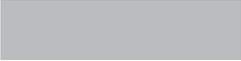


Simon Affolter



**La participation des
conférences intercantionales
au processus de décision
sur le plan fédéral**

L'exemple de la Réforme de
la péréquation financière et
de la répartition des tâches
entre la Confédération et les
cantons (RPT)

Cahier de l'IDHEAP 235/2008



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

La participation des conférences intercantonales au processus de décision sur le plan fédéral

Simon Affolter

La participation des conférences intercantonales au processus de décision sur le plan fédéral

L'exemple de la Réforme de la péréquation
financière et de la répartition des tâches
entre la Confédération et les cantons (RPT)

Cahier de l'IDHEAP 235/2008

Travail de mémoire:

Rapporteur: Prof. Luzius Mader

© 2008 IDHEAP, Chavannes-Lausanne

ISBN 978-2-940390-10-6



Institut de hautes études en administration publique

Swiss Graduate School of Public Administration

Institut universitaire autonome

Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne

T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09

idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Sommaire

Sommaire.....	I
Abréviations	VII
1 Introduction.....	1
1.1 Contexte	1
1.2 Objectif du travail.....	3
1.3 Question de recherche	4
1.4 Plan de travail et méthode.....	5
2 Les conférences intercantionales.....	7
2.1 Historique et fonctions	7
2.2 Conférences nationales : un aperçu.....	9
2.2.1 Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)	9
2.2.2 Conférences spécialisées.....	11
2.3 Conférences régionales : un aperçu.....	13
2.3.1 Conférences gouvernementales régionales	13
2.3.2 Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO)	13
2.3.3 Conférences spécialisées régionales	14
2.4 Conférences techniques.....	15
2.5 Coopération et coordination entre conférences intercantionales .	16
2.5.1 Introduction.....	16
2.5.2 Coordination entre la CdC et les conférences spécialisées nationales	18
2.5.3 Projet « Maison des cantons »	21
2.5.4 Coordination entre la CGSO et les conférences spécialisées de Suisse occidentale et latine	24
2.5.5 Formes de collaboration entre la CdC et la CGSO	26
2.5.6 Formes de collaboration entre conférences spécialisées nationales et régionales	26

3	Participation des cantons au processus décisionnel sur le plan fédéral	29
3.1	Introduction	29
3.2	Etapas formelles du processus législatif	31
3.3	Moyens de participation des cantons	33
3.3.1	Initiative cantonale	33
3.3.2	Commissions extraparlimentaires	34
3.3.3	Procédure de consultation	37
3.3.4	« Préconsultations » et structures de projet	42
3.3.5	« Postconsultations »	45
3.3.6	Conseil des Etats	45
3.3.7	Auditions devant les commissions des Chambres fédérales	48
3.3.8	Prises de position et consultation des cantons durant la phase parlementaire	48
3.3.9	Référendum des cantons	50
3.3.10	Exigence de la double majorité (pour mémoire)	50
3.3.11	Réseaux	51
3.4	Synthèse : moyens de participation des cantons au processus décisionnel sur le plan fédéral	52
3.5	Utilisation par les conférences intercantionales des moyens de participation des cantons	54
3.5.1	Commissions extraparlimentaires	54
3.5.2	Procédure de consultation	54
3.5.3	« Préconsultations » et structures de projet	55
3.5.4	« Postconsultations »	56
3.5.5	Relations entre le Conseil des Etats et la CdC	57
3.5.6	Auditions devant les commissions des Chambres fédérales	57
3.5.7	Prises de position durant la phase parlementaire	58
3.5.8	Référendum des cantons	58

3.5.9	Plates-formes de dialogues politiques	58
3.5.10	Réseaux informels	60
3.6	Synthèse : utilisation par les conférences intercantionales des moyens de participation des cantons	60
4	Participation des conférences intercantionales au projet RPT	63
4.1	Introduction	63
4.2	Objectifs, instruments et historique de la RPT	63
4.2.1	Objectifs et instruments de la RPT	63
4.2.2	Historique de la RPT	64
4.3	Structure de projet	66
4.3.1	Introduction	66
4.3.2	Participation de la CdC	70
4.3.3	Participation de la CDF	70
4.3.4	Participation de la CDAS, de la CDIP, de la CTP et de la DTAP	70
4.3.5	Participation des conférences techniques	71
4.4	Procédures de consultation	71
4.4.1	Introduction	71
4.4.2	Prises de position de la CdC	71
4.4.3	Prises de position de la CDF	74
4.4.4	Prises de position de la DTAP, de la CTP et de la CDIP.....	75
4.4.5	Prises de position des conférences intercantionales de Suisse occidentale et latine	76
4.4.6	Prises de position des conférences techniques.....	77
4.5	Auditions devant les commissions des Chambres fédérales.....	77
4.6	Prises de position durant les débats au plenum des Chambres fédérales.....	78
4.6.1	Conférences intercantionales nationales.....	78

4.6.2	Conférences intercantionales régionales de Suisse occidentale et latine.....	79
4.7	Autres moyens de participation au processus décisionnel fédéral	80
4.7.1	Dialogues politiques avec la Confédération	80
4.7.2	Campagnes de votation, communiqués de presse et autres formes de lobbying.....	80
4.8	Synthèse : rôle des conférences intercantionales dans le projet RPT	81
4.8.1	Structure de projet	81
4.8.2	Procédures de consultation.....	83
4.8.3	Auditions devant les commissions des Chambres fédérales	87
4.8.4	Débats au plenum des Chambres fédérales.....	88
5	Analyse	91
5.1	Renforcement de la participation des cantons au processus décisionnel fédéral	91
5.1.1	En général.....	91
5.1.2	Diminution du risque de division par la coordination et la concertation.....	92
5.1.3	Maîtrise, expertise et suivi des politiques publiques fédérales	95
5.1.4	Forces de proposition et de contrepoids	96
5.1.5	Accroissement de la visibilité des cantons.....	96
5.2	Limites dans la participation des cantons au processus décisionnel fédéral	97
5.2.1	Faible disponibilité à collaborer	97
5.2.2	Portée limitée des prises de position communes	99
5.2.3	Coordination insuffisante.....	100
5.2.4	Légitimité réduite des prises de position.....	100
5.2.5	Lenteur du processus.....	103

5.3	Risques pour les cantons du développement des conférences intercantonales	104
5.3.1	Autonomisation croissante.....	104
5.3.2	Bureaucratie et technocratie.....	105
5.3.3	Evolution en tant que partenaires privilégiés de la Confédération	107
5.3.4	Ressources nécessaires dans les cantons.....	107
5.3.5	Déficit de contrôle.....	109
5.3.6	Rapports de force entre les cantons.....	109
5.3.7	Absence de personnalité juridique.....	109
5.3.8	4 ^{eme} échelon institutionnel et déficit démocratique (pour mémoire)	111
6	Propositions de réformes	115
6.1	Réformes touchant les conférences intercantonales.....	115
6.1.1	Renforcement de la coordination.....	115
6.1.2	Clarification des mandats et contrôle politique accru	116
6.1.3	Renforcement du contrôle financier.....	116
6.1.4	Préparation à temps des projets de prises de position.....	117
6.2	Réformes touchant les cantons	117
6.2.1	Changement de culture politico-institutionnelle	117
6.2.2	Respect strict de la réglementation-cadre	121
6.2.3	Validation des décisions par les gouvernements.....	122
6.2.4	Simplification des processus	123
7	Synthèse et conclusion	125
	Bibliographie	129
	Annexes	139
	Annexe 1 : Conférences intercantonales nationales.....	139
	Annexe 2 : Conférences intercantonales de Suisse occidentale et du Tessin	143

Annexe 3 : Principales étapes de la RPT	146
Annexe 4 : Prises de position des conférences intercantionales au cours du projet RPT	147
Annexe 5 : Entretiens	148

