



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

Rapport de monitoring

Fédéralisme 2011

Berne, le 16 mars 2012

Table des matières

1	Bases et structure du rapport	3
2	Evolution du débat sur le fédéralisme pendant l'année 2011	4
2.1	Le fédéralisme sous l'angle des médias	4
2.2	3 ^e Conférence nationale sur le fédéralisme 2011 à Mendrisio	6
2.3	L'évolution du fédéralisme reflétée par la science et la recherche	7
2.4	Développement du fédéralisme dans le contexte international	9
2.4.1	Activités du Forum des fédérations	9
2.4.2	Monitoring du fédéralisme en Allemagne et en Autriche	10
2.4.3	Fiscal Federalism Network de l'OCDE	11
3	Projets et textes de la Confédération	12
3.1	Textes en consultation	12
3.2	Législation	13
3.2.1	Nouveaux projets de la Confédération	13
3.2.2	Débats au Parlement	14
3.3	Interventions déposées à l'Assemblée fédérale	15
3.3.1	Analyse d'après la nature de la tâche et l'orientation générale	15
3.3.2	Analyse par Conseil	16
3.3.3	Analyse selon l'appartenance politique	17
3.3.4	Analyse selon les domaines politiques	17
4	Collaboration intercantonale	18
4.1	Accords conclus dans les domaines de tâche énumérés à l'art. 48a Cst.	18
4.1.1	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ACI	18
4.1.2	Exécution des peines et des mesures	18
4.1.3	Instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62 al. 4 Cst	19
4.1.4	Hautes écoles cantonales	19
4.1.5	Institutions culturelles d'importance régionale	19
4.1.6	Médecine de pointe et cliniques spécialisées	19
4.1.7	Institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées	20
4.2	Evolution de la collaboration intercantonale dans d'autres domaines	20
5	Collaboration Confédération – cantons en matière d'intégration	21
5.1	Réglementation plus étendue en matière d'intégration : position des Chambres fédérales	21
5.2	Négociations entre le DFJP et la CdC concernant les modalités de l'encouragement spécifique de l'intégration à partir de 2014	22
5.3	Suite des opérations et perspectives	23
6	Appréciation de l'évolution du fédéralisme du point de vue des conférences intercantonales	23
6.1	Appréciation portée par la CdC et les conférences des directeurs	23
6.2	Appréciation portée par les conférences régionales de gouvernements	26
7	Appréciation de l'évolution du point de vue de la Confédération	27
8	Appréciation générale et mesures nécessaires	29
8.1	Evolution en 2011	29
8.2	Mesures nécessaires	31
	Glossaire des abréviations	33
	Bibliographie	35

- Annexe I: Rétrospective chronologique 2011: Evolution du fédéralisme sous l'angle des médias
- Annexe II: Résultats et tendances de la recherche dans le fédéralisme suisse: Bibliographie commentée de l'Institut du fédéralisme
- Annexe III: Projets de la Confédération en consultation ayant des incidences politiques pour les cantons
- Annexe IV: Projets législatifs de la Confédération ayant des incidences politiques pour les cantons
- Annexe V: Analyse des interventions parlementaires
- Annexe VI: Conventions intercantonales dans les domaines de tâches relevant de l'art. 48a Cst.

1 Bases et structure du rapport

Développer et moderniser le fédéralisme constitue l'une des aspirations centrales de la Fondation ch pour la collaboration confédérale. C'est pourquoi le Conseil de fondation a donné, en 2005, le mandat d'établir tous les ans un rapport de monitoring *fédéralisme*. Ce monitoring actif doit montrer dans quelle direction le fédéralisme suisse se développe et par quelles mesures il peut être renforcé. Le présent rapport sur l'évolution de la situation en 2011 constitue déjà la septième édition de cet exercice.

L'essentiel du travail de monitoring consiste, comme par le passé, en un suivi systématique du processus législatif au niveau de la Confédération. A l'aide d'une grille d'évaluation, les textes fédéraux ayant des incidences politiques pour les cantons font l'objet d'un examen par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et les conférences intercantonales sectorielles à la lumière des trois questions suivantes:

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

L'analyse porte sur tous les textes en rapport avec le fédéralisme dont la procédure de consultation s'est achevée pendant l'année sous revue et qui ont été soumis au Parlement fédéral et/ou examinés par ce dernier. Dans les limites du possible et du raisonnable, il est procédé à une appréciation de leur examen aux Chambres fédérales sous l'angle du fédéralisme. Le rendu de l'atmosphère qui a prévalu au sein du Parlement fédéral est complété par une analyse des initiatives, motions et postulats qui ont été déposés pendant l'année sous revue.

L'introduction du rapport offre une vue d'ensemble de l'évolution du débat sur le fédéralisme au cours de l'année sous revue dans la presse, dans le secteur des sciences et de la recherche ainsi que dans le contexte international. Ce paragraphe comporte aussi un rapport sur l'activité du Forum des fédérations (Forum of Federations, FoF), un organisme dont la Suisse est membre depuis 2005. L'évolution de la collaboration intercantionale ainsi que la question de la collaboration Confédération-cantons dans le domaine de l'intégration des étrangers font chacune l'objet d'un chapitre distinct.

Les analyses du processus législatif au niveau fédéral sont doublées d'une appréciation générale de l'évolution du fédéralisme dans l'optique de la CdC, des conférences des directeurs et des conférences gouvernementales régionales ainsi que d'une appréciation de l'Office fédéral de la justice dans l'optique de la Confédération. Les principaux constats tirés de l'analyse et l'action requise qui en découle font l'objet du chapitre final.

Le présent rapport a été mis au point, sur mandat de la Fondation ch pour la collaboration confédérale, par le Service RPT du secrétariat de la CdC en collaboration avec les secrétariats des conférences intercantonales sectorielles et des conférences gouvernementales régionales ainsi qu'avec l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg. Certaines contributions proviennent du Forum des fédérations, du représentant de la Suisse auprès du Réseau sur le fédéralisme financier de l'OCDE et de l'Office fédéral de la justice. Un premier projet a fait l'objet d'une brève consultation auprès du Groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme de l'Administration fédérale. La Fondation ch pour la collaboration confédérale les remercie pour toutes leurs contributions et sug-

gestions.

Le présent rapport de monitoring *Fédéralisme 2011* a été débattu, sur mandat du Conseil de fondation de la Fondation ch, à l'assemblée plénière de la CdC du 16 mars 2012, puis transmis au Conseil fédéral dans le cadre du Dialogue confédéral. Il a ensuite été présenté aux médias et mis en ligne sur le site internet de la Fondation ch¹.

2 Evolution du débat sur le fédéralisme pendant l'année 2011

2.1 Le fédéralisme sous l'angle des médias

Les journaux suisses de toutes les régions linguistiques ont fait état, en 2011 aussi, du "fédéralisme" sous divers angles controversés. L'annexe I offre une vue d'ensemble chronologique des thèmes principaux traités au cours de l'année écoulée.

Le terme "fédéralisme" associé à "démocratie directe" et "souveraineté du peuple" imprègne, comme auparavant, la vision de l'Etat suisse du point de vue des médias. Selon ceux-ci, c'est un climat fiscal attractif et des prestations publiques adaptées aux besoins qui découlent de la concurrence fiscale et réglementaire entre les cantons et les communes. Les petits cantons ou ceux qui sont périphériques, les minorités ou différentes régions linguistiques jouissent, au niveau fédéral, du droit d'être consulté, ce qui renforce la cohésion nationale. La discipline budgétaire cantonale et fédérale issue de l'autonomie fiscale a sensiblement amorti les répercussions économiques de la crise économique et financière européenne en Suisse.

Le débat sur les "réformes territoriales" a été abordé lors de la "3e Conférence nationale sur le fédéralisme", qui s'est tenue à Mendrisio les 26 et 27 mai 2011. Cette conférence avait pour thème "Le fédéralisme et les nouveaux enjeux territoriaux". Les cantons affaibliraient leur position si, dans le cadre du renforcement des espaces fonctionnels intercantonaux, ils devaient, dans les champs d'activités concernés (par ex. transports publics, santé, hautes écoles), céder à la Confédération les charges et les compétences qu'ils ne peuvent plus supporter (BaZ 9.3). Ils devraient tenter de compenser encore plus ces déficits au moyen d'une participation plus coordonnée à travers des conférences gouvernementales ou avec une coordination par des conférences métropolitaines ou des collectivités d'agglomérations. Ce qui est problématique, c'est que le citoyen perçoit la baisse de la transparence en matière de prise de décision politique et le manque de légitimation politique des institutions et organismes intercantonaux et interrégionaux. Une intensification de l'influence directe des cantons sur la politique fédérale est donc également nécessaire car au sein du Conseil des Etats et aux dépens du fédéralisme, ce sont toujours plus de demandes issues de politiques politiciennes qui s'imposent (par ex. le financement hospitalier, l'initiative sur l'épargne-logement ou le contre-projet à l'initiative sur le renvoi).

Il a été abondamment question de la prise de position de la CdC sur le renforcement du droit de participation des cantons à la politique européenne. Etant donné que les négociations avec l'UE sont déjà très complexes et piétinent, certains journaux portent un jugement critique sur les demandes des cantons, comme celles concernant leur statut d'observateur au sein de tous les départements ou leur association dès les réunions préparatoires exploratoires ("L'éternel chantage", BaZ, 6.7; "Les cantons troubent la politique européenne de la Confédération", Zürcher Landzeitung, 6.7). Dans une interview du St. Galler Tagblatt et de la Luzerner Zeitung, le conseiller d'Etat Michel a pu, en tant que pré-

¹ Cf. <http://www.chstiftung.ch/ch-dienstleistungen/foederalismusmonitoring> [16.03.2012].

sident de la Commission Europe, une nouvelle fois encore expliquer en détail la position des cantons (St. Galler Tagblatt, 3.12).

En matière de politique intérieure, c'est le thème de l'aménagement du territoire qui est le plus présent dans les médias. La presse écrite a salué à l'unisson le fait que la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont élaboré avec le "Projet de territoire Suisse" les bases communes d'une stratégie nationale cohérente pour l'aménagement futur du territoire. Un coup d'arrêt devrait enfin être donné au "foisonnement de l'urbanisation désordonnée", au "sur-bétonnage" et à "l'étalement urbain effréné". Les cantons et les communes seront rendus responsables de l'insuffisante mise en œuvre d'un aménagement du territoire protégeant les ressources. La mise en œuvre trop stricte de la répartition des compétences issue du fédéralisme n'est pas indiquée dans le secteur de l'aménagement du territoire et c'est pourquoi des directives contraignantes sont nécessaires au niveau fédéral : il a donc pu être dit que "le fédéralisme a échoué en matière d'aménagement du territoire" (Der Bund, 29.7). La critique a été particulièrement acerbe à l'égard de la décision du Conseil national du 21 septembre concernant le refus d'inscrire dans la loi sur l'aménagement du territoire une taxe sur la plus-value pour les nouveaux terrains classés constructibles. Les partisans de cette suppression s'étaient avancés comme les "grands défenseurs du fédéralisme" (Le Temps, 22.9) Ils ont accepté un "laisser-faire fédéral" irresponsable (NZZ, 22.9) afin de protéger les compétences cantonales et sauvegarder les intérêts particuliers de la branche de la construction et des agriculteurs.

Concernant la politique de la santé, c'est surtout le nouveau financement hospitalier, entré en vigueur le 1er janvier 2012, qui a été au centre de l'attention des médias. Le chef du DFI l'a décrit dans un article comme étant une partie d'un nouveau "fédéralisme de la santé" dans le cadre duquel la Confédération et les cantons élaborent en partenariat des modèles pour augmenter la qualité et l'efficacité dans le domaine de la santé (Compétence, 1.3). Dans le débat, des arguments satisfaisant les consommateurs (transparence, liberté de choisir, concurrence) ont été mis en balance avec des arguments fédéralistes (égalité de traitement, équité) (24 heures, 8.3).

L'appel vers plus d'harmonisation et la création de standards uniformes a été souligné de manière isolée dans le domaine de la politique sociale aussi. L'"Aargauer Zeitung" craint une "croissance incontrôlée" et "le manque de standards de qualité" quant à la surveillance des institutions, qui depuis 2008 incombe aux cantons (Aargauer Zeitung, 4.2).

La fuite de Jean-Louis B., considéré comme un assassin et un violeur extrêmement dangereux, lors de son congé de détenu, a rencontré un grand écho. Déjà, le cas de Lucie, qui avait été kidnappée, avait clairement démontré l'urgente nécessité d'agir afin d'unifier les dispositions en matière d'exécution des peines. Le fuyard avait alors profité des carences du fédéralisme qui représentaient dans ce cas un risque en matière de sécurité (Le Matin Dimanche, 3.7)

Le concordat, poussé par la CCDJP, relatif aux mesures à prendre contre la violence lors de manifestations sportives a rencontré un écho positif. Il est envisagé en réaction aux débordements de violence dans les stades de football en Suisse. Le fait que chaque canton adopte ses propres réglementations et lois en la matière ne correspond plus, depuis longtemps, aux réalités sociales.

