivé à terme. Il en va de même lorsque les subventions fédérales découlent de moyens affectés (par ex. taxes perçues et redistribuées) mais que les parts cantonales sont financées par les recettes fiscales.

Le Conseil fédéral le constate lui-même: l'influence de la Confédération doit se limiter aux objectifs et il faut réduire la densité normative. Ce point a été l'objet de critiques des cantons durant la période sous revue. Ainsi, la Confédération définit des processus pour appliquer les programmes, les conventions de prestations, etc. (gouvernance, controlling, contrôle financier, etc.) qui se traduisent souvent par un excès d'influence et, fait concomitant, par un travail administratif démesuré, en totale contradiction avec la volonté de réduire la densité normative (conventions-programmes pour le trafic d'agglomération, la politique régionale, la forêt, l'environnement, etc.). D'où l'importance d'attirer l'attention des offices fédéraux concernés sur les phénomènes de surréglementation et de les sensibiliser à la nécessité de simplifier les conventions-programmes. Les cantons attendent de la Confédération des consignes stratégiques, qu'ils se chargeront eux-mêmes de mettre en œuvre.

Enfin, il faudrait convenir d'une démarche commune avec les conférences des directeurs concernées, en premier lieu avec la DTAP et la CDFo.

Mesure 3 – Justiciabilité renforcée des principes du fédéralisme

La mesure 4 du rapport 2011–2013 proposait d'instaurer une juridiction constitutionnelle pour les lois fédérales, afin de renforcer les compétences des cantons dans l'État fédéral.

Comme on le sait, il n'y a pas en Suisse de juridiction constitutionnelle pour les lois fédérales. Lorsqu'ils sont saisis d'un litige, le Tribunal fédéral ou les autres instances chargées de mettre en œuvre le droit appliquent les lois fédérales, même si elles sont contraires à la Constitution (art. 190 Cst.). Les actes de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral (art. 189, al. 4 Cst.). La Confédération et les cantons ne sont pas égaux en ce qui concerne l'applicabilité des lois fédérales: la Confédération peut sanctionner les cantons en recourant au Tribunal fédéral lorsque leur législation enfreint le droit fédéral; à l'inverse, les cantons ne sont pas autorisés à saisir le Tribunal fédéral lorsque le législateur fédéral ne respecte pas la répartition constitutionnelle des compétences.

L'une des conclusions du rapport 2011–2013 était qu'une juridiction constitutionnelle pour les lois fédérales permettrait de remédier à ce déséquilibre. Il était notamment rappelé que le législateur fédéral tiendrait davantage compte, pour les nouveaux projets de loi, de la délimitation des compétences prévue par la Constitution, mais aussi des dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie des cantons concernant leurs tâches, leur organisation et leurs finances, à supposer que le droit fédéral puisse être examiné par une instance judiciaire ou contesté.

On pourrait envisager d'étendre la justiciabilité à tous les principes du fédéralisme. Selon l'avis de droit sur l'instauration éventuelle d'une juridiction constitutionnelle pour les lois fédérales, publié en 2016, le respect des principes fédéralistes ne bute pas sur les dispositions matérielles de la Constitution fédérale, en grande partie justiciables. L'obstacle principal est l'obligation d'appliquer les lois fédérales (art. 190 Cst.). Cependant, il n'exclut pas totalement un contrôle par le Tribunal fédéral. Il s'agit d'abord d'identifier un cas d'application concret sur la base de certains critères, qui aurait des chances de succès devant un tribunal, avant d'engager une action de droit public devant le Tribunal fédéral pour un cas d'application.

Mesure 4 – Renforcement des droits de participation des cantons et implication précoce dans l'élaboration des projets fédéraux

L'implication précoce des cantons dans l'élaboration des projets fédéraux comptait parmi les mesures phares proposées dans le rapport 2011–2013. Il s'agit en l'espèce de veiller à ce que les questions de mise en œuvre et d'exécution soient mieux prises en compte dans le processus législatif (Constitution, lois et ordonnances). Or, cela n'est pas le cas des messages relatifs aux initiatives populaires, qui devraient préciser les répercussions que ces initiatives pourraient avoir pour les cantons.