Abréviations

ACI	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (RSV 613.95)
AFF	Administration fédérale des finances
Art.	Article
BGBL	Bundesgesetzblatt
BO	Bulletin officiel
CCS	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CDA	Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Conférence des directeurs cantonaux des finances
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDAS	Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales
CDTAPSOL	Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement de la Suisse occidentale et latine
CDEn	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDEP-SO	Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique de Suisse occidentale
CDFo	Conférence suisse des chefs de départements cantonaux des forêts
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CEC	Conférence des autorités cantonales de surveillance de l'état civil

CF	Conseil fédéral
CGSO	Conférence des gouvernements de Suisse occidentale
CIC	Conférence des ingénieurs cantonaux
CIIP	Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin
CIP	Commission des institutions politiques
CLASS	Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CRASS jusqu'au 31.12.2007)
CLDJP	Conférence latine des chefs de département de justice et police
Conf.	Conférence
CoseCo	Conférence des secrétaires des Conférences intercantionales
CRASS	Conférence romande des affaires sanitaires et sociales (CLASS depuis le 1.1.2008)
Cst	Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
Cst-VD	Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (RSV 101.01)
CTP	Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
CTSO	Conférence des transports de Suisse occidentale
CUSO	Conférence universitaire de Suisse occidentale
DFF	Département fédéral des finances
DTAP	Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement
FF	Feuille fédérale
FkF	Groupe d'étude pour les finances cantonales
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)
LCo	Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (loi sur la consultation) (RS 172.061)

LIA	Loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (RS 642.21)
LIFD	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11)
LIPPI	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (RS 831.26)
LOCE	Loi (vaudoise) du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat (RSV 172.115)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement) (RS 171.10)
LPFCC	Loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (RS 138.1)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LRN	Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (RS 725.11)
LSu	Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions) (RS 616.1)
LUsC	Loi sur l'usage de la contrainte policière dans le domaine des étrangers et des transports ordonnés par une autorité fédérale (Loi sur l'usage de la contrainte)
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
OCo	Ordonnance du 17 août 2005 sur la procédure de consultation (Ordonnance sur la consultation) (RS 172.062.1)
OPFCC	Ordonnance du 9 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.21)
PFCC	Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.2)
RO	Recueil officiel du droit fédéral

RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSV	Recueil systématique de la législation vaudoise

1 Introduction

1.1 Contexte

La participation des cantons au processus décisionnel sur le plan fédéral caractérise le fédéralisme helvétique, avec la large autonomie dont ils disposent, l'égalité en droit, et le devoir de coopération entre les cantons eux-mêmes (Vatter, 2006a : 81). Notamment pour réduire le risque d'échec référendaire, le processus décisionnel fédéral met en oeuvre des procédures sophistiquées, plus ou moins formelles, auxquelles participent les cantons, tant durant la phase préparatoire que parlementaire.

Les cantons détiennent deux types de moyens de participation soit, d'une part, des droits défensifs ou droits de veto : exigence de la double majorité (art. 140 al. 1 lit a), 142 al. 2 et 195 Cst) et droit de référendum (art. 141 Cst) et, d'autre part, des droits permettant de participer activement à la définition du contenu de la décision fédérale : initiative cantonale (art. 160 Cst), procédure de consultation (LCo), commissions extraparlimentaires (Ordonnance sur les commissions extraparlimentaires¹), audition devant les Chambres parlementaires (LParl). Les cantons disposent en outre de différents types de moyens d'intervention non consacrés par une base légale : développement du dialogue direct entre la Confédération et les cantons, mise en place de groupes de travail et de structures de projet, consultations informelles, soit hors du champ d'application de la LCo. Ils exercent enfin un lobbying actif, réalisé notamment par des contacts entre représentants des gouvernements cantonaux et des administrations cantonales, d'une part, et de députés aux Chambres fédérales, des membres du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, d'autre part.

¹ Cette ordonnance devrait prochainement être abrogée et remplacée par des dispositions intégrées dans la LOGA. Un projet doit prochainement être soumis aux Chambres fédérales (cf. ch. 3.2.2).

Depuis un certain nombre d'années, les cantons expriment néanmoins qu'ils ne sont pas suffisamment consultés et que leurs prises de position sont insuffisamment prises en compte (OPCA, 1997 : 1679). La discussion relative à la participation des cantons à la formation de la volonté fédérale suscite actuellement un intérêt accru, car l'adhésion des cantons aux politiques fédérales est primordiale, notamment afin d'en assurer une mise en œuvre optimale. Une participation effective des cantons à la formation de la volonté fédérale constitue une condition déterminante pour favoriser cette adhésion (Vatter, 2006a : 83). L'inquiétude des cantons est corroborée par la perte d'autonomie qu'ils subissent depuis plusieurs décennies. La Confédération a en effet acquis au fil du temps de nombreuses nouvelles compétences², notamment en raison de l'internationalisation des politiques publiques, de l'enchevêtrement entre politique extérieure et politique intérieure, ainsi qu'en raison de la complexification croissante des politiques publiques elles-mêmes (Vatter, 2006b : 13).

Afin de défendre leur rôle constitutif dans l'Etat fédéral et de lutter contre la centralisation du pouvoir aux mains de la Confédération, les cantons doivent tendre à développer les collaborations intercantionales dans les politiques publiques relevant de leurs compétences, notamment via des concordats intercantonaux (plan horizontal) (Sciarini, Bochsler, 2006 : 280 ; Bolleyer, 2006 : 14). En parallèle, les cantons doivent renforcer leur position face à la Confédération dans le processus décisionnel fédéral (plan vertical). Le présent travail s'intéressera à ce deuxième axe d'action.

² A titre d'exemples, on peut citer les modifications constitutionnelles suivantes: compétences fédérales en matière d'assurances sociales (AVS et d'AI) (1925, loi de 1948); de politique économique (1947), d'aménagement du territoire (1969 ; loi de 1979), de protection de l'environnement (1971, loi de 1983), d'énergie (1990, loi de 1998), ou encore d'instruction publique (2006).

1.2 Objectif du travail

Les ouvrages de référence récents traitant du fédéralisme helvétique et des réformes à envisager, s'ils mentionnent l'existence des conférences intercantionales, n'analysent en revanche que peu le rôle que celles-ci peuvent jouer dans la participation au processus décisionnel fédéral, plus précisément dans quelle mesure elles permettent de renforcer la position des cantons. Or, l'expérience des dernières années démontre que l'efficacité de l'action des cantons face à la Confédération passe par les collaborations intercantionales et une meilleure coordination (Niedermann, 2001 : 2). Suite à ce constat, les conférences intercantionales se sont développées et se présentent aujourd'hui comme un moyen pour les cantons de renforcer leur position dans le processus décisionnel fédéral. Au début de leur existence, elles avaient pour fonction principale l'échange d'informations et la coordination dans les politiques publiques ressortissant à la compétence des cantons, notamment via les concordats intercantonaux, qui sont aujourd'hui principalement négociés au sein des conférences intercantionales. Si cette fonction demeure essentielle, la plupart d'entre elles revendiquent aujourd'hui également un rôle dans la défense commune des intérêts des cantons vis-à-vis de la Confédération.

La présente étude a pour objectif d'analyser dans quelle mesure les conférences intercantionales permettent aux cantons de renforcer leur position dans le processus décisionnel fédéral (plan vertical). Elle n'a pas pour objectif de porter une appréciation d'ordre socio-politique sur les compétences que devraient exercer les cantons dans notre Etat fédéral. Il s'agit d'examiner, du point de vue des cantons, dans quelle mesure ceux-ci peuvent utiliser de manière optimale les conférences intercantionales afin de renforcer leur position face à la Confédération. Ce travail part du présupposé qu'un renforcement de la position des cantons dans le processus décisionnel fédéral serait positif. Les éventuelles conséquences négatives d'un développement des droits de participation des cantons seront mentionnées, mais non développées.

Le projet RPT servira d'étude de cas à l'appui de notre analyse. Le choix de ce projet pour l'analyse que nous entendons mener se justifie

à plusieurs titres. En premier lieu, de nombreuses conférences inter-cantoniales ont participé à l'élaboration de ce projet, dès sa genèse. En outre, celles-ci ont été actives à titres très divers et ont pu utiliser de nombreux instruments du fédéralisme à disposition des cantons dans la participation au processus décisionnel fédéral. Enfin, d'intéressantes questions relatives au fonctionnement des conférences intercantoniales ont été soulevées au cours de l'élaboration de ce projet.