En 2011, il y a eu des sujets parallèles à ceux traités l'année précédente. Parmi ceux-ci, citons notamment l'opposition ville-campagne, qui s'est déclarée avec les paiements compensatoires de la RPT, lors des votations populaires ou lors de la participation des villes au niveau national. Concernant différentes affaires politiques sources de conflits comme notamment l'aménagement du territoire, la politique de la sécurité et l'exécution des peines, la diversité fédérale a été critiquée et c'est avec insistance que des solutions rapides et efficaces ont été exigées. Que ces solutions procèdent d'un renforcement de la

centralisation, de concordats ou d'une harmonisation intercantonale ne semblait pas être la préoccupation principale. Cependant, différents rapports mettent l'accent sur les aspects positifs du système étatique fédéral en citant notamment le climat fiscal attractif et les prestations publiques adaptées aux besoins des consommateurs.

2.2 3^e Conférence nationale sur le fédéralisme 2011 à Mendrisio²

Le 26 et 27 mai 2011 s'est tenue, à Mendrisio, la troisième Conférence nationale sur le fédéralisme consacrée au thème du "Fédéralisme face aux nouveaux défis territoriaux". Organisée par le gouvernement du Tessin sur mandat de la CdC et avec le soutien du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, la conférence s'est tenue à l'Accademia di Architettura et a réuni plus de 300 personnes.

Les exposés présentés en plénum ont porté principalement sur les bouleversements qu'a connus le territoire suisse de 1848 à nos jours. Le point de départ en était le constat suivant: les réseaux de relations, tant professionnels que privés, d'un nombre croissant de personnes s'étendent au delà des frontières communales et cantonales. A l'aide d'illustrations graphiques, les changements démographiques les plus importants sur le territoire suisse au cours des 160 années passées ont été mis en avant et le portrait de la Suisse d'aujourd'hui a été dressé. Cette présentation sous l'angle historico-géographique a été suivie d'un regard sur la Suisse dans une perspective économique, culturelle et institutionnelle. L'image de la Suisse a enfin été complétée par le regard d'un point de vue étranger.

Les exposés en séance plénière ont offert autant de pistes de réflexion débouchant sur des considérations plus vastes sur de nouvelles formes de fédéralisme horizontal et vertical dans les ateliers autour des thèmes suivants:

- Répercussions, risques et chances d'une politique des agglomérations et des métropoles
- Expériences de la coopération transfrontalière: Espaces de vie, domaines économiques et secteurs transnationaux
- Quelles chances offrent les fusions de communes?
- Défis posés par les réformes intérieures dans le cadre des relations avec l'Union européenne
- Collaboration intercantonale - entre efficience et légitimité démocratique
- Cantons suisses - besoin de réformes institutionnelles?
- Fédéralisme fiscal - entre concurrence et solidarité
- Décentralisation et fédéralisme dans les pays de l'UE: l'exemple de l'Italie

Le deuxième jour de la conférence, les thèmes développés dans les ateliers ont été discutés en podium par un large groupe de personnes composé de représentants des partis gouvernementaux ainsi que des trois niveaux étatiques.

La grande affluence a été plus que satisfaisante et a prouvé que les domaines traités ont été d'une grande pertinence pour les participants. Malheureusement, et malgré des efforts particuliers, la participation de parlementaires a été plutôt modeste.

² Extrait du rapport final du 25 novembre 2011 de la direction du projet Conférence sur le fédéralisme 2011, cf. www.foederalismus2011.ch [sous peu].

Du point de vue du contenu, certains ateliers ont traité de thèmes déjà connus et régulièrement remis en discussion, ce qui n'a pas empêché le dialogue avec les participants de déboucher sur de nouvelles suggestions. En outre, de telles conférences n'ont pas toujours comme but premier de développer de nouvelles thèses sur le fédéralisme mais d'offrir une plateforme où des opinions peuvent s'échanger et où les acteurs qui vivent la politique, la font ou l'analysent, peuvent se rencontrer et débattre à cette occasion des atouts et des limites du fédéralisme d'aujourd'hui. Enfin, le programme-cadre réussi a également joué un rôle non négligeable en contribuant grandement à l'échange réciproque d'idées.

2.3 L'évolution du fédéralisme reflétée par la science et la recherche³

En 2011 également, de nombreuses publications méritent d'être retenues, mais leur caractère se révèle toutefois plus descriptif qu'analytique en termes de recherche scientifique touchant au fédéralisme. Il n'en demeure pas moins que de tels ouvrages apportent une contribution importante à la recherche fondamentale en la matière. Il convient ici de mentionner en tout premier lieu les deux ouvrages de référence consacrés au droit constitutionnel de GIOVANNI BIAGGINI, THOMAS GÄCHTER et REGINA KIENER, le manuel de droit constitutionnel de PASCAL MAHON ainsi que la nouvelle édition du «Staatsrecht» de PIERRE TSCHANNEN (cf. pour les détails le § 1 Ch. II de la bibliographie en annexe II). De nombreuses études consacrées à des domaines spécifiques viennent également enrichir la discussion relative au fédéralisme, par exemple pour ce qui touche la délimitation des compétences et la coopération dans le domaine des écoles et des hautes écoles, l'aménagement du territoire ou encore la question de la santé (cf. pour les détails les §§ 4 et 5 de la bibliographie).

En ce qui concerne les contributions relatives à l'état et aux (derniers) développements du fédéralisme suisse, il est possible de discerner quatre champs thématiques qui ont largement dominé les débats au cours de l'année écoulée.

- Tout d'abord, lors de la troisième Conférence nationale sur le fédéralisme, qui s'est tenue les 26 et 27 mai 2011 à Mendrisio sous le titre «Le fédéralisme face aux nouveaux enjeux territoriaux : institutions, économie et identité», ce ne sont pas seulement des représentants de la politique, des administrations publiques et de l'économie, mais également des représentants du monde scientifique, qui se sont exprimés sur les chances et les risques des structures territoriales actuelles de notre Etat fédéral, et des menaces qu'elles font peser sur l'avenir du système fédéral dans son ensemble. Pour l'instant, les exposés sont publiés uniquement sur le Net (<http://www4.ti.ch/generale/foederalismus11/francais/foederalismus/presentation/>) sous une forme résumée, mais une publication exhaustive est annoncée pour le mois de mars 2012.
- Il convient par ailleurs de saluer les nouveaux développements et les publications de la Base de données des cantons et des villes suisses (BADAC), rattachée à l'Université de Lausanne (IDHEAP). L'étude parue au printemps 2011 sur le «Monitoring de l'Etat» a permis de mesurer les administrations publiques et l'Etat en se référant à 60 indicateurs-clé classés en 9 domaines thématiques. A titre d'exemple, le benchmarking de la collaboration intercantionale se mesure au nombre de concordats, ceux-ci étant répartis selon qu'ils prévoient ou pas une péréquation des charges (cf. le § 1 ch. IV de la bibliographie). Une autre étude consacrée au «Monitoring des villes suisses» a permis de mesurer le développement des profils politico-administratifs et socioéconomiques des villes suisses dans les années 1990-2010 (cf. § 1 ch. IV. de la

³ Résumé du rapport "Résultats de la recherche sur les tendances du fédéralisme suisse en 2011 (monitoring)", bibliographie commentée de l'Institut du Fédéralisme, Edition 2011", reproduit à l'annexe II.

bibliographie). Par ailleurs, un atlas interactif de l'Etat, qui doit sortir de presse incessamment, permet de visualiser le fédéralisme suisse de manière très détaillée. Mais dès maintenant, grâce à la version électronique de son Atlas interactif (AsTAT), la BADAC permet d'accéder à une cartographie de l'Etat, de ses administrations et de ses autorités.

- Dans le même ordre d'idées, la revue «terra cognita» publiée par la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) a consacré un numéro spécial (N°19) aux effets du fédéralisme sur la politique migratoire. Sous le titre «Le fédéralisme, un bienfait ou un danger pour la politique de migration ?» divers auteurs provenant d'horizons variés se sont attaqués aux contradictions existant entre, d'une part, les nécessités d'harmonisation et d'égalité de traitement pour les migrants et les migrantes vivant en Suisse, et d'autre part les bienfaits de la diversité et de la liberté d'aménagement offertes aux cantons et aux communes en termes de politique migratoire. Bien que les opinions des divers auteurs divergent quelque peu, personne ne réclame l'abandon pur et simple du fédéralisme, mais ils sont nombreux à espérer tout de même une adaptation de ses structures, et cela dans l'optique d'une meilleure intégration des nouvelles minorités nées de la migration au sein du modèle fédéral, tel qu'il avait été institutionnalisé en 1848, modèle qui a permis l'intégration des minorités indigènes au sein d'une constitution étatique nationale.
- Par ailleurs, la juridiction constitutionnelle en Suisse s'est retrouvée sous la loupe de la recherche scientifique, juridiction qui est fortement limitée par l'art. 190 Cst. selon lequel les lois fédérales s'imposent au Tribunal fédéral et aux autres autorités. Il faut mentionner à ce propos les contributions rassemblées dans l'édition spéciale de Jusletter du 12 septembre 2011 (cf. pour les détails le § 1 ch. II de la bibliographie). La juridiction constitutionnelle ne protège pas seulement le citoyen contre les actes des autorités contraires à la Constitution, mais surtout aux Droits de l'homme; elle veille également au respect de la répartition constitutionnelle des compétences entre la Confédération et les cantons. Dans cette Jusletter, la discussion nourrie entre juristes se focalise d'une part sur les arguments qui sont avancés en Suisse pour ou contre l'instauration d'une juridiction constitutionnelle, et de l'autre sur une présentation des modèles permettant de renforcer la juridiction constitutionnelle – précisément dans l'optique de la préservation de l'ordre constitutionnel des compétences par le législateur fédéral.

Il convient finalement de signaler que l'Institut du Fédéralisme a procédé à un relookage de sa collection PIFF (Publications de l'Institut du Fédéralisme, Fribourg), qui a entraîné par la même occasion la suppression de ses diverses sous-collections. Sous le titre «Fédéralisme 2.0 – Réflexions et perspectives» le premier opus de cette nouvelle série présente de manière «impressionniste» toute une série de problèmes et de questions qui marquent actuellement la discussion sur le fédéralisme en Suisse ou risquent de l'influencer dans un proche avenir (cf. le § 1 ch. II de la bibliographie). Plus précisément, y sont abordés des thèmes relatifs à l'organisation de l'Etat et à la répartition verticale du pouvoir, des questions relatives aux tensions entre concurrence et solidarité, les relations entre le fédéralisme et la politique extérieure de la Confédération, sans oublier la fragmentation juridique liée au fédéralisme. Un chapitre spécial est par ailleurs consacré aux questions de décentralisation et de démocratie dans le monde arabe et en Afrique.

2.4 Développement du fédéralisme dans le contexte international

2.4.1 Activités du Forum des fédérations⁴

Un des points forts du travail du FoF au cours de l'année passée était la mise en œuvre de ses projets à orientation politique. Les projets comparatifs internationaux menés sur les thèmes "Intégration des étrangers", "Gouvernance des régions métropolitaines", "Fédérations: base de comparaison/performance" et "Autonomie fiscale dans les pays-membres" ont été poursuivis. Des programmes nouvellement lancés sont consacrés aux questions de "la sécurité publique dans les Etats fédéraux" et de "la politique de santé dans le fédéralisme". Le projet "Gender and Federalism" (Genre et fédéralisme), également nouveau, se concentre sur la discussion autour des possibilités d'une implication politique des femmes dans les Etats fédéraux en mouvement.

L'objectif du travail thématique est d'apprendre les uns des autres grâce à un échange d'expériences internationales, par le dialogue, d'aider à rechercher des possibilités de solution pour surmonter les défis actuels dans le domaine du fédéralisme. Ces projets doivent aussi servir au réseautage du monde politique et du monde scientifique.

Les expériences réalisées par ces projets profitent aussi au travail du forum au niveau de la politique d'aide au développement. C'est ainsi que, en 2011, d'importants projets ont été mis en œuvre en Ethiopie, au Népal, au Nigéria, au Pakistan et au Soudan, projets financés notamment par la DDC (Népal), le Ministère allemand des Affaires étrangères et le Ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international à hauteur de quelque CHF 2,5 millions au total.

Après la tenue de la 5e conférence internationale sur le fédéralisme en décembre 2010 à Addis Abeba, un thème régional du travail du Forum des fédérations portait en 2011 sur l'Asie. C'est ainsi qu'a eu lieu en automne, à Katmandou, le Forum de l'Asie du Sud sur le fédéralisme ("South Asian Forum on Federalism") auquel ont participé notamment des représentants d'Australie, d'Indie, d'Indonésie, de Malaisie, du Népal et du Pakistan. En outre le Pakistan a décidé en novembre 2011 d'adhérer au Forum en tant que 10e pays partenaire.