En 2014, la CdC a mandaté une étude sur les formes et les procédures d'association précoce des cantons dans l'élaboration des projets fédéraux. Sur la base des résultats obtenus, d'autres étapes vont pouvoir être envisagées et mises en œuvre aux échelons fédéral et cantonal. Les cantons pourraient réfléchir à l'opportunité d'une loi sur la participation, sur le modèle de la LFPC.

Par ailleurs, la Confédération a proposé, dans le cadre de la consultation sur l'ordonnance sur la consultation (OCo), d'ajouter un nouvel article 15a « Collaboration avec les cantons » à l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA) qui exigerait de l'administration fédérale qu'elle associe les cantons à l'élaboration des avant-projets pour les questions d'exécution. La proposition du Conseil fédéral a été acceptée, ce dont les cantons se félicitent. Dans son avis, le Conseil fédéral fait référence aux travaux sur le rapport « Mise en œuvre du droit fédéral par les cantons » et à l'étude susmentionnée de la CdC. Le groupe de travail Confédération-cantons en charge de cette question (Secrétariat CdC et Office fédéral de la justice) analysera les résultats et soumettra le cas échéant des propositions précises.

Lors du Colloque présidentiel CdC-conférences des directeurs organisé en janvier 2015, il a été souligné que l'association précoce des cantons à l'élaboration des projets n'a de sens que si la Confédération les considère comme des partenaires institutionnels privilégiés. Il importe aussi, s'agissant des projets fédéraux auxquels participent les cantons, d'établir clairement les procédures et les règles du jeu, dès le début. Enfin, l'échelon politique des cantons doit avoir le droit de rejeter des propositions émanant du niveau technique. Il convient cependant aussi de veiller à ce que les positions exprimées par les cantons soient représentatives de leurs diversités.

Les cantons devraient être également impliqués dans la préparation des négociations internationales dès le stade de la phase exploratoire. Les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Or, compte tenu de la mondialisation et notamment de l'intégration européenne, la Suisse est signataire d'un nombre toujours plus important de conventions internationales qui ont des répercussions sur des domaines relevant de la compétence des cantons. Si leur participation n'est pas acquise, on peut se demander comment la Confédération entend respecter leurs compétences et préserver leurs intérêts.

Les gouvernements cantonaux avaient déjà souligné dans leurs états des lieux de politique européenne des 25 juin 2010 et 24 juin 2011 qu'un nouvel approfondissement des relations avec l'UE devait être subordonné à la réalisation simultanée d'une série de réformes internes. Fin 2013, les gouvernements cantonaux ont transmis au Conseil fédéral des propositions concrètes de réformes institutionnelles afin de renforcer l'organisation étatique fédérale et démocratique (prise de position CdC du 13 décembre 2013). Le Conseil fédéral a estimé que sa politique extérieure doit être conduite en étroite collaboration avec les cantons et qu'il convient, à cette fin, de se fonder sur les bases juridiques et les comités existants (Dialogue confédéral, Dialogue Europe). Il n'évaluera le besoin de réformes en la matière qu'une fois terminées les négociations sur une solution institutionnelle avec l'UE et selon l'évolution des relations Suisse-UE. Une adaptation des bases juridiques et des structures d'organisation pourra être alors envisagée. Le calendrier proposé par le Conseil fédéral ne satisfait pas les cantons. À noter aussi que certains partis politiques comprennent les demandes de réformes formulées par les cantons. Les négociations sur une solution institutionnelle avec l'UE n'ayant pas véritablement progressé, il est pour l'heure préférable d'ajourner toute mesure allant

dans le sens des réformes susmentionnées. Le travail de fond est pratiquement terminé, de sorte que les cantons seraient en mesure de présenter des propositions concrètes, à supposer que les négociations avancent.

En plus de l'administration fédérale, il faudrait convaincre le Parlement de la nécessité d'instaurer une participation des cantons plus poussée et plus institutionnalisée. Il faudrait établir une base juridique claire, qui rendrait contraignantes les approches développées jusqu'ici (art. 8^e, al. 2, let. i LOGA, par ex.).