Le contenu politique de la position des cantons, défendue dans le projet RPT, ne sera en revanche pas analysé. Les débats partisans n'ont d'ailleurs que relativement peu de place au sein des conférences intercantoniales. On relèvera ainsi, à titre d'exemple, que le référendum contre le paquet fiscal, rejeté par le peuple et les cantons le 16 mai 2004, a été soutenu par la majorité des Conseillères et Conseillers d'Etat des partis bourgeois, contre la position exprimée par leur parti sur le plan national. De l'autre côté de l'échiquier politique, il en a été de même lors de la campagne contre l'initiative COSA, rejetée le 24 septembre 2006 par le peuple et les cantons, menée par une majorité de Conseillères et Conseillers d'Etat socialistes, contre l'avis exprimé par leur parti sur le plan national.

1.3 Question de recherche

Le présent travail a pour but d'analyser, notamment à l'aide de l'exemple du projet RPT, dans quelle mesure les conférences inter-cantoniales permettent aux cantons de renforcer leur participation au processus décisionnel fédéral.

La littérature en la matière et les constats observés sur la base du projet RPT doivent permettre de développer des conclusions générales sur le rôle des conférences intercantoniales. Ce travail de recherche doit enfin permettre de proposer certaines pistes afin que les cantons optimisent leur action via les conférences intercantoniales.

La question de recherche peut être formulée comme suit :

Dans quelle mesure l'existence des conférences intercantionales permet-elle aux cantons de renforcer leur participation dans le processus décisionnel sur le plan fédéral ?

1.4 Plan de travail et méthode

Une première partie (chapitre 2) présente, sur la base de la littérature existante (politologique et juridique), les conférences intercantionales, leur nature et leur fonctionnement.

Une seconde partie (chapitre 3) a pour objectif, en premier lieu, de présenter les différents moyens à disposition des cantons afin de participer au processus de décision sur le plan fédéral. Suite à un premier bilan sur l'influence effective des cantons sur le processus décisionnel, elle présente dans quelle mesure les conférences intercantionales peuvent compléter, voire suppléer, à l'action des cantons. Cette partie se base principalement sur la littérature politologique et juridique.

Une troisième partie (chapitre 4), de nature empirique, rend compte du rôle des conférences intercantionales dans le projet RPT. Elle développe dans quelle mesure celles-ci ont utilisé les instruments du fédéralisme à leur disposition, tels que présentés dans la seconde partie de l'étude. Cette analyse sera basée sur la documentation officielle, soit principalement les projets de Messages soumis à consultation, les diverses prises de position officielles des conférences intercantionales, les trois Messages du Conseil fédéral, ainsi que les débats aux Chambres fédérales. Elle sera renforcée par divers entretiens qualitatifs menés, tant avec des représentants des secrétariats des conférences intercantionales concernées, qu'avec des représentants de la direction de projet RPT. Ces entretiens ont été conduits sur la base de questions ouvertes sur le rôle des conférences intercantionales lors des différentes étapes du projet RPT.

L'analyse de ces diverses sources doit permettre, dans une quatrième partie (chapitre 5), de tirer certaines conclusions sur le rôle général

des conférences intercantionales dans le processus décisionnel fédéral, soit dépassant le strict cadre de la RPT. Cette partie observe dans quelle mesure les conférences intercantionales permettent aux cantons de renforcer leur participation au processus décisionnel fédéral. Elle relève également quelles sont les limites, en l'état actuel, de l'action des conférences intercantionales. Cette partie analyse en outre, principalement sur la base de la littérature, dans quelle mesure le développement des conférences intercantionales représente, de manière générale, des risques pour les cantons. Le chapitre 6 proposera en guise de conclusion certaines pistes afin de dépasser les limites et les risques constatés, et tendre ainsi vers une optimisation de l'action concertée des cantons face à la Confédération par le biais des conférences intercantionales.

2 Les conférences intercantionales

2.1 Historique et fonctions

Le fédéralisme helvétique, sur le plan horizontal, est caractérisé par deux institutions : les conventions intercantionales - ou concordats - et les conférences intercantionales (Sciarini, Bochsler, 2006 : 268). Les conférences intercantionales politiques sont complétées, au niveau administratif, par de très nombreuses (jusqu'à cinq cents) conférences des spécialistes (ou « conférences techniques »).

La terminologie n'est pas toujours très précise. Nous utiliserons les termes suivants :

- conférences gouvernementales : conférences traitant de la collaboration intercantonale sur le plan gouvernemental ;
- conférences spécialisées : conférences des directrices et directeurs cantonaux, traitant d'une ou de plusieurs politiques publiques sectorielles ;
- conférences intercantionales : terme générique incluant tant les conférences gouvernementales que les conférences spécialisées ;
- conférences techniques : conférences intercantionales qui se situent à un niveau administratif et non politique.

Les conférences intercantionales se déclinent encore en conférences nationales, actives sur le plan national et regroupant tous les cantons, et les conférences régionales, actives sur le plan régional et ne regroupant qu'un certain nombre de cantons. Ces dernières recouvrent en principe tout ou partie des régions suivantes : Suisse occidentale et latine, Suisse du nord-ouest, Suisse centrale ou Suisse orientale. Nous étudierons, outre les conférences actives sur le plan national, les conférences auxquelles le canton de Vaud a adhéré. Ces dernières comprennent en principe tous les cantons romands, soit Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud (« conférence romande »),

quelques-unes incluent Berne (« conférence de Suisse occidentale ») et/ou le Tessin (« conférence latine »). Les conférences régionales remplissent un rôle fondamental dans le développement des collaborations supracantonales, en permettant l'émergence d'identités régionales. Par rapport aux conférences nationales, qui traitent prioritairement de l'élaboration de la législation, les conférences régionales traitent davantage de la mise en œuvre des politiques publiques (Bolleyer, 2006 : 18). Par leur nature même, elles ne sont pas destinées à défendre les intérêts des cantons pris dans leur ensemble. Elles peuvent certes jouer un rôle non négligeable dans le processus décisionnel fédéral, au stade de l'impulsion dans la formulation des politiques publiques. Sur le plan de l'élaboration de la législation, les conférences régionales permettent en outre d'assurer que les intérêts régionaux soient intégrés dans la politique nationale (Trees, 2005 : 77). En revanche, on constate qu'une défense efficace des intérêts cantonaux passe par une prise en mains des dossiers par les conférences nationales dès le stade préparatoire (en ce sens Niedermann, 2000 : 14). Au vu de ce qui précède, le présent travail se concentrera prioritairement sur le rôle des conférences intercantionales nationales.

Les conférences intercantionales exercent trois fonctions principales (Bochsler, Sciarini, 2006 : 24). Elles permettent :

- d'échanger l'information ;
- de coordonner l'action des cantons dans leurs domaines de compétence et
- de défendre de manière commune les intérêts des cantons vis-à-vis de la Confédération.

Nous nous attacherons à analyser cette dernière fonction. L'expérience démontre que les cantons sont mieux pris en considération lorsqu'ils présentent une position homogène face à la Confédération (CdC, 2005 : 1). Selon certains auteurs, cette fonction serait même la première ayant poussé les cantons à se réunir au sein de

conférences intercantionales nationales (Freiburghaus, Zehnder, 2003 : 5).

Les conférences intercantionales régionales, par nature, sont moins destinées à jouer un rôle dans le processus décisionnel fédéral. Nous relèverons néanmoins que leur rôle de lieux d'échanges et de coordination des politiques cantonales, dans la phase de mise en œuvre, est également très important (Sciarini, Bochsler, 2006 : 268). La très grande majorité des concordats intercantonaux multilatéraux sont aujourd'hui négociés au sein des conférences intercantionales, qui les adoptent au stade de projets avant la procédure de ratification dans les cantons (gouvernements ou parlements selon la nature de ceux-ci). Il s'agit là d'une activité fondamentale de coordination - et d'harmonisation - des politiques publiques à l'échelle cantonale.