Le forum a mené des projets dans 15 pays au total. Au vu des capacités limitées, la mise en œuvre de ces opérations doit passer par des coopérations avec des organisations partenaires sur place. Ceci vaut aussi pour les pays qui accueillent des bureaux régionaux (Ethiopie/Addis Abeba; Népal/Kathmandou, Pakistan/Islamabad et Sudan/Khartoum et Djouba).

On doit noter un changement de personne à la tête du Forum des fédérations. Le 1er avril, le collaborateur de longue date du forum, M. Rupak Chattopadhyay, a succédé à George Anderson en tant que directeur.

En sa qualité de pays partenaire parmi les plus actifs, la Suisse est fortement impliquée dans le travail du forum. En 2011, l'accord de partenariat entre le forum et la Suisse (DDC, DFJP, CdC) a été prolongé de deux ans. Dans la mise en œuvre de ses projets, le

⁴ Rédigé par Felix Knüpling, directeur du programme Europe, Forum des Fédérations.

Le Forum des Fédérations (FoF), dont le siège est à Ottawa, est soutenu par les Etats partenaires suivants: Ethiopie, Australie, Brésil, Allemagne, Inde, Mexique, Nigéria, Canada et Suisse. S'y ajoute comme 10e pays partenaire le Pakistan. Le FoF traite de la question de savoir quelle contribution le fédéralisme apporte ou peut apporter pour construire et maintenir des sociétés et des gouvernements démocratiques. Il poursuit cet objectif par la création de réseaux internationaux visant à promouvoir les échanges d'expériences sur les formes de gouvernements fédératifs, à encourager une compréhension et un apprentissage communs entre praticiens du fédéralisme et en fournissant comme prestations le savoir et le conseil technique (cf. <http://www.forumfed.org/fr/qui/index.php> [30.01.2012]).

Forum a travaillé en étroite collaboration avec des experts suisses en matière de fédéralisme tout en organisant des projets en Suisse aussi.

Par exemple en février, le Forum a organisé, en collaboration avec le Centre de compétence "Gestion publique" (Kompetenzzentrum Public Management) de l'Université de Berne une conférence sur le thème "Benchmarking im Schweizer Föderalismus" ("Fédéralisme suisse: base de comparaison/performance"). De même, le Forum a apporté son soutien au programme de stagiaires international mis en œuvre par le forum et l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg. Six stagiaires issus de différents pays ont pris part à la première académie d'été du fédéralisme avant d'effectuer un stage de plusieurs semaines au sein d'une administration cantonale.

Le travail effectué par le groupe de travail suisse soutenu par le Forum, à savoir le "Guide des bonnes pratiques en matière de fédéralisme" a été achevé en 2011. Dans la publication destinée à paraître prochainement comme opinion indépendante, les auteurs insistent sur le caractère de processus du fédéralisme et reconnaissent qu'il n'y a ni image idéale ni "modèle optimal" du fédéralisme. Ils espèrent néanmoins, grâce à leur contribution, lancer une discussion internationale sur la "bonne gestion gouvernementale (fédérale)" et mettre en avant des options quant aux actions à entreprendre. C'est vers cet objectif que tend à s'orienter le Forum dans son ensemble.

2.4.2 Monitoring du fédéralisme en Allemagne et en Autriche

Le rapport annuel du fédéralisme 2011 (Jahrbuch des Föderalismus 2011), édité par le Centre européen de recherche sur le fédéralisme ("Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung") de Tübingen⁵ propose à nouveau une quantité d'articles sur l'évolution du fédéralisme en Allemagne et dans les régions d'Europe sous l'angle du monde politique, de la science et de la recherche. Dans l'article introductif sur la politique de l'éducation en Allemagne, la Ministre allemande de l'enseignement et de la recherche constate que le fédéralisme éducatif recueille moins d'adhésion de la population et requiert une réflexion sur la manière dont la coopération de l'Etat central et des Länder doit poursuivre son évolution de manière responsable.⁶ Le compte rendu sur la Suisse donne un aperçu de la transformation de l'organisation administrative cantonale de la Suisse; l'institutionnalisation de la collaboration intercantonale y est également abordée de manière succincte.⁷ Par ailleurs Martin Tschudi offre un aperçu des plus récents développements dans la région trinationale du Rhin supérieur.⁸

On relèvera particulièrement les explications concernant le système d'alerte rapide quant au contrôle de la subsidiarité à l'intérieur de l'UE.⁹ Le système d'alerte rapide accorde aux parlements nationaux des droits de participation propres dans la procédure législative de l'UE. Les parlements nationaux ou leurs chambres peuvent en l'espace de huit semaines après la transmission d'un acte législatif remettre une prise de position motivée et y émettre une objection à la violation du principe de la subsidiarité et de la proportionnalité. La prise de position doit être prise en compte par les organes législatifs européens. Au cas

⁵ Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2011. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden 2011 (cit. Jahrbuch 2011)

⁶ SCHAVAN, ANNETTE: Bildungs- und Wissenschaftspolitik im Kontext der föderalen Ordnung, *Jahrbuch 2011*: 17 et suivants.

⁷ STÖCKLI, ANDREAS ET THOMAS MEIER: Behördenlandschaft im Wandel. Ausgewählte Entwicklungstendenzen im Verwaltungsorganisationsrecht in den Schweizer Kantonen, *Jahrbuch 2011*: 323 et suivants.

⁸ TSCHUDI, HANS MARTIN: Neuere Entwicklungen am trinationalen Oberrhein, *Jahrbuch 2011*: 365 et suivants.

⁹ MÜLLER, UTE: Das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle. Bilanz nach einem Jahr des Bestehens des neuen Instruments, *Jahrbuch 2011*: 471 et suivants.

où un « quorum des objections » est atteint, les organes législatifs sont tenus expressément d'entrer en matière. Si une objection est soutenue par une majorité dans les parlements nationaux, il faut présenter au Parlement européen et au Conseil, en leur qualité de législateurs de l'UE, une décision demandant de maintenir le texte.¹⁰ Au cours de la première année de l'existence de ce système d'alerte rapide, 34 objections en matière de subsidiarité ont été déposées dans la période des huit semaines. S'y ajoutent 4 autres réclamations pour lesquelles le délai n'a pas pu être respecté. Dans aucun des cas toutefois, le quorum n'a-t-il été atteint pour déclencher des mesures particulières.¹¹ Au final, on retient que le nouveau mécanisme recèle encore un très fort potentiel. "Pour faire évoluer le système d'alerte rapide en un instrument efficace, (il faut), parmi les parlements nationaux, surtout davantage d'harmonisation et de meilleurs mécanismes de coordination"¹². Deux des réclamations ont été déposées par le Bundesrat allemand¹³ ce qui permet de conclure que les Länder allemands recourent eux aussi à l'instrument.

Le 35e rapport sur le fédéralisme en Autriche (2010) s'est penché, lui aussi, sur le contrôle de la subsidiarité.¹⁴ Une première objection en matière de subsidiarité a été déposée par le Nationalrat et le Bundesrat autrichiens en automne 2012 au sujet d'une réglementation concernant l'arrivée et le séjour de la main d'œuvre saisonnière provenant d'Etats-tiers¹⁵. Dans des communications aux organes de l'Union européenne, quatorze au total, le Conseil national et le Conseil des Etats ont pris position sur des projets de loi de l'UE en cours. Les Länder autrichiens se penchent également sur les questions de contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité. La procédure a été institutionnalisée entre-temps. La planification stratégique de la Commission européenne ainsi que le programme législatif et de travail stratégique et concret sont examinés tous les ans pour que soient analysés, d'une part, le degré d'incidence sur les Länder et, d'autre part, la nécessité éventuelle d'un examen approfondi de la subsidiarité et de la proportionnalité. Pour chacune des initiatives de l'UE entrant en ligne de compte, un Land responsable de la subsidiarité est désigné; en cas de nécessité, ce land propose une prise de position commune des Länder, laquelle est soumise à ces derniers pour le vote.¹⁶.

2.4.3 **Fiscal Federalism Network de l'OCDE¹⁷**

En 2011, des relevés statistiques spécifiques ont été effectués dans les Etats membres. Un premier élément a été la mise à jour de l'indicateur de l'autonomie fiscale des Etats-membres (*tax autonomy indicator*). L'année 2008 servi de base de données. En comparaison avec un relevé antérieur, pour l'année 2005, on a constaté que la moyenne des Etats évalués affichait un léger recul de l'autonomie fiscale des Etats membres. En revan-

¹⁰ op. cit.

¹¹ op. cit: 473.

¹² op. cit: 481.

¹³ op. cit: 474.

¹⁴ Institut für Föderalismus, *Bericht über den Föderalismus in Österreich* (2010)

¹⁵ op. cit: 55.

¹⁶ op. cit: 55 et suivants..

¹⁷ Le Réseau de l'OCDE sur les relations financières entre niveaux d'administration ("OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government") a été fondé en 2004 par l'OCDE avec pour mission de promouvoir la saisie et l'analyse statistiques des relations financières entre les différents niveaux étatiques et de leurs répercussions sur l'efficacité de la fourniture des prestations étatiques et la stabilité macro-économique. Pour la Suisse, ces questions sont, au vu du caractère résolument fédéral du pays, d'une importance particulière, raison pour laquelle, depuis la création de cet organisme, la Suisse y est représentée par un délégué du Département fédéral des finances (DFF). Cf. <http://www.oecd.org/ctp/federalism> [01.03.2012].

che, l'importance des parts de recettes (*revenue sharing arrangements*) a augmenté. Par ailleurs un indicateur a été mis au point pour les caractéristiques des règles fiscales (*fiscal rules indicator*). Il faut cependant tenir compte, concernant les deux indicateurs, qu'en égard aux différentes conditions cadre institutionnelles dans les Etats membres du réseau, une interprétation des résultats est parfois difficile. En 2012, la statistique sur les transferts entre les collectivités territoriales (*intergovernmental grants*) sera actualisée.

S'agissant des travaux qualitatifs, la discussion de mesures de consolidation au niveau des unités décentralisées a occupé une place centrale l'année dernière. Cette démarche a montré que les Etats-membres ont réagi à la crise de la dette dans de nombreux cas en rendant les règles fiscales des unités subcentrales plus strictes. Par ailleurs, dans bon nombre d'Etats les impôts et les redevances de ces unités ont été augmentés. Mais la discussion a porté aussi en partie sur des réformes structurelles telles que les fusions de communes ou les réformes fondamentales du système des finances publiques. En 2012 une enquête sera lancée sur les répercussions de la décentralisation d'Etats sur la croissance du PIB. Les résultats doivent paraître en novembre 2012.

3 Projets et textes de la Confédération

3.1 Textes en consultation

Parmi les procédures de consultation et d'audition ayant abouti au cours de l'année 2011, 39 ont été soumises à une analyse approfondie. L'analyse a porté, à l'instar des années précédentes, sur la participation des cantons au processus décisionnel, le respect des principes constitutionnels de partage des tâches et le respect de l'autonomie de mise en œuvre ou, selon le cas, le recours à des conventions-programmes dans la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons. Le résultat des analyses effectuées par les Conférences des directeurs concernées se trouvent en annexe III¹⁸. Les principaux constats sont résumés ci-après.

Sur les projets analysés, 23 sont jugés globalement positifs et/ou ne donnent lieu à aucune remarque.

A relever parmi les exemples positifs d'association des cantons en temps utile à l'élaboration de projets touchant aux intérêts des cantons, la mise au point du Projet de territoire Suisse et la participation à l'élaboration du programme de législature 2011-2015 de la Confédération, bien que les délais fixés pour ce dernier aient été très courts, ne laissant ainsi que peu de temps pour la préparation d'une prise de position commune des cantons. Les conférences concernées ont annoncé que l'association des cantons aux modifications des ordonnances dans le domaine de l'assurance-chômage et aux dispositions sur les recherches secrètes a aussi été exemplaire.

Le droit de participation des cantons n'a pas été observé pour les initiatives parlementaires 07.476 sur l'introduction d'une juridiction constitutionnelle et 10.440 sur l'amélioration de l'organisation et des procédures du Parlement. Concernant les deux projets, les demandes de la CdC visant à prolonger les délais de consultation afin de rendre possible l'élaboration d'une prise de position commune des cantons selon la voie ordinaire, a été rejetée. Il en a été décidé ainsi alors qu'il n'y avait pas urgence dans ces affaires. Etant donné que le projet 10.440 a aussi pour objet des adaptations de l'instrument des initiatives des cantons et touche ainsi directement les intérêts des cantons, il aurait été opportun

¹⁸ Pour les 5 projets en consultation 07.476, 10.440, 11.044, 11.068 et 11.439, lesquels ont déjà donné lieu en 2011 à des projets de loi soumis au parlement, l'appréciation de la procédure de consultation est intégrée dans celle du projet de loi et se trouve donc à l'annexe IV.

d'associer les cantons en application de l'art. 45 Cst. et ce, dès lors de l'élaboration du projet. L'association des cantons a aussi été insuffisante lors de l'élaboration des adaptations de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges. Concernant le projet de loi sur l'imposition à la source au niveau international, le délai de consultation fixé était aussi trop court.