Des directives et des fiches de travail permettraient de soutenir et de sensibiliser les services cantonaux au rôle qui leur reviendrait. On pense notamment aux risques d'instrumentalisation politique des cantons par la Confédération, risques que l'on a tendance à sous-estimer.

On veillera à ce que les propositions visant à renforcer les droits de participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération soient discutées et défendues avec force arguments, parallèlement aux travaux menés par le Conseil fédéral pour négocier une solution institutionnelle avec l'UE, et non après comme il l'a suggéré. Enfin, on veillera à ce que les prescriptions juridiques existantes soient mieux prises en considération et, par conséquent,

Mesure 5 – Sensibilisation et promotion du fédéralisme

Il existe deux manières d'appliquer le principe de subsidiarité : soit on opère une décentralisation du haut vers le bas, soit on postule une présomption de compétences à chaque échelon institutionnel, comme c'est le cas en Suisse.

L'intérêt des structures décentralisées est un sujet d'actualité important aussi bien en Europe que dans le reste du monde. Ainsi, promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous est un des objectifs de développement durable de l'ONU (Agenda 2030). Il s'agit de défendre l'État de droit, d'encourager la mise en place d'institutions participatives et d'assurer l'accès à la justice dans des conditions d'égalité. Pour cela, des institutions efficaces, responsables et ouvertes sont nécessaires à tous les niveaux, dont les décisions reflètent le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation. Au niveau de l'UE, un débat a lieu sur la subsidiarité. Le livre blanc, par ex., fait état de procédures décentralisées afin de mieux prendre en compte les réalités régionales.

Les cantons et les conférences intercantionales doivent poursuivre leurs efforts pour défendre les principes du fédéralisme, en activant notamment leurs contacts au Parlement fédéral, au Conseil fédéral et dans son administration, par l'intermédiaire des parlementaires fédéraux, des secrétaires généraux et des groupes parlementaires.

Des progrès ont été réalisés. Ainsi, le Bureau du Conseil des États et une délégation du Bureau CdC débattent deux fois par an de sujets politiques ou de questions liées à leur collaboration. Le lundi soir de la deuxième semaine de chaque session parlementaire, la CdC invite des conseillers fédéraux à un « Stammtisch des cantons » consacré à l'actualité politique.

Il est donc primordial de faire connaître à l'échelon fédéral les décisions prises par les conférences intercantionales. Telle est l'utilité de la newsletter trimestrielle « Le point de vue des cantons » envoyée par la CdC aux acteurs de la politique fédérale depuis octobre 2015.

Les cantons et les conférences intercantionales ne doivent pas relâcher leurs efforts de sensibilisation de l'opinion publique aux questions du fédéralisme, en débattant de ses atouts, de son mode de fonctionnement et de ses répercussions. Là encore, des progrès ont été réalisés : publication du premier rapport pluriannuel Monitoring du fédéralisme 2011–2013, 4^e Conférence nationale sur le fédéralisme, attribution chaque année du Prix du fédéralisme, décerné pour la première fois en 2014.

Le rythme de publication du rapport pluriannuel et d'organisation de la Conférence nationale sur le fédéralisme est maintenu à trois ans. Pour la collecte annuelle d'informations en lien avec le monitoring du fédéralisme, la Fondation ch prévoit d'organiser des entretiens avec les journalistes. Elle a en outre mandaté une étude sur le fédéralisme et la compétitivité afin de montrer que le fédéralisme peut faire émerger des solutions viables et efficaces. Cette étude devrait paraître à l'occasion des 50 ans de la Fondation ch, en 2017. Enfin, il a été suggéré lors du Colloque présidentiel CdC–Conférences des directeurs, les 29 et 30 janvier 2015, de mettre en place un cercle informel (« club du fédéralisme », par ex.) afin de développer les relations avec des personnalités du monde politique et de la société civile, et de débattre de questions liées au fédéralisme.

L'information indirecte des groupes cibles que sont le Parlement fédéral, le Conseil fédéral, mais aussi les associations et la population doit passer en priorité par les médias. Les cantons et les conférences intercantionales ont tout intérêt à tirer davantage parti des multiplicateurs que sont les médias, en mettant en place, par ex., des réseaux avec les journalistes, activés en fonction de l'actualité politique en lien avec le fédéralisme. Cela suppose de systématiser et de professionnaliser les relations avec les médias, comme le propose le plan de communication de la CdC dans une perspective à long terme.