2.2 Conférences nationales : un aperçu

2.2.1 Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a été créée le 8 octobre 1993, suite au refus du peuple et des cantons de l'Espace économique européen (EEE). Destinée à renforcer la position des cantons en matière de politique extérieure, elle s'est ensuite développée dans les domaines de politique intérieure de portée transversale (Réforme de la Constitution, RPT, paquet fiscal, programmes d'allégements budgétaires, etc.). Elle est née du constat que les instruments existants en matière de coopération horizontale et verticale, à l'instar des conférences spécialisées, dont certaines existaient depuis longtemps mais oeuvraient essentiellement de manière sectorielle, étaient devenus de moins en moins adaptés aux besoins. Il manquait un instrument sur le plan stratégique qui puisse, sur des questions transversales complexes, assurer en temps utile et matériellement la participation des cantons à la formation de l'opinion au niveau fédéral (Minger, 2003 : 32).

Selon l'art. 1^{er} al. 2 de la Convention sur la CdC du 8 octobre 1993 (Convention CdC), cette dernière a pour but de favoriser la collaboration entre les cantons dans leurs domaines de compétences propres et d'assurer, dans les affaires fédérales touchant les cantons, la coordination et l'information essentielles des cantons, plus particulièrement dans les domaines:

- du renouvellement et du développement du fédéralisme;
- de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons;
- de l'élaboration et de la préparation des décisions au niveau fédéral;
- de l'exécution des compétences fédérales par les cantons;
- de la politique extérieure et d'intégration.

La CdC s'est vue attribuer une fonction importante avec le renforcement de la coordination de la participation des cantons au processus décisionnel de la Confédération. Le but est de permettre aux cantons, même sur des questions complexes, de se mettre d'accord et d'intervenir à temps à l'égard de la Confédération. Selon l'art. 4 de la Convention CdC, celle-ci collabore avec les conférences intercantionales. La CdC est composée de trois organes : l'Assemblée plénière, le Bureau et le secrétariat (art. 5 Convention CdC). L'organe principal de la CdC est l'Assemblée plénière des gouvernements cantonaux, qui se réunit quatre fois par année et décide de toutes les affaires politiques de la CdC (prises de position consolidées des cantons). Les membres de la CdC sont les gouvernements cantonaux. A l'Assemblée plénière, un membre de chaque gouvernement représente son canton. La possibilité de déléguer plusieurs membres est réservée, la parité des voix des cantons étant conservée. Les gouvernements cantonaux définissent eux-mêmes l'élection et la durée du mandat de leur représentation respective au sein de la CdC.

Le Bureau de la CdC, organe exécutif, se compose désormais de neuf à onze (sept à neuf jusqu'en 2006) Conseillères et Conseillers d'Etat issus de toutes les régions de la Suisse. Il prépare les affaires à l'attention de l'Assemblée plénière. La présidente ou le président en exerce la direction.

La CdC dispose également d'un secrétariat permanent. Sur décision du Bureau, le secrétariat prend en charge les dossiers de la CdC et prépare les décisions du Bureau et de l'Assemblée plénière. Le secrétaire général assume la responsabilité du secrétariat qui compte actuellement une quinzaine de collaboratrices et collaborateurs.

Enfin, la CdC dispose de groupes de travail qui examinent des questions spécifiques (par exemple le groupe de travail « Europe-Réformes-Cantons » (EuRéfCa) ou la « Commission Villes »). Les travaux préparatoires, ainsi que les bases de décision, sont effectuées dans ce cadre, à l'attention des organes de la CdC.

Conformément à ses buts, la CdC représente l'ensemble des gouvernements cantonaux et exprime la position consolidée des cantons à la formation de l'opinion au niveau fédéral. Les représentants cantonaux, pour parler au nom des collègues gouvernementaux, doivent dès lors être en mesure d'obtenir l'aval de leurs collègues en cas de décision importante. Dans les faits, on observe que ce n'est pas le cas dans certains cantons. Si la situation a évolué ces dernières années, il apparaît que certains gouvernements ne sont toujours pas régulièrement informés des activités traitées au sein des conférences intercantionales (Niedermann, 2001 : 2).

2.2.2 Conférences spécialisées

La Suisse compte actuellement dix-sept conférences spécialisées actives sur le plan national, y compris la conférence des Chanceliers d'Etat. Celles-ci sont extrêmement hétérogènes quant à leur forme juridique, leurs infrastructures, les questions traitées et leur capacité financière. L'Annexe 1 au présent travail permet d'avoir une vision synthétique des conférences intercantionales nationales.

Certaines sont monothématiques (par ex. la CDEn), d'autres recouvrent plusieurs politiques publiques (par ex. la DTAP). Pour certaines, les questions traitées dépendent fortement des compétences fédérales (par ex. la CDFo) ; d'autres traitent pour une part importante de dossiers de compétences cantonales (par ex. la CDIP). Assez logiquement ce sont les conférences actives dans les domaines de compétences traditionnels des cantons qui sont les plus développées (CCDJP, CDAS, CDIP et CDS).

Sur le plan organisationnel, tout comme la CdC, elles se réunissent en assemblées plénières et sont dotées d'un organe exécutif. Certaines sont dotées d'un secrétariat permanent relativement indépendant. La CDIP compte, par exemple, plus de quarante collaboratrices et collaborateurs. Certaines ne sont pas dotées d'un secrétariat permanent, qui incombe alors en principe au canton exerçant la présidence et qui est géré par un collaborateur de ce canton (par ex. la CDA). Par le passé, le secrétariat de la CDEP était même géré par le Département fédéral de l'économie. Certaines conférences mandatent à l'extérieur l'organisation de leur secrétariat (par ex. la DTAP). Cette hétérogénéité sur le plan organisationnel des conférences intercantionales nationales se reflète également dans l'importance de leurs budgets.

Sur le plan de la nature juridique, certaines sont des sociétés simples, non dotées de la personnalité juridique, alors que d'autres se sont constituées en associations au sens du code civil suisse. La CDIP représente un cas particulier. Son existence est fondée sur un concordat intercantonal³ et il s'agit de la seule conférence intercantonale dotée de la compétence de légiférer. Toutes les autres conférences intercantionales doivent se contenter d'émettre des recommandations ou des prises de position sans effets obligatoires pour les cantons (Frenkel, 1986 : 333 ; Meyer, 2006 : 17).

³ Concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970 (RSV 400.91).

2.3 Conférences régionales : un aperçu

2.3.1 Conférences gouvernementales régionales

Les gouvernements cantonaux se réunissent sur le plan régional au sein de quatre conférences : Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais, Vaud), Conférence des gouvernements de Suisse du Nord ouest (Argovie, Bâle-campagne, Bâle-ville, Berne, Jura, Soleure), Conférence des gouvernements de Suisse centrale (Lucerne, Nidwald, Obwald, Schwyz, Uri, Zoug) et Conférence des gouvernements de Suisse orientale⁴ (Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Glaris, Grisons, Saint-Gall, Schaffhouse, Thurgovie). Les cantons de Berne et du Jura sont membres de deux conférences gouvernementales. Le canton de Zurich n'est membre d'aucune, mais a le statut d'observateur au sein des trois conférences alémaniques. Le canton du Tessin n'est membre d'aucune conférence gouvernementale régionale, mais par contre de la Conférence des gouvernements des cantons de montagne (Glaris, Grisons, Nidwald, Obwald, Tessin, Uri, Valais).

2.3.2 Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO)

Instituée en 1993, la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) s'est développée, avec pour but de défendre les intérêts communs de la région et de se faire mieux entendre sur le plan fédéral. Les séances gouvernementales se déroulent en principe quatre fois par année. Selon sa nouvelle Charte, adoptée le 9 juin 2005, les objectifs et les missions de la CGSO sont les suivants :

- Assurer l'échange d'informations et la coordination entre les cantons membres de la CGSO, ainsi qu'avec les conférences spécialisées de la Suisse occidentale. Le développement des collaborations

⁴ Pour une description du rôle de cette conférence et ses rapports avec les conférences spécialisées de Suisse orientale : Brunner, 2000 : 200.

intercantonales sectorielles, par les conférences spécialisées, s'étant intensifié, la CGSO a pour but d'opérer une coordination au niveau gouvernemental.