Concernant le contenu, certains des projets examinés touchent les compétences des cantons (par ex. le contre-projet à l'initiative populaire "Oui à la médecine de famille", réforme structurelle de la LPP) ou créent de nouvelles compétences fédérales (comme par ex. l'initiative parlementaire concernant l'instauration d'une base constitutionnelle pour une politique en faveur de la famille ou le projet du DFJP concernant l'interdiction d'exercer une activité, l'interdiction de contact et l'interdiction géographique). Concernant les propositions de modifications des ordonnances relatives à la prévoyance professionnelle se profile le risque que des dispositions des ordonnances trop détaillées entraînent une centralisation par la petite porte et que cela contourne alors les délimitations de compétence issues de la loi et de la Constitution.

Différents projets impliquent des coûts directs ou indirects pour les cantons, soit parce que l'exécution des textes sera plus coûteuse ou parce que cela entraînera des coûts induits et/ou des pertes de revenus. Toutefois, les conséquences administratives pour les cantons n'ont pas été prises en compte.

3.2 Législation

En matière de législation, tous les projets transmis au Parlement fédéral en 2011 ont été analysés. En outre, les débats menés par les Chambres fédérales en 2010 sur des projets importants pour le fédéralisme ont fait l'objet d'un suivi attentif. Les résultats des analyses effectuées par les Conférences des directeurs concernées se trouvent à l'annexe IV.

3.2.1 Nouveaux projets de la Confédération

Durant l'année 2011, 14 projets du Conseil fédéral et 8 projets du Parlement ont été soumis à un examen approfondi. Concernant 6 projets du Conseil fédéral, les cantons et/ou certaines conférences avaient pris position dans le cadre de la procédure de consultation et dans quatre cas, des modifications avaient été requises. Concernant le message sur la culture (projet 11.020) et le projet 11.043 sur l'imposition d'après la dépense, les requêtes des cantons ont été amplement prises en compte. Concernant le projet 11.020 sur le deuxième volet de mesures de la 6e révision AI, les répercussions financières pour les cantons n'ont toujours pas été indiquées et dans le projet de loi sur l'assistance administrative fiscale (projet 11.044), les requêtes de la CDF n'ont été que partiellement prises en compte. Les directeurs des finances auraient particulièrement souhaité une plus grande marge de manœuvre pour les cantons.

Concernant les projets du Parlement, il a déjà été indiqué lors de l'analyse de la procédure de consultation que les cantons n'ont pas été associés ou qu'ils ne l'ont pas été suffisamment aux projets sur la juridiction constitutionnelle (projet 07.476/05.445) et sur l'amélioration de l'organisation et la procédure du Parlement (projet 10.440). Comme point négatif, il y eut le fait que les intérêts des cantons ont été ignorés par le Parlement avec l'initiative parlementaire 11.439 de la CSSS-E, par laquelle il a été requis, par voie d'urgence et peu avant l'entrée en vigueur du nouveau financement des hôpitaux, une nouvelle modification des règles du jeu en défaveur des cantons. L'influence coordonnée de la CDS, de la CDF et de la CdC a conduit à ce que ces projets ne soient pas adoptés par le Parlement.

Le projet 10.480, "Pas de bureaucratie inutile dans le domaine des réseaux électriques", peu être mentionné comme exemple positif de collaboration réussie entre la Confédération et les cantons.

3.2.2 Débats au Parlement

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

Dans le cadre des délibérations parlementaires, différents projets ont été modifiés en faveur des cantons: ainsi par exemple, le Conseil des Etats a suivi la requête de la CDF pour la fixation du montant de la déduction fiscale pour les frais de formation et de perfectionnement à des fins professionnelles (projet 11.023). Les décisions relatives à l'initiative sur l'épargne-logement (projet 09.074) et à l'initiative "Sécurité du logement à la retraite" (projet 10.060) correspondent à la position de la CDF. Les décisions de non-entrée en matière adoptées par les Chambres fédérales relativement aux projets 10.051 "Mesures visant à accélérer la procédure d'adjudication des marchés publics" et 10.075 "Programme de consolidation 2012-2013" sont également conformes aux intérêts des cantons. L'adoption du rapport sur la politique de la sécurité de la Suisse a aussi été qualifiée par les cantons concernés de revalorisation du fédéralisme. L'augmentation du crédit-cadre pour la formation professionnelle dans le projet 10.109 ainsi que le respect du compromis Confédération-cantons pour la fixation des contributions de base pour la péréquation financière et la compensation des charges dans les années 2012-2015 ont aussi été soulignés.

A côté des exemples positifs, il y a eu aussi plusieurs décisions en défaveur des cantons. Trois d'entre elles concernent le domaine de la formation. Dans le projet 09.057, "Aide aux hautes écoles et coordination dans le domaine suisse des hautes écoles", une compétence fédérale pour la réglementation de l'accès aux hautes écoles pédagogiques a été établie. Celle-ci va à l'encontre de la compétence cantonale issue de la Constitution concernant la formation des enseignants. De même, concernant la loi sur la promotion des sports (projet 09.082), les Chambres fédérales ont pris une décision allant à l'encontre de la répartition des compétences issue de la Constitution et ont adopté une disposition selon laquelle la Confédération édicte des réglementations qualitatives et quantitatives pour les cours de sport dans les écoles primaires et secondaires. Le projet 09.905 sur l'initiative populaire "Jeunesse + musique" n'a pas encore été adopté définitivement: alors que le Conseil des Etats a approuvé un contre-projet direct protégeant les compétences cantonales et recommande de rejeter l'initiative, le Conseil national a, quant à lui, adopté un contre-projet qui, tout comme l'initiative, porte atteinte à la souveraineté cantonale en matière d'instruction publique. Il recommande en outre l'adoption de l'initiative.

Concernant l'initiative parlementaire "Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface", une solution conduisant plus à un renforcement qu'à une flexibilisation de la politique forestière en matière de surface se profile. Les arguments des ONG ont visiblement pesé plus que ceux des cantons. Le résultat de la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile peut aussi être considéré comme négatif car l'équivalence fiscale n'y est pas garantie. Les décisions provisoires du Conseil des Etats concernant le deuxième volet de mesures de la 6e révision AI (projet 11.030) entraîne aussi une charge supplémentaire pour les cantons.

La position des cantons relative au projet 10.090 sur l'initiative populaire pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère n'a pas été prise en compte par le Parlement. Il a été décidé, contrairement à ce qui est préconisé dans la prise de position des cantons, de recommander au peuple le rejet de l'initiative sans contre-projet direct. Il résulte cependant clairement des votes dans les deux chambres que le Parlement partage fondamentalement l'avis que les projets en matière politique extérieure qui conduisent à un transfert des compétences des cantons à la Confédération, doivent être soumis au référendum obligatoire en matière de traités internationaux.

3.3 Interventions déposées à l'Assemblée fédérale

Afin de déceler les tendances qui se dessinent au sein des Chambres fédérales du point de vue du fédéralisme, les interventions parlementaires déposées au Conseil national et au Conseil des Etats ont été, comme dans les années précédentes, examinées en détail. Le choix s'est limité aux initiatives parlementaires, motions et postulats. Une première étape a consisté à trouver, par une recherche plein texte, toutes les interventions contenant le vocable *canton**. Puis, à l'aide du titre et d'une description des contenus, les interventions à analyser ont été sélectionnées sur la base d'une évaluation subjective de leur pertinence par rapport aux relations Confédération-cantons.

Le tableau 1 montre la composition des interventions analysées. Par rapport à l'année précédente, le nombre de d'interventions n'a que légèrement augmenté pour passer de 815 à 840. Parmi ces interventions, 305 contenaient le vocable *canton**. 85 ont été intégrées à l'analyse, ce qui correspond comme l'année précédente à 10% de toutes les interventions déposées. Le faible volume d'échantillon ne permet de tirer que des tendances très générales.

Tableau 1: Liste des interventions étudiées en 2011

Catégorie d'intervention	Total déposées	Total avec le vocable <i>canton</i> *	Interventions analysées
Initiatives parlementaires (IvPa)	102	28	10
Motions (Mo)	542	208	53
Postulats (Po)	196	69	22
Total	840	305	85
	100%	39%	10%
<i>Total année précédente</i>	815	246	85
	100%	30%	10%

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

Concernant les interventions sélectionnées, il a tout d'abord été examiné si elles se réfèrent à une tâche de la Confédération (comme par exemple la politique extérieure, la politique monétaire), à une tâche des cantons (comme par exemple la police, la santé publique - excepté la loi sur l'assurance-maladie-, les écoles obligatoires, les institutions pour personnes handicapées, la politique d'intégration des étrangers, les affaires sociales, l'aménagement du territoire, l'impôt sur les successions), à une véritable tâche commune avec compétence concurrente de la Confédération et des cantons (comme par exemple, les

impôts sur le revenu et la fortune, la RPT, l'enseignement supérieur, le trafic régional, les prestations complémentaires, la protection des monuments) ou à l'exécution du droit fédéral par les cantons. L'appréciation a ensuite porté sur la question de savoir si le projet considéré visait une centralisation, une décentralisation ou une amélioration de la collaboration verticale. Les résultats sont résumés dans le tableau 2.

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

		Centralisation	Décentralisation	Collaboration verticale	Total	%	Année précédente
Tâche fédérale	IvPa						
	Mo			2	2		
	Po			1	1		
	<i>Total</i>			3	3	4%	0%
Tâche cantonale	IvPa	6	1	0	7		
	Mo	26	4	0	30		
	Po	11	0	0	11		
	<i>Total</i>	43	5	0	48	56%	59%
Véritable tâche commune	IvPa	1	1	0	2		
	Mo	13	2	3	18		
	Po	1	1	3	5		
	<i>Total</i>	15	4	6	25	29%	27%
Exécution du droit fédéral	IvPa	0	1	0	1		
	Mo	3	0	0	3		
	Po	2	0	3	5		
	<i>Total</i>	5	1	3	9	11%	14%
Total		63	10	12	85	100%	
		74%	12%	14%	100%		
Année précédente		64	5	17	86		
		74%	6%	20%	100%		

56% des interventions analysées se réfèrent à des tâches cantonales, 29% à des véritables tâches communes et 9% à l'exécution du droit fédéral par les cantons. Seules 3 des interventions analysées concernent les tâches de la Confédération.

L'analyse des orientations des interventions montre une grande pression centralisatrice continue. Près d'un tiers des interventions visent une centralisation renforcée. Parmi les interventions restantes, 10 exigent une décentralisation plus forte, tandis que 12 visent à contribuer à une amélioration de la collaboration verticale entre la Confédération et les cantons.

3.3.2 Analyse par Conseil

En comparaison avec l'année précédente, le part du Conseil des Etats dans les interventions analysées a augmenté légèrement pour passer de 13 à 16 pour cent. L'évaluation dans le tableau 3 montre que la pression centralisatrice est plus importante du côté du Conseil national que du côté du Conseil des Etats. Près de 30 pour cent des interventions en provenance du Conseil des Etats exigent toutefois une décentralisation renforcée. Seule 8 pour cent des initiatives en provenance du Conseil national adoptent cette direction.

Tableau 3: *Evaluation par conseil*

	Centralisation	Décentralisation	Collaboration verticale	Total	%	An-née pré-cé-dente
Conseil na-tional	55	6	10	71	84%	87%
	77%	8%	14%	100%		
Conseil des Etats	8	4	2	14	16%	13%
	57%	29%	14%	100%		
Total	63	10	12	85	100%	
	74%	12%	14%	100%		

3.3.3 Analyse selon l'appartenance politique

Le tableau 4 montre que les interventions analysées proviennent de membres des groupes PS et PDC, à raison de 28% chacun. En troisième position vient le groupe PLR. Le faible volume d'échantillon ne permet pas de tirer des conclusions fiables quant aux positions des partis relativement au fédéralisme. Parmi les trois groupes actifs en matière d'interventions, la tendance à la centralisation est la plus forte au sein du PS.