Si l'on veut développer la force d'innovation inhérente au fédéralisme, il est important d'étoffer les possibilités de formation continue des collaborateurs des cantons et des conférences intercantionales. Qu'ils interviennent dans le domaine de compétence propre aux cantons ou dans celui qui a été délégué à l'échelon cantonal, ce sont eux qui collaborent, au quotidien, avec les acteurs de l'administration fédérale et qui participent à l'élaboration des projets législatifs ou influencent la pratique des autorités. Ces représentants des cantons doivent développer une compréhension plus poussée des fondements et des principes du fédéralisme pour être en mesure de défendre le point de vue des cantons, en parfaite connaissance de cause. La CoSeCo organise donc chaque année des formations continues pour le personnel des secrétariats des conférences, qui réservent une place de choix au fédéralisme.

Les fondements du fédéralisme, ses principes et ses atouts doivent être diffusés à un large public par les personnes directement concernées. Les écoles et les cours d'éducation civique sont indispensables si l'on veut que les générations futures s'inscrivent dans cette tradition démocratique et la perpétuent. Dans le postulat 13.3751 « Éducation civique au secondaire II. Bilan », il a été demandé au Conseil fédéral de présenter un rapport sur la place réelle de l'éducation civique dans la formation générale des jeunes du secondaire II. En novembre 2013, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Le Conseil national s'est rallié à sa proposition.

Il faudrait recourir plus résolument et plus systématiquement aux médias, afin d'assurer l'information des groupes cibles et activer les réseaux politiques des cantons et des conférences intercantionales pour défendre les principes du fédéralisme, en accordant une place de choix aux relations avec les journalistes.

Les conférences nationales sur le fédéralisme et la remise, chaque année, du Prix du fédéralisme doivent sensibiliser l'opinion publique aux questions du fédéralisme et en souligner les mérites. Afin d'anticiper les développements à venir, il conviendra d'analyser, après chaque conférence, l'impact sur le fédéralisme des tendances globales que sont les formes de communication, la numérisation ou la mobilité.

L'étude sur le fédéralisme et la compétitivité en Suisse sera diffusée à large échelle pour susciter le débat dans l'opinion publique.

Il s'agira enfin de vérifier avec la CDIP si les programmes, tous niveaux confondus, accordent une place suffisante à l'éducation civique et s'il ne faudrait pas envisager d'autres mesures pour améliorer la connaissance du fédéralisme.

6 Conclusion

Fruit d'une longue tradition, constamment amélioré, finement calibré, propice à l'innovation, évolutif, orienté besoins, ancré dans la population, voici quelques-uns des qualificatifs qui font du fédéralisme suisse un modèle d'État performant.

Partant de l'évidence que l'État fédéral est constitué d'entités autonomes et souveraines, dotées de structures linguistiques, culturelles, topographiques et économiques différentes, les cantons ont scellé une alliance pour s'acquitter ensemble de tâches clairement définies. Au fil du temps, ils dotèrent cette alliance, du latin *foedus*, des moyens financiers et du dispositif administratif nécessaires pour remplir au mieux leur mission. Historiquement, cette fédération a pris la forme d'un système fonctionnant du bas vers le haut, composé des cantons et de leurs communes, mais aussi de la Confédération, dans lequel les collectivités y sont toutes égales en droit et où chacune œuvre dans son domaine de tâches.

C'est ce mode de fonctionnement qui distingue le fédéralisme suisse d'autres alliances au sein desquelles les différentes entités disposent d'une autonomie et d'une souveraineté restreintes, de surcroît dictées par le haut. Cette différence se vérifie lorsque de nouvelles tâches sont assignées aux cantons *automatiquement*, comme le veut la Constitution, et non par la Confédération. Quant aux tâches transférées à la Confédération, elles sont, à ce jour, mises en œuvre par les cantons, eux-mêmes responsables de l'exécution vis-à-vis des citoyens.