- Permettre une vision globale des collaborations intercantonales et mettre en place les conditions-cadres de la collaboration intercantonale en Suisse occidentale. Face notamment aux enjeux de la RPT, dont l'un des buts est de renforcer les collaborations intercantonales, le développement d'une vision transversale des activités menées par les cantons s'impose. Comme la CdC au niveau national, la CGSO doit assurer une coordination dans les domaines par essence transversaux, comme celui du développement du fédéralisme ou celui de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.
- Assurer la défense des intérêts communs des cantons de Suisse occidentale auprès des autorités fédérales, de la CdC, des autres cantons suisses et des autres régions suisses et européennes. Il s'agit pour la Région de la Suisse occidentale de défendre ses intérêts communs et de se faire mieux entendre sur le plan fédéral, par exemple en coordonnant les prises de position des gouvernements cantonaux quant aux transferts de charges de plus en plus fréquents de la Confédération aux cantons, problématique par essence transversale.

Afin d'atteindre ses objectifs, la CGSO s'est dotée depuis le 1^{er} février 2006 d'un secrétariat permanent, dont le siège est établi à Fribourg.

2.3.3 Conférences spécialisées régionales

La structure et la composition des conférences spécialisées régionales varient d'une région à une autre. D'une part, les domaines politiques sont couverts différemment selon les régions. Ainsi, en Suisse occidentale, centrale et orientale, les conférences intercantonales recouvrent les principales politiques publiques, ce qui n'est pas le cas en Suisse du Nord Ouest (Sciarini, Bochsler, 2006 : 271). Sur le plan de la Suisse occidentale, il existe neuf principales conférences spéciali-

sées (dix avec la CUSO, sous-groupe de la CIIP). D'autre part, la composition cantonale des conférences régionales varie. Ainsi, les cantons de Berne et du Tessin sont membres d'une partie seulement des conférences intercantionales de Suisse occidentale.

L'Annexe 2 au présent travail permet d'avoir une vision synthétique des conférences intercantionales de la région de Suisse occidentale et latine.

2.4 Conférences techniques

Il y aurait en Suisse plus de cinq cent conférences techniques, soit des conférences intercantionales au niveau administratif, composées de représentantes et représentants de l'administration (chefs de service/d'office), tant sur le plan national que régional. Une vision d'ensemble sur ces conférences techniques n'existe pas et elles sont très peu connues du grand public (Frenkel, 1986 : 334). Si ces dernières sont bien moins connues que les conférences politiques, soit des directrices et directeurs cantonaux, elles sont très importantes pour la coopération entre les cantons (Sciarini, Bochsler, 2006 : 271). On mentionnera à titre d'exemple deux conférences techniques qui ont été particulièrement actives dans le projet RPT (ch. 4.3.5) : la FkF (Groupe d'étude pour les finances cantonales), rassemblant les responsables des services cantonaux des finances et la CIC (Conférence des ingénieurs cantonaux), regroupant les ingénieurs cantonaux et les chefs des bureaux cantonaux des autoroutes.

Ces conférences accomplissent sur le plan intercantonal un travail très important de coordination et d'harmonisation au niveau technique (principalement par des directives) et permettent de développer des contacts entre spécialistes cantonaux. Elles représentent un réservoir de compétences techniques cantonales, dont les conférences intercantionales peuvent disposer. La CdC, quant à elle, ne dispose pas de compétences techniques de ce type (il n'existe pas de conférence technique traitant de questions institutionnelles et transversales) et

doit s'adresser aux administrations cantonales, soit directement, soit par les conférences gouvernementales régionales.

Ces conférences ont des liens parfois très étroits avec l'administration fédérale (Wälti, 1996 : 127), parfois même plus proches qu'avec les conférences intercantionales politiques traitant de leurs domaines de tâches. Il arrive qu'elles soient consultées par la Confédération de manière informelle au stade de préconsultation sur des projets fédéraux (Frenkel, 1986 : 334).

La réglementation-cadre (ch. 2.5.2) clarifie désormais les relations entre les conférences intercantionales et les conférences techniques, ainsi que leurs relations respectives avec la Confédération. Celle-ci prévoit que la Confédération, les conférences spécialisées, ainsi que la CdC, ne peuvent inviter des conférences techniques à déposer des prises de position, sur des questions spécifiques de fond ou de forme, qu'après avoir informé la conférence intercantonale compétente. Les positions prises au nom des cantons à l'attention de la Confédération ou du public, ainsi que la réponse à des questions de politique générale, restent réservées aux conférences spécialisées et à la CdC. La réglementation-cadre est essentielle en ce sens que, désormais, il est clair que seules les conférences politiques peuvent prendre des positions au nom des cantons. Les conférences techniques doivent se limiter à préparer les positions des cantons à l'attention des assemblées des conférences intercantionales.

2.5 Coopération et coordination entre conférences intercantionales

2.5.1 Introduction

La coordination entre les conférences intercantionales joue un rôle fondamental dans la réussite de la défense des intérêts des cantons face à la Confédération (Trees, 2005 : 30). Le renforcement de la participation des cantons au processus législatif implique certes en premier lieu une présence permanente, notamment la mise à disposi-

tion de ressources en personnel, tout a long du processus. L'amélioration de la coordination horizontale, tant quantitative que qualitative, est néanmoins tout autant indispensable. Une collaboration optimale entre les conférences intercantionales est, à ce titre, une des clés du succès pour les cantons (Hänni, 1994 : 5).

L'optimisation de la coopération et de la coordination entre les conférences nationales ne va pas de soi. Le fait que la CdC se consacre ces dernières années de plus en plus à des dossiers de politique intérieure a été diversement apprécié par les conférences spécialisées. Celles-ci craignent en effet que la CdC s'ingère dans les affaires ressortissant à leurs compétences (Bolloyer, 2006 : 21). Les réactions des secrétariats des conférences spécialisées face à un développement de la collaboration sont en général contrastées : certains n'y voient aucun intérêt et craignent une certaine perte d'indépendance (Trees, 2005 : 29). Pour d'autres, le développement de la coopération entre les conférences gouvernementales et les conférences spécialisées, si elle fait perdre à ces dernières une part de leur autonomie, doit permettre de renforcer les positions cantonales face à la Confédération (Trees, 2005 : 75). Au-delà de la volonté, il faut relever que la capacité de celles-ci à coopérer est également fort différente, au vu des moyens très hétérogènes dont elles disposent (Niedermann, 2000 : 8). Cette question de la coordination entre les conférences intercantionales s'est révélée centrale au cours du projet RPT (ch. 4.5 et ch. 4.8.3).

Un développement de la coopération nécessite un renforcement des structures et des processus. Les relations entre les différents partenaires doivent être systématisées. Sur le plan national, des règles régissant la coordination matérielle entre les conférences intercantionales existent (réglementation-cadre, ch. 2.5.2). Le projet « Maison des cantons » (ch. 2.5.3) vise en outre à améliorer l'efficacité de la collaboration entre conférences intercantionales nationales et, par conséquent, à renforcer également la position des cantons face à la Confédération. La coordination entre les conférences de Suisse occidentale et latine, en revanche, est pragmatique et ne repose sur aucune réglementation. Enfin, la coordination entre conférences nationales et ré-

gionales actives dans les mêmes politiques publiques dépend des liens qui existent entre elles.

2.5.2 Coordination entre la CdC et les conférences spécialisées nationales

Sur le plan matériel, la question de la délimitation des compétences, et plus généralement des relations entre la CdC et les conférences spécialisées, est régie par la « réglementation-cadre sur la méthode de travail de la CdC et des conférences intercantionales des directeurs concernant la coopération entre la Confédération et les cantons » (réglementation-cadre), adoptée par l'Assemblée plénière de la CdC le 14 décembre 2001, suite à une consultation menée par la CdC auprès des conférences spécialisées et à une prise de position favorable du Conseil fédéral. Sur le plan technique, la CoseCo (Conférence des secrétaires des Conférences intercantionales) est un organe qui a également pour but de coordonner l'élaboration de projets transsectoriels entre la CdC et les conférences spécialisées et leurs activités à l'égard de la Confédération. Ces rencontres régulières entre les secrétaires des conférences intercantionales nationales, ainsi que la réglementation-cadre, doivent permettre d'éviter au maximum que des prises de position contradictoires soient adoptées par différentes conférences intercantionales.