Tableau 4: *Evaluation selon l'appartenance politique*

	Centralisation	Décentralisation	Collaboration verticale	Total	%	An-née pré-cé-dente
PBD	3	2	0	5	6%	0%
PDC	19	2	6	27	32%	28%
PEV	1	0	0	1	1%	0%
PLR	8	2	1	11	13%	12%
Hors groupe	1	0	0	1	1%	0%
Les Verts	1	1	0	2	2%	10%
Lega	0	1	0	1	1%	0%
PS	25	0	3	28	33%	28%
UDC	4	0	0	4	5%	14%
Comm. Parl.	1	2	2	5	6%	8%
Total	63	10	12	85	100%	
%	74%	12%	14%	100%		

3.3.4 Analyse selon les domaines politiques

Tableau 5: *Evaluation selon les domaines politiques*

	Centrali-sation	Décentrali-sation	Collaboration verticale	Total	%	An-née pré-cé-dente
Politique des étrangers / Intégration	1	0	0	1	1%	6%

Formation / Recherche	5	1	2	8	9%	14%
Famille / Jeunesse	4	2	1	7	8%	10%
Politique financière	9	1	3	13	15%	6%
Fédéralisme / RPT	0	0	3	3	4%	9%
Santé	10	1	2	13	15%	19%
Aménagement du territoire/trafic	8	2		10	12%	3%
Sécurité / Justice	8	0	1	9	11%	13%
Affaires sociales	4	0	0	4	5%	6%
Environnement / Energie	12	3	0	15	18%	7%
Economie / Travail	2	0	0	2	2%	7%
Total	63	10	12	85	100%	
%	74	12%		14%	100%	

Par rapport à l'année précédente, la part des interventions concernant les questions énergétiques et environnementales ainsi que celles relatives à l'aménagement du territoire et le trafic ont beaucoup progressé. La part des interventions concernant la politique financière et fiscale a aussi progressé. A l'inverse, les secteurs de la santé, de la formation et de la recherche ne figurent plus au premier plan, même si, comme auparavant, 15 pour cent des interventions concernent la santé publique.

4 Collaboration intercantonale

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

Une liste actualisée de tous les accords communiqués par les cantons, la conférence des gouvernements cantonaux et les conférences des directeurs en 'application de l'art. 48a Cst figure sous annexe VI. Cette liste se base sur les résultats d'une enquête; elle ne peut prétendre à énumérer exhaustivement tous les accords en vigueur dans le domaine mentionné. Lors de l'établissement de la liste, il n'a en outre pas été vérifié si tous les accords mentionnés et toutes les dispositions qu'ils contiennent répondent aux critères de l'art. 48a Cst.

Les chapitres ci-après présentent une brève synthèse des activités de l'année sous revue.

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

A titre préventif, un canton a demandé l'ouverture de la procédure préalable informelle dans le cadre d'une médiation au sens de l'art. 33 de l'accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI). La procédure a cependant été suspendue jusqu'à nouvel avis.

4.1.2 Exécution des peines et des mesures

Sous la responsabilité du Concordat de la Suisse du nord-ouest et de la Suisse centrale et afin de permettre une planification prévoyante des établissements sur la plan national, l'évolution actuelle de l'exécution des peines et ses tendances prévisibles ont fait l'objet d'une étude consignée dans un rapport. D'autre thèmes, tels que la planification de lieux d'exécution conformes aux besoins, la reconnaissance d'établissements privés aux fins de l'exécution de mesures, le vieillissement en cours d'exécution d'une mesure, la couverture d'assurance des détenus, ont été traités par le Concordat sur l'exécution des peines de Suisse orientale,

A la demande de la CCDJP, tous les concordats se sont saisis de la question de l'uniformisation des règlements relatifs aux permissions et aux congés dans le cadre de l'exécution des peines et des mesures.

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

L'Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS, entré en vigueur le 1.8.2009) est toujours en cours de ratification. A ce jour, 15 cantons y ont adhéré.

L'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée du 25 octobre 2007 (concordat sur la pédagogie spécialisée) est entré en vigueur le 1er janvier 2011. Il est également en cours de ratification encore. Pour l'instant, 15 cantons y ont adhéré.

Les 21 cantons germanophones et plurilingues participent tous à l'élaboration du plan d'études "Lehrplan 21". Le projet d'élaboration a démarré en octobre 2010 et dure jusqu'au printemps 2014. En 2011, les cantons ont adopté la structure de l'accord dans les grandes lignes.

Avec la mise en place de Conférences des directeurs cantonaux de l'instruction publique pour la Suisse alémanique et la Suisse romande, la collaboration régionale dans le domaine de l'enseignement glisse des conférences régionales actuelles vers des organisations propres aux régions linguistiques.

4.1.4 Hautes écoles cantonales

Suite à la dénonciation du Concordat sur une haute école pédagogique de Suisse centrale (Concordat FHZ) par le canton de Lucerne en été 2010, ce dernier a été dissout avec effet au 31 juillet 2013. Les travaux correspondants sont en cours.

Le nouvel Accord intercantonal sur une haute école spécialisée de Suisse centrale a été adopté par les gouvernements des cantons concernés en vue de sa ratification parlementaire. Le point figurera à l'ordre du jour des parlements cantonaux compétents au cours du premier semestre 2012. Il est prévu que l'accord entrera en vigueur le 1er janvier 2013.

4.1.5 Institutions culturelles d'importance régionale

Dans le contexte de l'Accord sur la collaboration intercantionale dans le domaine des équipements culturels suprarégionaux du 1er juillet 2003 entre les centres culturels que sont Zurich et Lucerne et les cantons voisins, les thèmes des sondages auprès du public, des protocoles additionnels et des communiqués/rapports font l'objet d'une analyse rétrospective 2010-2012. Dans le canton de Schwyz, une motion "plus de paiements culturels au canton de Lucerne (dénonciation de l'Accord sur une compensation intercantionale des charges en matière de culture)" a été adoptée par le parlement.

En Suisse orientale, l'Accord intercantonal du 24 novembre 2009 sur la collaboration intercantionale et la compensation des charges dans le domaine des équipements culturels suprarégionaux (IKZAV Kultur SG) est entré en vigueur le 13 février 2011.

4.1.6 Médecine de pointe et cliniques spécialisées

En matière de médecine de pointe, les travaux de planification ont été poursuivis et une série de décisions de ventilation a été rendue. Celles-ci concernaient les domaines de la prise en charge de blessés graves, la neurochirurgie de pointe, la prise en charge spécialisée de crises d'apoplexie ainsi que la pédiatrie et la chirurgie pédiatrique spécialisées. Dans neuf domaines d'attribution, des recours ont été interjetés devant le Tribunal admi-

nistratif fédéral. Il est trop tôt pour savoir si l'autorité de recours estimera que la procédure et les motifs à l'appui de la concentration sont compatibles avec l'accord.

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

La CDAS est en train de réévaluer la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS). Une analyse de la mise en œuvre de la CIIS ainsi qu'un rapport sur les points de rencontre entre les plans stratégiques cantonaux en faveur des personnes handicapées et la CIIS formeront la base d'une éventuelle adaptation.

4.2 Evolution de la collaboration intercantonale dans d'autres domaines

Dans le domaine de la formation, l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études du 18 juin 2009, élaboré par la CDIP, est en cours de ratification¹⁹. A ce jour, les cantons AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG et ZH ont adhéré au concordat.

Dans les domaines de la sécurité et de la police, la CCDJP a élaboré un Concordat sur les prestations de sécurité effectuées par des entreprises privées ainsi qu'un accord entre la Confédération et les cantons portant sur l'harmonisation des systèmes informatiques de police. En outre, la consultation concernant le concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives a été lancée. En Suisse centrale, le concordat sur les bases de la coopération policière (concordat de police Suisse centrale) du 6 novembre 2009 est entré en vigueur le 13 janvier 2011. Les gouvernements de Suisse centrale ont en outre adopté le 1er supplément à la convention intercantonale sur la coopération entre corps de police cantonaux dans le domaine logistique

Pour ce qui est de la planification et du financement hospitaliers, les cantons AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG et ZH ont conclu, le 17 août 2011, la convention hospitalière de Suisse orientale.

Pour le compte des cantons, la CDEP a négocié une nouvelle convention de prestations concernant la promotion économique à l'étranger, qui règle les rapports de cette dernière avec l'Osec et la Confédération. A fin 2011, tous les cantons ont signé l'accord.

Sous la responsabilité de la CCHE, un nouvel accord a pu être conclu avec la Confédération. La collaboration dans le domaine du vote électronique est plutôt stagnante. La Convention cadre Confédération – cantons concernant la collaboration en matière de cyberadministration en Suisse a également pu être renouvelée.

En Suisse romande, la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des Parlements, CoParl)²⁰ est entrée en vigueur au 1er janvier 2011. La CoParl remplace l'ancienne "Convention des conventions". Elle est plus flexible et offre aux Parlements cantonaux des compétences élargies de surveillance d'organes intercantonaux ainsi que des instruments destinés à une information plus performante sur les relations intercantonales. En premier lieu, un Bureau interparlementaire de coordination permettant aux Parlements cantonaux une meilleure coordination et un accompagnement plus efficace des dossiers intercantonaux a été créé.

¹⁹ Cf. <http://www.edk.ch/dyn/11742.php> [23.02.2012].

²⁰ Cf. <http://www.cgso.ch/home/index.php?id=161&mn=6&lang=fr&lang=fr> [15.02.2012].

5 Collaboration Confédération – cantons en matière d'intégration

A l'ère de la concurrence globalisée, l'intégration des immigrés est un facteur clé de succès dans le positionnement économique d'un pays. Une intégration réussie des étrangers sera aussi déterminante pour l'avenir économique et la cohésion sociale de la Suisse, qui compte l'une des plus fortes populations étrangères d'Europe.

Selon la définition qu'en donne la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr ; entrée en vigueur début 2008), l'intégration est une tâche transversale que la Confédération, les cantons, les communes, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations d'étrangers se doivent d'accomplir en commun (art. 53 LEtr).

Si l'intégration des immigrés en Suisse peut être qualifiée de bonne dans l'ensemble, des déficits subsistent cependant dans certaines catégories de la population étrangère. La Confédération, les cantons et les communes se sont saisis de la question dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), procédant en 2009 à une évaluation conjointe des besoins d'action. S'appuyant sur les recommandations formulées par la CTA, le Conseil fédéral a présenté, en mars 2010, sa conception de l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération: celle-ci prévoyait de renforcer l'encouragement spécifique de l'intégration par une augmentation des contributions fédérales de l'ordre de 20 millions de francs par an à partir de 2014, en contrepartie d'une obligation de cofinancement par les cantons.

La cheffe du DFJP alors en exercice, Eveline Widmer-Schlumpf, a proposé aux gouvernements cantonaux de préciser cette conception dans le cadre d'une rencontre politique Confédération-cantons. Le 17 décembre 2010, l'Assemblée plénière de la CdC a adopté, après discussion, une position unanime sur les propositions du Conseil fédéral.

5.1 Réglementation plus étendue en matière d'intégration : position des Chambres fédérales

Parallèlement aux échanges entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux, plusieurs interventions déposées aux Chambres fédérales demandaient une réglementation plus étendue en matière d'intégration des étrangers. Une motion adoptée par le Conseil national en décembre 2010 préconisait notamment de créer une loi-cadre sur l'intégration.

Le président de la CdC, intervenant sur cet objet devant la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E), a souligné que, de l'avis des gouvernements cantonaux, l'adoption d'une loi-cadre fédérale n'apporterait rien à la promotion de l'intégration. Et pour cause, l'intégration se joue au niveau local, p. ex. dans les structures d'accueil extra-familial pour enfants, à l'école, dans la formation professionnelle, sur le lieu de travail, dans l'aide sociale, dans la vie de quartier et les réseaux associatifs, domaines qui relèvent essentiellement de la compétence des cantons, des communes et de partenaires privés. Par conséquent, les cantons s'opposent à ce que la Confédération intervienne dans ces domaines par le biais d'une loi-cadre sur l'intégration.

A la suite de cette intervention, la CIP-E a modifié le texte de la motion, laissant le Conseil fédéral libre de légiférer, soit par une loi-cadre spéciale sur l'intégration, soit en précisant et en complétant les dispositions y afférentes dans la loi fédérale sur les étrangers (LEtr).

Les gouvernements cantonaux ont réitéré leur objection à une réglementation plus étendue du domaine de l'intégration, estimant que les dispositions contenues dans la LEtr suffisaient et que les cantons assumaient déjà, en l'état, leur responsabilité politique en matière d'intégration. Ils ont souligné, à ce titre, qu'en complément des efforts déployés dans les structures ordinaires, tous les cantons s'étaient dotés de services d'intégration

après l'entrée en vigueur de la LEtR et avaient pris des mesures concrètes pour favoriser l'intégration. Ils ont aussi mis en exergue l'apport financier des cantons et des communes à l'encouragement spécifique de l'intégration, qui se chiffre à quelque 30 millions de francs, soit le double de celui de la Confédération. Enfin, les gouvernements cantonaux ont réaffirmé leur engagement à contribuer de façon substantielle à la politique suisse d'intégration des étrangers. Ceci, à condition que la Confédération n'impose pas unilatéralement de prescriptions aux cantons.