Le fédéralisme suisse recèle une structure complexe et il est parfois considéré comme compliqué, notamment lorsqu'il s'agit de trouver des solutions politiques. Et pourtant, ou peut-être pour cette raison précisément, notre système fédéral a jusqu'ici bien fonctionné. Souvent semé d'embûches, le processus politique finit par aboutir à des solutions qui disposent d'une solide assise et conduisent à des résultats plus performants et pérennes. Une solide assise née de l'implication de toutes les collectivités, *plus performants* parce que les décisions politiques sont prises (et exécutées) au plus près des citoyens directement concernés, et par conséquent acceptées durablement.

Comme on le voit, le fédéralisme suisse n'est pas seulement un héritage historique ; il est aussi le fondement et un moteur dynamique de la cohésion en Suisse. Il garantit la diversité dans l'unité, la subsidiarité et la solidarité ; il est synonyme de concurrence sagement dosée dans le cadre d'une entité commune robuste. Il allie force du collectif et épanouissement individuel, tout en veillant à préserver un mode de fonctionnement capable de s'adapter et une exécution des tâches conforme aux besoins et proche du citoyen, assortie d'une dynamique tournée vers l'avenir.

Le fédéralisme et les principes qui le sous-tendent – subsidiarité, péréquation et respect, démocratie directe, système de milice, confiance dans des solutions responsables et processus de décision participatifs – n'appartiennent pas au passé ; au contraire, ils proposent une réponse moderne à l'organisation des structures de l'État au 21^e siècle. Somme de ces différentes composantes, le fédéralisme est un pilier essentiel de la prospérité de notre pays.

Le succès du fédéralisme suisse est incontestable, et pourtant il est l'objet d'une pression toujours plus forte. Les causes sont tout autant variées que paradoxales. Ainsi, la Confédération n'hésite pas à *aller bien au-delà* de la marge de manœuvre qui est la sienne lorsqu'il s'agit d'optimiser les tâches qui lui ont été assignées, au détriment des cantons et des communes. Il convient d'y ajouter la pression à la réglementation motivée par la défense d'intérêts particuliers, privilégiant en général les solutions nationales aux solutions fédéralistes. Enfin, il n'est pas rare que les cantons, empêtrés

dans des situations politiques ou financières complexes, préfèrent s'en remettre à la Confédération ou ne font pas suffisamment usage de leurs *droits fondamentaux de participation* au sein de l'État fédéral. L'absence de *justiciabilité*, l'exécution des *principes du fédéralisme* ancrés dans la Constitution conjuguées à une *sensibilité* souvent *insuffisante* des décideurs de la politique, de l'économie ou de la société pour les questions relevant du fédéralisme sont autant de forces qui peuvent menacer l'équilibre du fédéralisme suisse, en plus des *reports de charges* financières et en personnel, à une époque où les budgets sont serrés.

La vie en société et ses fondements légaux évoluent en permanence, le fédéralisme doit s'interdire, lui aussi, tout phénomène d'immobilisme. À l'instar du droit, le fédéralisme ne doit pas être une finalité en soi; il est uniquement un moyen de parvenir à l'objectif de permettre la vie en société et l'épanouissement du vivre ensemble. Dans un environnement toujours plus dynamique, le fédéralisme doit être en mesure d'évoluer, ceci d'autant que les tendances à la globalisation se multiplient, particulièrement dans des domaines où les changements sont rapides, communication, numérisation ou mobilité, par exemple.

La nécessité de défendre un fédéralisme à la fois séculaire et dynamique, en prise sur son époque, n'est plus à démontrer ni sur le plan du droit, ni sur celui de la Constitution; c'est aussi ce que revendiquent la politique et la société, là où le fédéralisme trouve son application pratique. Cela suppose de déceler les nouvelles tendances, de les nommer clairement et de les placer dans la trajectoire esquissée par les acteurs et les personnes directement concernés. Il faut pour cela analyser le fédéralisme à intervalles réguliers, débattre ouvertement et sans préjugés de son cadre légal et matériel, et de son orientation future dans l'intérêt de tous. Tel est le sens du présent rapport.



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

Maison des cantons
Speichergasse 6
Case postale
3001 Berne
Tel +41 31 320 30 00
Fax +41 31 320 30 20
info@chstiftung.ch
www.chstiftung.ch