Selon la réglementation-cadre, alors que les projets de politique extérieure sont en principe de la compétence de la CdC, cette dernière, en politique intérieure, se limite en règle générale aux dossiers suivants :

1. dossiers d'importance politique générale (« Vorlagen von genereller staatspolitischer Bedeutung »),
2. dossiers qui touchent des aspects importants du fédéralisme et
3. dossiers ayant un contenu général touchant plusieurs secteurs.

Les dossiers n'entrant pas dans ces trois catégories sont en principe traités par les conférences spécialisées.

La réglementation-cadre contient également un certain nombre de principes, dont le but est de fixer certains processus. Ils visent à faire en sorte que les cantons se prononcent de manière cohérente sur les projets de la Confédération. Ces principes sont les suivants :

Principe n°1

« La Confédération (le Conseil fédéral ou le Département concerné) informe de ses projets les gouvernements cantonaux, les Conférences des directeurs concernées ainsi que la Conférence des gouvernements cantonaux en temps utile et de manière détaillée. »

Principe n°2

« Les gouvernements cantonaux s'expriment pour les cantons.

Ils peuvent charger une Conférence des directeurs ou la Conférence des gouvernements cantonaux d'élaborer une prise de position.

La CdC peut, sur décision de son Bureau, élaborer une prise de position à l'attention des gouvernements cantonaux.

Les Conférences des directeurs peuvent élaborer une prise de position de manière indépendante en leur nom propre ou en collaboration; lorsqu'une prise de position des cantons est remise selon le principe n° 3, il ne faut plus remettre de prises de position qui s'en écartent. »

Principes n°3

« La Confédération enregistre la prise de position remise par la Conférence des gouvernements cantonaux ou par une Conférence des directeurs en tant que prise de position des cantons pour autant que cette prise de position soit désignée comme telle et qu'elle est soutenue par 18 gouvernements cantonaux. Le droit d'un canton d'exprimer un avis divergeant demeure réservé. »

Sur la base de ces principes, les conférences spécialisées peuvent en conséquence élaborer une prise de position de manière indépendante. Néanmoins, lorsqu'une prise de position est remise par la CdC ou par une conférence spécialisée en tant que prise de position des cantons,

les autres conférences intercantionales ne sont plus autorisées à remettre de prises de position qui s'en écartent. Dans ce cas de figure, seuls les gouvernements cantonaux peuvent adopter des positions s'écartant de la prise de position commune.

L'objectif de ces principes est fondamental. Il est indispensable que les diverses conférences intercantionales se prononcent de manière cohérente, sous peine de voir leur front s'atomiser, avec pour effet d'affaiblir la position des cantons face à la Confédération. En revanche, les limites de ces principes sont évidentes, dès lors que chaque canton peut se prononcer de manière individuelle dans un sens contraire. Une autre limite réside dans le fait qu'ils ne lient pas juridiquement la Confédération. La Confédération s'est néanmoins prononcée positivement sur cette réglementation-cadre et il en découle une responsabilité politique certaine. On relèvera enfin que ces principes ne traitent que des « prises de position » officielles, alors que les activités des conférences intercantionales recoupent de nombreuses autres activités plus ou moins formalisées qui mériteraient d'être cordonnées sur le plan matériel.

La coordination matérielle entre les conférences intercantionales mérite d'être renforcée. La Fondation *ch* le constate également dans son rapport de monitoring « Fédéralisme » 2007 (Fondation *ch*, 2008 : 34). On relèvera que, dans le cadre de la CoseCo, un projet « coordination technique » a été lancé avec cet objectif. Les travaux sont en cours. Dans un premier temps, l'objectif est de garantir une information réciproque sur les activités des conférences, d'identifier les affaires qui requièrent potentiellement une certaine coordination, de déterminer les conférences concernées et de clarifier la question de la responsabilité. Dans un deuxième temps, il s'agira pour les conférences impliquées de discuter des dossiers transsectoriels et de s'accorder sur la suite de la procédure. Les mesures prévues sont de trois ordres :

- échange d'informations sur la base d'une liste d'objets commune ;
- désignation d'une cellule « coordination technique » au sein des membres de la CoseCo ;

- révision de la Réglementation-cadre afin que celle-ci contienne les principes de base de la collaboration et non plus des mécanismes de travail complexes.

2.5.3 Projet « Maison des cantons »

Outre la réglementation-cadre, un deuxième projet vise, sur le plan politique, à coordonner de manière plus efficace la collaboration entre la CdC et les conférences spécialisées : le projet « Maison des cantons ».

Le 24 juin 2005, l'Assemblée plénière de la CdC a adopté le principe du projet « Maison des cantons ». Ce projet vise principalement à améliorer l'efficacité de la collaboration aux niveaux politique et technique entre les conférences spécialisées, la CdC et les gouvernements cantonaux, et à favoriser un positionnement optimal des revendications des cantons, notamment à l'égard des autorités fédérales. En d'autres termes, les objectifs sont l'amélioration de la collaboration intercantonale et le renforcement de l'importance des cantons en tant que partenaires de la Confédération.

Sur le plan technique, la coordination sera améliorée par l'exploitation de synergies entre le secrétariat de la CdC et les secrétariats des conférences spécialisées, ainsi qu'entre les secrétariats des conférences spécialisées eux-mêmes. Les locaux des secrétariats des conférences spécialisées intéressées doivent tout d'abord être progressivement réunis dans un même immeuble, à Berne. Pour ce rassemblement, plusieurs variantes ont été envisagées. De ce réseau doit tout d'abord émerger une coordination entre les secrétariats des conférences. La création d'un « centre de compétences intercantonal », qui réunirait les secrétariats des conférences par domaines et les subordonnerait à une direction commune, a également été envisagée. Les cantons, par la CdC, ont néanmoins remis à plus tard de telles formes plus intégrées de coopération, qui ont fait l'objet de critiques de la part d'un certain nombre de cantons et des conférences spécialisées en particu-

lier, qui ont insisté pour que leurs compétences et leur autonomie demeurent intactes.

En résumé, la « Maison des cantons » doit contribuer à une utilisation plus rationnelle des ressources actuellement à disposition pour le domaine de la collaboration intercantonale. Elle doit permettre d'exploiter de manière optimale des synergies qui contribuent à améliorer la collaboration intercantonale du point de vue des procédures et des contenus (CdC, 2007a et b):

- Le regroupement physique des secrétariats des diverses conférences doit offrir en premier lieu des avantages en termes de coûts et de qualité dans les secteurs de fonctionnement administratifs et organisationnels: infrastructure de réunion commune (salles de conférence, gestion des locaux, catering, etc.), réception, informatique/télématique, conciergerie, entretien des locaux, assurances.
- Plusieurs conférences pourront, d'un commun accord, exploiter conjointement d'autres domaines. Ainsi, des petites conférences devraient pouvoir recourir au service de traduction d'une plus grande conférence, ou encore plusieurs petites conférences qui partagent un même étage dans la « Maison des cantons » pourront constituer ensemble un pool de secrétariat.
- La « Maison des cantons » doit offrir, du fait de la proximité des bureaux, l'opportunité d'intensifier le travail technique: transfert de savoir, gestion du savoir, échange d'expériences et d'informations, meilleure efficacité (répartition optimale du travail, suppression des doublons).
- Les conférences gouvernementales régionales auront la possibilité d'utiliser ponctuellement l'infrastructure de bureau et de réunion, en accord avec les conférences intercantionales touchées.