Les Chambres fédérales ont néanmoins approuvé la motion dans sa version modifiée, chargeant ainsi le Conseil fédéral, soit de préparer une loi-cadre sur l'intégration en se fondant sur le rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération, soit de procéder à une révision (de même sens) de la loi sur les étrangers et des lois spéciales concernées.

5.2 Négociations entre le DFJP et la CdC concernant les modalités de l'encouragement spécifique de l'intégration à partir de 2014

Pour les gouvernements cantonaux, la priorité n'était pas tant de légiférer en matière d'intégration, mais de renforcer les mesures d'intégration sur le terrain et d'en coordonner les objectifs. A l'invitation de la nouvelle cheffe du DFJP, Simonetta Sommaruga, et du président de la CdC, les membres des gouvernements cantonaux chargés des questions d'intégration, de même que les présidents de la CCDJP et de la CDAS ont pris part, en janvier 2011, au débat sur les orientations futures de la politique suisse d'intégration. Les participants se sont accordés sur la nécessité de renforcer les efforts d'intégration, dans les structures ordinaires comme dans l'encouragement spécifique. Les contributions fédérales versées à ce titre seront désormais fixées dans une convention-programme plurianuelle selon les principes RPT. Les cantons ont invité la Confédération à se concentrer exclusivement sur les aspects « objectifs stratégiques », « réalisation des objectifs » et « impact », et à laisser aux cantons le plus de marge de manœuvre possible sur le plan opérationnel et dans l'affectation des ressources financières (cf. art. 46, al. 3, Cst.)

Des négociations intensives entre le DFJP et la CdC ont permis de trouver une entente qui concilie les intérêts de la Confédération et ceux des cantons. Celle-ci porte notamment sur les objectifs stratégiques que doivent poursuivre les programmes et sur le principe du financement à parts égales dans le domaine des étrangers, au sens de l'équivalence fiscale (en cohérence avec le principe de gestion partagée des tâches communes). Par ailleurs, un modèle de convention-programme a été établi, qui servira de référence à la future collaboration partenariale entre la Confédération et les cantons en matière d'encouragement de l'intégration.

Dans le cadre des négociations, la pluralité de la Suisse a été définie comme un atout, en ce sens que le fédéralisme permet de moduler la politique d'intégration en fonction des réalités et des besoins spécifiques des régions. C'est la raison pour laquelle la responsabilité de l'encouragement doit être assumée au niveau local, là où les déficits d'intégration se font sentir. Pour atteindre les objectifs convenus, les cantons prépareront, chacun, un programme pluriannuel d'intégration. Ces programmes cantonaux comprendront désormais trois nouveaux volets que sont la première information des personnes nouvellement arrivées, les mesures de promotion dans le domaine préscolaire et la protection contre la discrimination. Les mesures existantes, telles que l'encouragement de l'apprentissage d'une langue nationale ou l'intégration professionnelle seront maintenues et développées. La Confédération se bornera à vérifier que les objectifs sont atteints et laissera aux cantons un maximum de souplesse dans la mise en œuvre concrète des mesures.

Les résultats des négociations entre le DFJP et la CdC ont été consignés dans un document-cadre, qui définit les principes de la future collaboration Confédération-cantons en

matière d'encouragement spécifique de l'intégration, en vue de la conclusion de conventions-programmes, conformément à l'art. 20a de la loi sur les subventions (LSu). Ce document énonce les objectifs et les principes qui sous-tendent la politique d'intégration, les modalités d'encouragement de l'intégration, les critères auxquels doivent répondre les programmes cantonaux d'intégration et les modalités de répartition financière entre la Confédération et les cantons. A compter de 2014, les moyens alloués devraient passer à 110 millions de francs environ par an, contributions fédérales et cantonales confondues.

Le 30 septembre 2011, l'Assemblée plénière de la CdC a approuvé à l'unanimité le document-cadre et le modèle de convention-programme. Le 23 novembre 2011, le Conseil fédéral a approuvé à son tour les résultats des négociations. Le même jour, la cheffe du DFJP et le président de la CdC se sont exprimés, en conférence de presse, sur la future collaboration de la Confédération et des cantons en matière d'encouragement de l'intégration.

5.3 Suite des opérations et perspectives

Le 23 novembre 2011, le Conseil fédéral a mis en consultation un avant-projet de révision partielle de la loi sur les étrangers. Les cantons examineront de manière approfondie les propositions du Conseil fédéral et feront connaître leur avis au printemps 2012. Il s'agira de ne pas remettre en cause - par une révision trop restrictive du droit fédéral - les principes négociés entre la Confédération et les cantons pour leur future collaboration en matière d'encouragement spécifique de l'intégration.

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

Les explications ci-après portent uniquement sur les tendances générales de l'évolution du fédéralisme dans les domaines de tâches des conférences concernées. Les projets de la Confédération ont déjà été évalués dans les parties 3.1 et 3.2 et les appréciations portées ne sont pas reprises dans cette partie. Il en va de même pour les détails de l'évolution de la collaboration intercantionale, déjà présentés dans la partie 4.

6.1 Appréciation portée par la CdC et les conférences des directeurs

La Conférence des gouvernements cantonaux (**CdC**) a dû une nouvelle fois faire valoir avec insistance ses droits de participation et d'information, spécialement en rapport avec des questions de politique étrangère. Les cantons ont pris position publiquement sur les réformes internes nécessaires et subordonné leur soutien à de nouveaux accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE au renforcement desdits droits, ainsi qu'à l'amélioration de l'organisation des structures de participation et de la protection juridique en cas de litige sur les compétences. Les cantons doivent pouvoir s'exprimer à un stade précoce et de façon adéquate sur les questions clés dans les dossiers importants, tels que l'électricité ou l'imposition des entreprises par les cantons (Code de conduite), mais aussi dans le cadre de la clarification des questions institutionnelles. Les cantons sont directement concernés sur le plan économique et politique, mais aussi dans le cadre de la mise en œuvre.

Plusieurs dossiers de politique intérieure ont été poursuivis ou menés à bien conjointement avec la Confédération. La mise en œuvre de la Stratégie suisse de cyberadministration s'adosse à un nouvel accord cadre et la collaboration est prolongée pour quatre nouvelles années. En matière de promotion de l'intégration spécifique, la Confédération et les

cantons se sont entendus sur des objectifs communs concrétisés dans un document de base et un modèle de convention-programme. La mise en œuvre de la RPT reste un exemple de collaboration réussie entre la Confédération et les cantons; le Parlement fédéral a fixé les bases pour quatre nouvelles années en adoptant la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges entre la Confédération et les cantons pour la période 2012 à 2015. Un groupe de travail étudie les différentes facettes de l'application du droit fédéral par les cantons; ses travaux sont très avancés. Le Projet de territoire Suisse, un projet de longue haleine élaboré et soutenu par tous les échelons institutionnels de l'Etat, sera probablement adopté en 2012.

On peut s'en réjouir: la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), une plate-forme d'échange pour la Confédération, les cantons et les communes au service d'une politique commune en matière d'agglomérations et d'intégration, sera maintenue. Les priorités de travail ont été redéfinies pour la période 2012 à 2015, l'une d'entre elle étant d'associer davantage l'espace rural à la collaboration tripartite.

La Conférence sur le fédéralisme 2011, une manifestation soutenue par la CdC, s'est tenue à Mendrisio. Elle a permis la tenue de débats intéressants apportant de multiples éclairages sur l'organisation d'un fédéralisme moderne, armé pour affronter les défis futurs.

La Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (**DTAP**) porte une appréciation tout à fait positive sur la collaboration tant horizontale que verticale. Le financement des routes nationales a été réorganisé conjointement avec la Confédération dans le cadre du nouvel arrêté fédéral sur le réseau (NEB). Par ailleurs, une bonne solution a été trouvée pour la construction en dehors des zones à bâtir en rapport avec une initiative cantonale. Elaboré dans le cadre d'une collaboration tripartite, le Projet de territoire Suisse mérite également d'être mentionné. Aux yeux de la DTAP, la tendance de la Confédération à prescrire aux cantons la façon d'appliquer la Stratégie Biodiversité Suisse risque de déboucher sur un déplacement des compétences en matière d'environnement. Elle craint aussi un report de charges non négligeable qui réduirait la marge de manœuvre des cantons dans l'ensemble.

La collaboration entre la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (**CDIP**) et la Confédération a continué à se resserrer en 2011 dans d'importants domaines dans lesquels leurs compétences sont partagées («espace suisse de formation» selon l'art. 61a Cst.). Pour la première fois, la Confédération et les cantons ont arrêté, dans le cadre de l'espace suisse de formation, des objectifs de politique éducative communs, la mise en œuvre étant assurée par chacun des acteurs en fonction de son champ de compétence.

Pour la première fois, la CDIP a défini des objectifs de formation communs pour l'école obligatoire et adressé des recommandations aux cantons concernant la transition vers le post-obligatoire. Le but est que la part des jeunes adultes titulaires d'un diplôme du degré secondaire II passe de 90 à 95 % d'ici 2015. Le premier bilan intermédiaire de l'harmonisation de la scolarité obligatoire est positif. Un bilan définitif sera tiré en 2015.

La CDIP constate que les débats politiques à propos des concordats intercantonaux se sont calmés. Le fédéralisme coopératif n'en demeure pas moins un sujet de discussion permanent.

La Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (**CDEn**) met instamment en garde contre l'érosion progressive des compétences des cantons dans le domaine de l'énergie, mentionnant en particulier le redéploiement de la politique énergétique (Stratégie énergétique 2050) décidé par le Conseil fédéral et le Parlement suite aux accidents de réacteur à Fukushima. Elle constate que les cantons n'ont pas été véritablement associés au chan-

gement de paradigme opéré, bien qu'il affecte leurs intérêts et empiète sur leurs compétences de façon massive. La CDEn redoute aussi un déplacement des compétences dans le domaine des bâtiments dans le cadre de la révision de la loi sur le CO₂.

La réforme de l'imposition des entreprises dans le cadre du dialogue mené avec l'UE (Code de conduite) et la convention sur la distribution des bénéfices entre la Banque nationale suisse et la Confédération font partie des principaux dossiers traités par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (**CDF**), à côté des projets discutés précédemment (péréquation financière, assistance administrative en matière fiscale, initiatives populaires sur l'épargne-logement et imposition de la propriété du logement). De façon générale, la CDF constate un développement de la sensibilité du Département fédéral des finances aux préoccupations des cantons. Le Conseil des Etats s'est également laissé convaincre par les arguments de la CDF sur plusieurs questions cruciales (péréquation financière, épargne-logement, imposition de la propriété du logement).

Le contre-projet à l'initiative populaire «Pour des jeux d'argent au service du bien commun» prévoit l'inscription dans la Constitution des compétences des cantons en matière de loteries et de paris. Plusieurs points essentiels seront à régler dans la loi d'application et occuperont la Conférence des directeurs cantonaux chargés du marché des loteries et de la loi sur les loteries (**CDCM**) ces prochaines années.

Les conférences des directrices et directeurs de la forêt et de la chasse (**CDFo et CDC**) constatent l'amélioration de la coordination et de la planification d'importants dossiers. Elles relèvent aussi que la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est mieux comprise que dans le passé, même si la tendance à la centralisation subsiste.

La Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (**CDS**) constate que divers projets se sont heurtés à des difficultés lors des délibérations parlementaires, qu'en revanche la collaboration avec les autorités fédérales est sur de bons rails et que seuls quelques rares sujets ont donné lieu à des frictions. Dans le cadre du «Dialogue Politique nationale suisse de la santé», la Confédération et les cantons œuvrent au projet «Stratégie nationale de la santé» qui doit permettre d'optimiser la répartition des compétences et leur délimitation de façon coordonnée et structurée.

La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (**CCDJP**) qualifie de réjouissante la collaboration avec le DFJP et le DDPS dans le cadre du Réseau national de sécurité, et constate que les autorités fédérales sont plus sensibles que dans le passé aux compétences des cantons en matière de sécurité intérieure. Des organismes paritaires ont été mis en place à tous les niveaux de direction et les cantons ont été associés de façon très satisfaisante à l'élaboration du rapport en réponse au postulat Malama. De même, le développement des relations entre les cantons et fedpol, qui trouve son origine dans le travail accompli en matière de lutte contre la violence dans le contexte de manifestations sportives, apporte des avantages aux deux parties. L'application du droit de l'asile continue à se heurter à des difficultés. Les cantons pâtissent de la longueur des procédures d'asile, sur laquelle ils n'ont pas de prise, ainsi que de la réorganisation de l'ODM, qui a conduit à une répartition des compétences peu claire et dont le résultat est que les cantons sont souvent privés d'interlocuteur compétent auprès de la Confédération. Par ailleurs, l'aide que l'ODM fourni aux cantons en matière d'exécution est déficiente.

La Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (**CG MPS**) partage l'appréciation positive portée sur la collaboration dans le cadre du Réseau national de sécurité.

La Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (**CTP**) constate que la marge de manœuvre des cantons reste préservée pour l'essentiel, mais que le trafic ré-

gional est sous pression croissante. Des transferts de charges financières non négligeables se produisent. On le constate notamment dans le cadre du projet Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF). Ce projet améliore certes l'offre de transport par le rail pour les cantons mais prévoit aussi leur participation aux coûts à hauteur de 300 millions de francs par an.

La modification du CC adoptée par le Parlement le 19 décembre 2008 (projet n° 06.063, révision du droit de la tutelle; protection des adultes, droit des personnes et droit de la filiation) entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Les cantons sont sollicités: il leur incombe d'instituer une nouvelle organisation des autorités. La Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) assiste les cantons dans la mise en œuvre du nouveau droit. Elle en profitera aussi pour mettre en place une statistique probante, répondant ainsi à un souhait ancien. Un sondage réalisé en juillet 2011 auprès des cantons a montré qu'en majorité, les cantons sont opposés à l'exercice d'une haute surveillance par la Confédération en matière de protection des mineurs et des adultes, les tâches de coordination correspondantes devant être assumées par la COPMA. La COPMA constate que le nouveau droit de la protection des adultes entame la marge de manœuvre des cantons, mais que cet empiètement est justifié sur le fond.

La Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (**CDA**) constate une tendance croissante de la Confédération à entamer la marge de manœuvre des cantons. La prescription de nouvelles applications informatiques centralisées conduit fréquemment à limiter leur marge de manœuvre et dresse parfois des obstacles insurmontables à une coordination optimale de l'exécution au niveau cantonal.

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (**CDAS**) accorde une grande importance au Dialogue national sur la politique sociale suisse. Il s'agit d'un bon instrument pour l'échange de renseignements et sera maintenu. La collaboration au sein du comité d'experts «Procédure d'asile» fonctionne bien également.

La Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (**CDEP**) exhorte les cantons à être attentifs à ce que de nouvelles réglementations fédérales ne conduisent pas à une surcharge dans les domaines dans lesquels la mise en œuvre incombe aux cantons. Sont cités à titre d'exemple les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes et la mise en œuvre de la LACI, ainsi que les contingents relevant de la législation sur les étrangers. Pour le reste, la CDEP ne détecte pas de tendances négatives dans les domaines qui la concernent.

La Conférence des chanceliers d'Etat (**CCHE**) constate une tendance persistante de la Confédération à s'immiscer dans des domaines de tâches relevant depuis toujours de la compétence des cantons.

6.2 Appréciation portée par les conférences régionales de gouvernements

Les préparatifs de l'intronisation de la Conférence métropolitaine de Bâle font partie des dossiers importants traités par la Conférence des gouvernements du Nord-Ouest de la Suisse (**NWRK**). La Conférence métropolitaine mettra l'accent sur le travail de représentation auprès de la Confédération. L'idée qui a présidé à sa création est que de nombreuses législations fédérales affectent de façon importante les cantons et les régions, et que, pour espérer les influencer, il est nécessaire de se mettre d'accord au sein de la région préalablement. Le choix de regrouper les forces à l'échelon de l'espace fonctionnel découle du fait que c'est à cet échelon que les intérêts sont le plus susceptibles de converger.

La Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (**CGSO**) a étudié en détail les travaux relatifs au Projet de territoire Suisse et en a profité pour analyser les liens qui

unissent les différentes régions, y compris par-delà des frontières cantonales. Dans la région couverte par la CGSO, deux organisations supracantonales se sont constituées: la Métropole lémanique et la Région capitale suisse. La conférence s'intéresse aussi aux relations avec les régions limitrophes françaises dans le cadre du Dialogue sur la coopération transfrontalière franco-suisse.

Au cours de l'année sous revue, la conférence n'a pas constaté, dans l'ensemble, de nouvelle limitation de l'autonomie des cantons en matière d'organisation. Mais elle appelle à rester vigilant pour que des transferts de charges sur les cantons puissent aussi être évités dans le futur. Mais il est aussi difficile, à l'inverse, de faire passer des dispositions qui étendraient la marge de manœuvre des cantons, comme l'a montré le refus de réintroduire la clause cantonale dans l'assurance-chômage.

Les cantons de Suisse orientale accordent toujours une grande importance à la collaboration sectorielle dans le cadre des conférences régionales spécialisées. Elle permet d'accomplir des tâches conjointement en utilisant les ressources de manière efficiente au niveau intercantonal. La Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse orientale (**ORK**) accorde aussi une grande importance à l'échange mutuel de renseignements concernant les activités cantonales et les projets en cours, car de nombreux problèmes dépassent les frontières cantonales et doivent être résolus en commun. En s'intéressant à un stade précoce aux sujets traités dans la Berne fédérale, il est possible de faire connaître les souhaits de la région, ce qui peut permettre d'empêcher des solutions fédérales et conduit, in fine, à renforcer le fédéralisme. Comme la CGSO, l'ORK n'a pas constaté durant l'année sous revue que la marge de manœuvre des cantons aurait subi des modifications essentielles dans les principaux domaines relevant de leur compétence.

La Conférence des gouvernements de la Suisse centrale (**ZRK**) continue à mettre l'accent sur la résolution commune de problèmes qui se posent dans les différents domaines de tâches. La collaboration intercantonal a été développée dans le domaine de la police, de la formation et de la culture et différents projets ont été menés à bien. Ainsi, les nouvelles installations du barrage de la Reuss, un projet de rénovation commun, ont été inaugurées et un nouveau contrat a été conclu avec Caritas Lucerne concernant la direction du service d'interprètes de la Suisse centrale. Par ailleurs, des contributions ont été allouées à la préparation d'une candidature de Lucerne à l'organisation des Jeux olympiques de la jeunesse 2020. Dans le but de renforcer la défense commune des intérêts à Berne, une délégation des gouvernements de la Suisse centrale a rencontré des élus au Parlement fédéral, les principaux sujets abordés étant les transports publics et l'énergie.

7 Appréciation de l'évolution du point de vue de la Confédération²¹

Tâches complexes, interdépendance entre la Confédération et les cantons, collaboration étroite : Tels sont les trois thèmes marquants du fédéralisme suisse en 2011. Les cantons tendent à collaborer de plus en plus étroitement, notamment dans les domaines qui requièrent des moyens considérables. Au début de l'été 2011, l'organe de décision MHS²², qui se compose de directrices et directeurs de la santé de 10 cantons, a pris des décisions importantes concernant la poursuite de la concentration de la médecine hautement spécialisée. Fin 2011, des décisions ont été prises concernant la coordination de trois domaines de la médecine pédiatrique et de la chirurgie pédiatrique, posant de nouveaux jalons importants. Par là même, les cantons ont témoigné de leur volonté de concentrer la

²¹ Préparée par l'Office fédéral de la justice, en collaboration avec d'autres offices fédéraux

²² Organe de décision de la convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée (CIMHS) du 14 mars 2008, cf. <http://www.gdk-cds.ch/index.php?id=824&L=1> [24.2.2012].

médecine hautement spécialisée. Si les cantons parviennent à coordonner et concentrer leurs infrastructures, cela déchargeera aussi la Confédération à terme.

Plusieurs domaines (entreprises de sécurité, hooliganisme, jeux d'argent) sont, d'une part, régis par les cantons et des concordats intercantonaux, tout relevant aussi en partie de la compétence de la Confédération, qui déploie ses propres mesures. Les trains de mesure de ce genre, avec des composantes fédérales et cantonales, doivent permettre de maîtriser les problèmes existants. Dans ces configurations, une entente est nécessaire pour définir qui légifère sur quoi. La Confédération n'intervient souvent qu'à titre subsidiaire, autrement dit, pas avant que les cantons aient épuisé leurs compétences. Dans les domaines mentionnés, mais aussi dans des domaines relevant de la sécurité intérieure autres que les entreprises de sécurité et le hooliganisme, les compétences de la Confédération et des cantons sont étroitement imbriquées de par la Constitution, sans être toujours parfaitement calibrées les unes par rapport aux autres. Un état des lieux complet est actuellement en train d'être effectué dans le domaine de la sécurité en lien avec le rapport en réponse au postulat Malama (10.3045 «Sécurité intérieure. Clarification des compétences»).

Des solutions conjointes et des forums de dialogue Confédération-cantons ont été mis en place dans différents domaines (Réseau national de sécurité, Dialogue Politique nationale suisse de la santé, renseignement national intégré, Dialogue Développement durable Suisse). Ces structures permettent de traiter de questions porteuses dans des domaines très enchevêtrés. Elles témoignent de la complexité et de la diversité des questions qui se posent sur le plan de l'activité législative et de l'application du droit, mais aussi de la multiplicité des acteurs impliqués (Confédération, cantons, organisations intéressées).

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) est un forum de dialogue intégrant les trois niveaux institutionnels de notre Etat fédéral. Elle a été créée en 2001, d'abord sous forme de projet, puis, ayant fait ses preuves, elle a été institutionnalisée en 2011. Un accord correspondant, conclu entre la Confédération, les cantons et les villes et communes est entré en vigueur.

Dans le domaine de la politique européenne, la configuration est restée délicate en 2011. Il s'agit de concilier les exigences de l'UE, qui souhaite une surveillance indépendante et l'interprétation uniforme de l'acquis communautaire ainsi qu'un dialogue en matière fiscale, l'intérêt économique à conclure de nouveaux accords bilatéraux avec l'UE et les exigences des cantons concernant des réformes intérieures. Du point de vue du Conseil fédéral, une collaboration étroite avec les cantons demeure nécessaire dans le dossier des relations Suisse-UE si l'on entend maîtriser ces défis. Les instruments de participation des cantons ont fait leur preuve; ils restent considérés comme adéquats et suffisants, des améliorations ponctuelles étant toutefois possibles. Dans ce contexte, le Conseil fédéral est prêt à instaurer avec les cantons un dialogue régulier sur les questions européennes et à discuter dans ce cadre des points qu'ils ont soulevés (renforcement de l'information et de la participation). En tout état de cause, d'éventuelles réformes doivent contribuer à l'objectif de dégager un consensus efficace et efficient en matière de politique européenne.

Dans l'ensemble, la collaboration Confédération-cantons a fonctionné de manière satisfaisante en 2011. Il est dans l'intérêt des citoyennes et citoyens que la répartition subtile des tâches entre la Confédération et les cantons se fonde sur une collaboration étroite sur le plan politique et technique. Cette collaboration n'est souvent pas visible pour les citoyennes et citoyens. Elle suppose donc leur confiance dans l'intégrité et la compétence technique des magistrats et des employés des administrations aux différents échelons de l'Etat. Cette confiance est un capital précieux, qu'il s'agit de ménager.

8 Appréciation générale et mesures nécessaires

8.1 Evolution en 2011

Les modifications de l'espace territorial et les défis liés à son aménagement ont constitué l'un des principaux sujets de discussion au cours de l'année sous revue. La 3^e Conférence nationale sur le fédéralisme à Mendrisio a fourni une plate-forme utile pour discuter en profondeur de l'organisation future de notre Etat fédéral. La manifestation a eu un écho médiatique important également.

Les défis en matière d'aménagement du territoire ont également occupé la politique au quotidien. En 2012, le Projet de territoire Suisse, élaboré et soutenu par les tous les échelons institutionnels de l'Etat, devrait pouvoir être adopté. Fait réjouissant: tous les promoteurs de la CTA ont approuvé le maintien de cette conférence. Ainsi, la Confédération, les cantons et les villes et communes continueront à bénéficier d'une plate-forme d'échange qui a fait ses preuves. L'une des nouvelles priorités de travail définies pour la période 2012 à 2015 est d'associer davantage l'espace rural aux travaux tripartites.

Les conférences régionales de gouvernements ont également eu fort à faire pour constituer et développer de nouvelles formes de coopération axées sur les espaces fonctionnels, qui chevauchent et marginalisent en partie les structures de collaboration en place. La Conférence métropolitaine de Bâle ainsi que la Métropole lémanique et la Région capitale suisse ont vu le jour. Mériment également d'être mentionnées les nouvelles structures de collaboration en matière d'éducation consécutives à la mise en place par la CDIP d'organisations à l'échelon de la région linguistique.

Dans le domaine de la politique étrangère, les cantons ont de nouveau fait valoir avec insistance leurs droits de participation et d'information. Dans une prise de position publique, ils ont subordonné leur soutien à de nouveaux accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE au renforcement desdits droits, ainsi qu'à l'amélioration de l'organisation des structures de participation et de la protection juridique en cas de litige sur les compétences. De nombreux dossiers (électricité et imposition des entreprises par ex.) concernent des domaines de tâches relevant de la compétence des cantons. Souvent, les cantons sont aussi concernés par la mise en œuvre. Dans ces conditions, les cantons doivent pouvoir faire valoir leur point de vue à un stade précoce sur les questions clés. Vu l'importance primordiale de la coopération entre la Confédération et les cantons pour le développement des relations bilatérales avec l'UE, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à instaurer avec les cantons un dialogue régulier sur les questions européennes. Malheureusement, ce processus commun, que les cantons souhaitent pour élaborer des réformes internes, n'a pas encore débuté.