Lors de sa séance du 22 juin 2007, l'Assemblée plénière de la CdC a définitivement approuvé la réalisation de la « Maison des cantons » dans l'immeuble sis à la Speichergasse 6 à Berne. La mise en fonction officielle aura lieu le 1^{er} juillet 2008. Suite à l'intervention de diffé-

rents cantons, qui ont estimé que les coûts liés au déménagement, ainsi que les coûts pérennes de location, étaient trop importants, le secrétariat de la CdC a été chargé par l'Assemblée plénière de réaliser d'autres synergies en collaboration avec les conférences impliquées.

Les conférences intercantionales suivantes ont prévu d'emménager dans la « Maison des cantons » au cours de l'année 2008 : CCDJP, CDAS, CdC, CDF, CDIP et CDS. La CTP et la DTAP devraient y emménager dans une seconde étape. La question est encore ouverte pour un certain nombre de conférences intercantionales, comme par exemple pour la CDEP et la CDFo.

Sur le plan politique, le projet consiste à renforcer la position du Bureau de la CdC par la mise en réseau consolidée entre ce dernier et les conférences spécialisées. Il s'agit ainsi de veiller désormais à ce que la composition du Bureau ne se base pas seulement sur des critères de nature politico-régionale et politico-linguistique mais également sur l'équilibre sectoriel (soit la prise en compte des politiques publiques). A cette fin, le Bureau de la CdC a été élargi (neuf à onze membres au lieu de sept à neuf auparavant), ce qui permet de nommer au Bureau des représentants cantonaux membres des conférences spécialisées les plus importantes. Il faut, dans la mesure du possible, veiller, lors des élections partielles, à ce que la CCDJP, la CDAS, la CDEP, la CDF, la CDIP, la CDS, la CTP et la DTAP soient représentées au sein du Bureau de la CdC.

Le développement de la coopération entre les diverses conférences intercantionales, dans le cadre du projet « Maison des cantons », doit faire face à trois limites. En premier lieu, les cantons sont soucieux de maintenir leurs prérogatives. Deuxièmement, les conférences spécialisées ont peur de perdre une partie de leur indépendance. Enfin, le projet doit tendre à la neutralité sur le plan financier. Les cantons ne sont en effet pas prêts à prendre en charge des coûts supplémentaires afin de renforcer la collaboration intercantonale. Il n'est dès lors pas étonnant qu'une solution minimale ait été adoptée (Trees, 2005 : 43 et 61 ; CdC, 2005 : 12).

De nouvelles synergies au niveau technique devraient néanmoins pouvoir se développer entre les conférences intercantionales : le déménagement à Berne des conférences spécialisées permettra un contact plus direct avec les administratifs et les décideurs politiques au niveau fédéral, ce qui devrait améliorer l'efficacité de la coopération avec la Confédération. Le réseau dense de relations qui devrait se créer permettra de faire en sorte que les questions soient abordées très tôt, tant sur le plan technique que politique. Or, une mise en réseau optimale des cantons, notamment par une coopération étroite entre les conférences intercantionales, conjuguée avec l'accès au savoir technique des experts des administrations cantonales et des conférences intercantionales elles-mêmes, ainsi que l'expérience politique acquise au niveau cantonal, sont les clés du succès de l'efficacité de l'action sur le plan de la défense des intérêts en commun des cantons face à la Confédération (en ce sens pour la CdC Minger, 2003 : 35). Les changements géographiques ont également une valeur de symbole et donne davantage de visibilité à une collaboration renforcée et plus naturelle entre cantons et Confédération (Minger, 2003 : 34).

En revanche, les doublons dans les travaux matériels des secrétariats des conférences demeureront (des dossiers semblables seront toujours traités de manière relativement indépendante dans divers secrétariats). Par ailleurs, le processus décisionnel restera coûteux et laborieux, en raison de l'organe de coordination relativement important (CdC, 2005 : 12).

2.5.4 Coordination entre la CGSO et les conférences spécialisées de Suisse occidentale et latine

La délimitation de compétences entre la CGSO et les conférences spécialisées de Suisse occidentale et latine, contrairement à la situation qui prévaut sur le plan national avec la réglementation-cadre, n'est pas formalisée. La coopération, qui peut prendre des formes très diverses, se fonde sur une base volontaire. La nouvelle charte de la CGSO, à son article 2 lit. b), a pour objectif et mission d'assurer

l'échange d'information et la coordination entre les cantons membres de la CGSO (ch. 2.3.2).

Sur le plan régional, tout comme sur le plan fédéral, une meilleure collaboration passe dans une première étape par un développement de l'échange d'information. Celui-ci doit notamment permettre aux conférences gouvernementales de détenir une vision d'ensemble afin de pouvoir coordonner les activités des conférences spécialisées. Un tel rôle des conférences gouvernementales est parfois contesté par les conférences spécialisées (Trees, 2005 : 78). L'échange d'information se concrétise notamment par une transmission des ordres du jour et procès-verbaux des séances, ainsi que par des contacts personnels au sein de réseaux appropriés qui doivent être encouragés sur le plan politique (Trees, 2005 : 84). Ce premier stade de coopération entre les conférences intercantionales régionales doit permettre de réagir rapidement face à des nouveaux enjeux et de fixer rapidement les responsabilités de chacun, par exemple dans le but de rédiger une prise de position commune à une consultation. En Suisse occidentale, la coopération n'a pas encore dépassé ce premier stade.

Le développement de la coopération nécessiterait dans une deuxième étape un renforcement des structures et des processus. Les relations entre les différents partenaires devraient être systématisées, à l'image de la réglementation-cadre sur le plan national. Ces éléments sont indispensables pour donner un caractère plus contraignant aux décisions prises, afin de renforcer la position des cantons vis-à-vis de la Confédération. Cette deuxième phase de développement de la coopération doit avoir pour objectif de permettre une véritable défense commune des intérêts, comme elle existe en Suisse orientale ou centrale (où cette coopération va même, sur le plan horizontal, jusqu'à l'exécution en commun de tâches, Trees, 2005 : 78).

Les conférences gouvernementales de la Suisse du Nord-ouest, de Suisse centrale et de Suisse orientale disposent, quant à elles, d'un moyen de coopération inconnu en Suisse occidentale : les réunions plénières annuelles entre tous les membres des gouvernements canto-

naux. Ces derniers étant également représentants des cantons dans les diverses conférences spécialisées, ces assemblées permettent d'échanger l'information sur les activités des conférences spécialisées au plenum de la conférence gouvernementale. Cet échange d'information fait toujours l'objet d'un point à l'ordre du jour de ces rencontres (Trees, 2005 : 29).

2.5.5 Formes de collaboration entre la CdC et la CGSO

Deux représentants de la CGSO siègent au Bureau de la CdC, outre le siège permanent du canton de Berne. Les autres conférences gouvernementales régionales sont également représentées au Bureau. Cette représentation des conférences gouvernementales régionales au sein du Bureau de la CdC doit permettre de relayer l'information au sujet des activités de la CdC au sein des conférences gouvernementales régionales et inversement. En outre, la CGSO invite en principe une fois par année le président et le secrétaire général de la CdC. Sur le plan administratif, le secrétariat de la CdC rencontre également une fois par année le réseau administratif de la CGSO (soit les personnes en charge des dossiers de la CGSO au sein des administrations cantonales). Le secrétaire général de la CdC rencontre enfin les secrétaires de conférences gouvernementales régionales deux fois par année. Ces rencontres doivent permettre d'échanger l'information sur les activités des conférences respectives et tendre à une amélioration de la coordination.

2.5.6 Formes de collaboration entre conférences spécialisées nationales et régionales

La collaboration entre les conférences spécialisées, traitant des mêmes politiques publiques mais à une échelle différente, soit nationale ou régionale, varie selon les rapports qui existent entre elles. Certaines conférences régionales sont totalement indépendantes de leur pendant sur le plan national, par exemple la conférence latine des directrices et

directeurs cantonaux des finances par rapport à la CDF ; d'autres ont des rapports très étroits, comme la CIIP et la CDIP.

3 Participation des cantons au processus décisionnel sur le plan fédéral

3.1 Introduction

Cette partie a pour objectif de présenter les différents moyens à disposition des cantons afin de participer au processus décisionnel sur le plan fédéral. Suite à un premier bilan, elle observera dans quelle mesure les conférences intercantionales peuvent compléter, voire suppléer à l'action des cantons. Ces moyens seront ensuite analysés au vu de leur utilisation par les conférences intercantionales dans le projet RPT (chapitre 4).