Dans plusieurs domaines de politique intérieure, la Confédération et les cantons ont collaboré étroitement. Mérite notamment une mention positive l'accord trouvé entre la Confédération et les cantons sur les principes et les objectifs de la promotion de l'intégration spécifique et le recours à des conventions-programmes pour la mise en œuvre. La participation des cantons à l'élaboration du programme de la législature 2011-2015 de la Confédération a aussi été bonne. La collaboration institutionnelle Confédération-cantons fonctionne également sans heurts notables dans le cadre de l'espace suisse de formation et des dialogues nationaux ayant trait à la santé et la politique sociale.

En revanche, la situation est jugée insatisfaisante dans le domaine de la politique énergétique. La stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral et le changement de paradigme qu'elle implique ont été décidés sans que les cantons aient été véritablement associés aux décisions, bien qu'elles affectent leurs intérêts et empiètent sur leurs compétences de façon directe.

Selon l'analyse faite des projets de la Confédération, le Conseil fédéral et l'administration fédérale respectent généralement les compétences et les droits de participation des cantons. Les commissions parlementaires se montrent moins attentives aux droits de participation des cantons. Les projets 07.476 concernant l'introduction d'une juridiction constitutionnelle et 10.440 concernant les initiatives cantonales font partie des exemples négatifs. Les cantons n'ont pas été associés à l'élaboration de ces projets et les délais de la consultation étaient inappropriés. L'omission des intérêts des cantons a culminé dans le projet de nouveau financement des hôpitaux.

Sur la base des interventions déposées au Parlement, on constate que la pression à la centralisation reste plus forte au Conseil national qu'au Conseil des Etats. On le constate aussi dans les résultats des votes sur la loi sur l'aide aux universités et sur la loi sur l'encouragement du sport. Les positions du Parlement ne s'inscrivent pas dans un schéma clair en matière de fédéralisme: certains projets ont été améliorés en faveur des cantons, mais on trouve aussi des exemples négatifs. Les délibérations en cours sur la politique d'intégration montrent que des règles de collaboration progressistes entre le Conseil fédéral et les cantons ne recueillent pas nécessairement le soutien du Parlement.

La prise en compte insuffisante par les réglementations fédérales des coûts directs et indirects supportés par les cantons demeure un sujet de discussion permanent. Par ailleurs, il s'agit d'être attentif à ce que des dispositions qui règlent de manière satisfaisante les compétences dans la loi ou la Constitution ne soient pas détournées au moyen d'ordonnances restrictives, ce qui conduit à une centralisation par des voies indirectes.

Dans les médias, la diversité qui résulte du fédéralisme a été critiquée en relation avec différents dossiers politiques polarisants, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire, de la politique de sécurité et de l'exécution des peines. Des appels à trouver des solutions efficaces et rapides ont été lancés à réitérées reprises dans ce cadre. Que ces solutions soient le produit d'une centralisation plus forte, de concordats ou de l'harmonisation intercantionale ne semble pas primordial. Les velléités des cantons de renforcer leurs droits de participation en matière de politique étrangère n'ont pas suscité que des commentaires positifs non plus. Mais différents comptes-rendus ont aussi mis en exergue les avantages de notre Etat fondé sur un système fédéraliste, notamment l'environnement fiscal attrayant et les prestations publiques calibrées en fonction des besoins.

L'analyse des contributions du monde scientifique et de la recherche n'a pas mis en évidence de nouvelles connaissances importantes.

En ce qui concerne la collaboration intercantionale, les accords intercantonaux conclus ces dernières années déplient leurs effets. De nouvelles décisions de principe ont été prises dans l'optique de coordonner de l'offre dans le cadre de la convention relative à la médecine hautement spécialisée. Dans le domaine de la formation, on peut mentionner l'élaboration du plan d'études *Lehrplan 21*, tandis que dans le cadre des concordats sur l'exécution des peines et mesures, l'offre a été coordonnée au niveau régional et national. En matière de sécurité et de police, de nouveaux accords ont été conclus et la consultation sur la révision du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives a été ouverte. La collaboration policière est particulièrement développée en Suisse centrale.

Mais certains problèmes liés à la collaboration intercantionale se sont aussi accentués en Suisse centrale. Ainsi, le canton de Lucerne a résilié sa participation au concordat sur la Haute école pédagogique de Suisse centrale, lequel sera dissout au 31 juillet 2013. L'irritation provoquée par cette résiliation est probablement au moins en partie à l'origine de la décision du Grand Conseil schwyzois de confirmer le caractère contraignant d'une motion intitulée «Plus de contributions culturelles pour le canton de Lucerne».

Dans les cantons d'AR et d'AI, l'accord sur la collaboration intercantonale et la compensation des charges dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale a été approuvée en votation, respectivement par la Landsgemeinde, ce qui montre que même les citoyens et citoyennes de cantons ruraux sont près à soutenir des offres culturelles régionales. Toutefois, les citoyens du canton de BL ont émis un signal contraire en rejetant un accord sur le financement du théâtre de Bâle.

8.2 Mesures nécessaires

Le fédéralisme se nourrit d'une offre de prestations différenciées adaptées aux circonstances locales. Pour les cantons, cela signifie qu'ils exercent leurs compétences de manière autonome. Dans la mesure de ce qui est utile et nécessaire, des solutions communes doivent cependant être recherchées, que ce soit dans le cadre d'une collaboration intercantonale d'ordre régional ou national ou encore en collaboration avec la Confédération. La CdC et les conférences des directeurs ont pour mission de soutenir les cantons dans ce processus. La Confédération quant à elle doit accorder aux cantons leurs droits de participation constitutionnels et respecter les principes fédéralistes prévus par la constitution.

Dans le détail, les actions requises peuvent être précisées comme suit:

- Les processus mis en route pour *revoir de fond en comble la coopération entre Confédération et cantons* seront poursuivis avec détermination.
 - Sur le plan de la *politique extérieure*, il s'agit en particulier de l'état des lieux en politique européenne et de la mise en œuvre des réformes intérieures y afférentes.
 - En *politique intérieure*, il s'agit d'aboutir dans les discussions sur les moyens d'améliorer la préparation et l'exécution du droit fédéral par les cantons et de mettre en œuvre ses résultats.
 - Une attention particulière doit être vouée au respect des droits de participation des cantons lors de l'élaboration de projets de loi par le parlement.
- En matière de politique d'intégration, le concours entre Confédération et cantons doit être mis en œuvre dans le cadre de conventions-programme.
- La participation des cantons en matière de politique énergétique doit être renforcée.
- En vue de la votation populaire sur l'initiative pour le paysage, il vaut veiller à ce que les travaux de finalisation au schéma national de développement du territoire soient rapidement achevés.
- Il convient de poursuivre une collaboration intense entre la Confédération et les cantons en vue d'une définition commune des objectifs, notamment dans les dossiers suivants:
 - organisation de l'espace éducatif suisse,
 - politique de santé,
 - réseau suisse de sécurité.

Outre ces activités stratégiques, reste *un défi permanent : faire entendre les principes du fédéralisme dans la politique au quotidien*. Dans ce but, il faut

- continuer à entretenir et à développer les canaux actuels de contact avec le Conseil fédéral et le Conseil des Etats,

- de poursuivre le monitoring systématique des projets fédéraux par la CdC et les conférences des directeurs spécialisées afin de détecter à temps les erreurs d'aiguillage et de mettre en route les mesures requises et
- soumettre la conception du rapport de monitoring Fédéralisme à un examen fondamental et, cas échéant, la réorienter.

Pour être entendus et pris au sérieux dans le cadre de la politique fédérale, il est indispensable que les cantons parlent à l'unisson. Il faut donc éviter des prises de position contradictoires envers la Confédération; pour des questions importantes, les divergences d'opinion entre les différentes conférences doivent être réglées par les gouvernements cantonaux.

Glossaire des abréviations

AI	Assurance-invalidité
ACI	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges du 14 juin 2005
AsTAT	Atlas interactif de l'état
BADAC	Base de données des cantons et des villes suisses
BaZ	Basler Zeitung
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCHE	Conférence des chanceliers d'Etat
CDA	Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDC	Conférence des directrices et directeurs de la chasse
CDCM	Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et la marché des loteries
CDEn	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDF	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
CDFo	Conférence des directrices et directeurs de la forêt
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
CG MPS	Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers
CGSO	Conférence des gouvernements de suisse occidentale
CIIS	Convention intercantonale relative aux institutions sociales du 13 décembre 2002
CIMHS	Convention intercantonale relative à la médecine hautement spécialisée du 14 mars 2008
CIP-E	Commission des institutions politiques du Conseil des Etats
CoParl	Convention relative à la participation des parlements cantonaux
COPMA	Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes
Cst	Constitution fédérale
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
CTP	Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
DDC	Direction du développement et de la coopération de la DFAE
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédérale de justice et police
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
FHZ	Haute école pédagogique de Suisse centrale (Fachhochschule Zentral-schweiz)
FoF	Forum des fédérations (Forum of Federations)
HarmoS	Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire

IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
IFF	Institut du Fédéralisme
IKZAV	Accord sur la collaboration intercantonale (Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit)
IvPa	Initiative parlementaire
LACI	Loi fédérale sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage)
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
LF	Loi fédérale
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
LSu	Loi sur les subventions
Mo	Motion
NEB	Arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales
NWRK	Conférence des gouvernements du Nord-Ouest de la Suisse (Nordwest-schweizer Regierungskonferenz)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
ORK	Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse orientale (Ostschweizer Regierungskonferenz)
PBD	Parti bourgeois-démocratique suisse
PDC	Parti démocrate-chrétien
PLR	Les Libéraux-Radicaux
Po	Postulat
PS	Parti socialiste
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
ZRK	Conférence des gouvernements de la Suisse centrale (Zentralschweizer Regierungskonferenz)

Bibliographie

BADAC Base de données des cantons et des villes suisses:

<http://www.badac.ch/fr/index.php>

BIAGGINI, G., TH. GÄCHTER et R. KIENER (eds.): *Staatsrecht*, Zürich 2011.

Troisième conférence nationale sur le fédéralisme à Mendrisio, 26./27. Mai 2011, contributions à la discussion: <http://www4.ti.ch/generale/foederalismus11/francais> [01.03.2012].

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2011. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden 2011 (cit. *Jahrbuch* 2011).

„Fiscal Federalism Network”, *OECD Centre for Tax Policy and Administration*:

<http://www.oecd.org/ctp/federalism> [01.03.2012].

Institut für Föderalismus, *Bericht über den Föderalismus in Österreich 2010*, Wien 2011.

„Jusletter, 12 Septembre 2011.

KOLLER, C., N. HEUBERGER ET A.-C. ROLLAND: *Staatsmonitoring. Indikatoren zur Messung der öffentlichen Verwaltung und der Behörden auf kantonaler Ebene*, Working Paper BADAC-IDHEAP, 02/2011.

KOLLER, C., N. HEUBERGER ET A.-C. ROLLAND: *Monitoring der Schweizer Städte. Komparative Analyse der Behörden, der Aktivitäten und der Staatsausgaben (1990-2010)*, Working Paper BADAC-IDHEAP, 04/2011.

MAHON, P.: *Droit constitutionnel I*, Neuchâtel 2011.

MÜLLER, U.: Das Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle. Bilanz nach einem Jahr des Bestehens des neuen Instruments, *Jahrbuch* 2011: 471 et suivants.

Repubblica et Cantone Ticino: Le fédéralisme face aux nouveaux défis territoriaux: institutions, économie et identité. *Actes de la 3^{ème} Conférence nationale sur le fédéralisme, Mendrisio, 26-27 mai 2011*, Bellinzona 2012.

SCHAVAN, A.: Bildungs- und Wissenschaftspolitik im Kontext der föderalen Ordnung, *Jahrbuch* 2011: 17 et suivants.

STÖCKLI, A. ET TH. MEIER: Behördenlandschaft im Wandel. Ausgewählte Entwicklungstendenzen im Verwaltungsorganisationsrecht in den Schweizer Kantonen, *Jahrbuch* 2011: 323 et suivants.

Terra cognita 19/2011: <http://www.terra-cognita.ch/f/index.asp>.

TSCHANNEN, P.: *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern 2011.

TSCHUDI, H. M.: Neuere Entwicklungen am trinationalen Oberrhein, *Jahrbuch* 2011: 365 et suivants.

WALDMANN, B., P. HÄNNI ET E.M. BELSER: Fédéralisme 2.0 – Réflexions et perspectives, *Publications de l’Institut du Fédéralisme Fribourg* (PIFF) 1, Bern 2011.