Selon l'art. 45 al. 1^{er} Cst, les cantons participent, dans les cas prévus par la Constitution, au processus de décision sur le plan fédéral, en particulier à l'élaboration de la législation⁵. L'article 45 al. 2 Cst impose à la Confédération d'informer les cantons à temps et de manière détaillée sur ses projets. Ce devoir est un corollaire du droit des can-

⁵ La participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération n'est pas traitée dans le cadre du présent travail. L'art. 55 Cst consacre expressément un certain nombre de droits des cantons à participer aux décisions de politique extérieure. Cette disposition prévoit trois types de participation :

- information : la Confédération informe les cantons sur les projets de politique extérieure (art. 55 al. 2 Cst) ;
- consultation : la Confédération consulte les cantons sur les projets de politique extérieure (art. 55 al. 2 Cst) ;
- association aux négociations internationales : lorsque les compétences des cantons sont affectées, l'avis des cantons revêt un poids particulier et ils sont consultés de manière appropriée aux négociations internationales (art. 55 al. 3 Cst).

La loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC ; RS 138.1) met en œuvre les principes constitutionnels. L'art. 3 LFPC règle le droit à l'information ; l'art. 4 le droit d'être consulté et l'art. 5 la participation des cantons à la préparation des mandats de négociation et aux négociations. La LFPC prévoit un système où les cantons peuvent, dans certains cas, influencer activement sur le contenu des négociations. Il appartient aux cantons de décider de quelle manière ils entendent prendre position sur des projets de décisions de politique extérieure. Par exemple, dans le cadre des bilatérales I et II, les cantons ont été représentés par la CdC. De manière générale, la CdC joue un rôle très important dans la défense des intérêts des cantons en politique extérieure.

tons de participer au processus de décision sur le plan fédéral. Les cantons ne peuvent en effet exercer leurs droits de manière efficace et en vrais partenaires que s'ils disposent des informations nécessaires et du temps indispensable à la formation de leur opinion. Les gouvernements cantonaux peuvent déléguer les compétences qu'ils détiennent sur le plan interne aux conférences intercantionales. Celles-ci peuvent dès lors être actives à chaque étape à laquelle les cantons participent au processus décisionnel fédéral.

On relèvera que la CdC, dans le cadre de travaux de révision totale de la Constitution, a fait un certain nombre de propositions afin de renforcer le droit de participation des cantons. Ainsi, la CdC a proposé que cinq cantons puissent déposer une initiative constitutionnelle. En outre, elle a suggéré que cinq cantons puissent exiger que la Confédération revoie ses ordonnances indépendantes. Ces deux demandes n'ont pas été entendues par les Chambres fédérales (Schmitt, 2000 : 194).

Plusieurs institutions ressortissant au fédéralisme coopératif vertical permettent aux cantons d'influer, à titres divers, sur le processus décisionnel fédéral. Le droit cantonal détermine quel organe est compétent pour exercer le droit en cause. Si les gouvernements cantonaux ont la compétence générale en matière de relations avec la Confédération, les parlements cantonaux sont en principe compétents pour déposer une initiative cantonale (art. 160 al. 1 Cst) ou exercer le droit de référendum au nom du canton (art. 141 Cst). Par exemple, pour le Canton de Vaud, ces compétences du Parlement sont régies par l'art. 109 al. 2 Cst-VD. Les gouvernements cantonaux sont en principe compétents pour prendre position sur les consultations fédérales (art. 147 Cst). Le peuple exerce également certaines compétences en la matière, soit en élisant ses représentants au Conseil des Etats, ainsi que dans le cadre de l'exigence de la double majorité en cas de référendum obligatoire portant sur une révision de la Constitution (art. 140 al. 1 lit a), art. 142 al. 2 et art. 195 Cst) (Jaag, 2001 : 482).

Comme nous l'avons déjà relevé en introduction, le fédéralisme coopératif prévoit deux types d'instruments permettant aux cantons de participer au processus décisionnel fédéral, soit, d'une part, des droits défensifs ou droits de veto (exigence de la double majorité, ch. 3.3.10 et droit de référendum, ch. 3.3.9 et ch. 3.5.8) et, d'autre part, des droits permettant de participer activement à la définition du contenu de la décision fédérale (initiative cantonale, ch. 3.3.1, procédure de consultation, ch. 3.3.3 et ch. 3.5.2, commissions extraparlimentaires, ch. 3.3.2 et ch. 3.5.1, auditions devant les commissions parlementaires, ch. 3.3.7 et ch. 3.5.6). Les cantons disposent également de différents types de moyens d'interventions non consacrés par une base légale, qui se sont développés ces dernières années, consistant en de nombreux canaux - réseaux - leur permettant de faire valoir leurs intérêts auprès des divers organes de la Confédération (Conseil fédéral, offices fédéraux, députés aux Chambres fédérales) : mise en place de groupes de travail paritaires et « préconsultations » (ch. 3.3.4 et ch. 3.5.3), « postconsultations » (ch. 3.3.5 et ch. 3.5.4), prises de position durant la phase parlementaire (ch. 3.3.8 et ch. 3.5.7), plates-formes de dialogue avec la Confédération au sein des conférences intercantionales (ch. 3.5.9) et réseaux informels (ch. 3.3.11 et ch. 3.5.10).

3.2 Etapes formelles du processus législatif

Les étapes formelles du processus législatif, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une norme fédérale, peuvent être résumées de la manière suivante⁶. Les cantons participent à chaque étape du processus décisionnel fédéral tel qu'illustré ci-dessous, selon les institutions prévues par la Constitution fédérale :

1. L'impulsion à un processus de décision représente la 1^{ère} étape. Celle-ci peut être initiée par les Chambres fédérales (par le biais de

⁶ Les phases parlementaire et référendaire ne concernent que les projets d'arrêtés constitutionnels, de lois et d'arrêtés fédéraux. Les projets d'ordonnances notamment, souvent très importants pour les cantons car traitant en particulier des questions de mise en œuvre, ne passent pas par ces étapes.

postulats, motions ou initiatives parlementaires), par le Conseil fédéral ou son administration, par les citoyennes et citoyens (via l'initiative populaire) ou les cantons (via l'initiative cantonale). On observe que les conférences intercantionales jouent également un rôle actif à ce stade de la procédure (Bolleyer, 2006 : 13). Ne pouvant pas activer directement un moyen institutionnel, elles agiront soit en poussant les cantons à déposer une initiative cantonale, soit, plus fréquemment vu le caractère non contraignant des initiatives cantonales, en activant leurs réseaux afin de pousser les acteurs fédéraux à agir.

2. Les projets de lois ou d'arrêtés passent ensuite par la phase préparatoire. Cette phase est primordiale, car c'est au cours de celle-ci que prennent forme les futures décisions, fruit de la collaboration entre protagonistes politiques, administratifs et agents non-étatiques. Cette phase doit permettre à l'administration de prendre les décisions à la fois appropriées et politiquement acceptables et de réduire ainsi les risques de référendum. On relèvera néanmoins qu'une étude récente met en doute la contribution des procédures préparatoires à la réduction des conflits dans la phase parlementaire ou référendaire (Sciarini, 2006 : 500). Cette phase est caractérisée sur le plan institutionnel par le rôle des commissions d'experts extraparlimentaires, ainsi que par la procédure de consultation (Papadopoulos, 1997 : 69). Les moyens informels, comme les « préconsultations » ou « postconsultations », les structures de projet et groupes de travail, complètent les moyens institutionnels au cours de cette phase du processus décisionnel. Cette étape se termine par l'adoption d'un projet par le Conseil fédéral. Les conférences intercantionales sont très actives à ce stade de la procédure, notamment dans le cadre de procédures formelles de consultation. Elles participent également très activement aux procédures de « préconsultations » et sont présentes dans les groupes de travail et les structures de projet instituées par la Confédération.

3. La phase parlementaire débute dès que le Conseil fédéral transmet au parlement le projet qu'il a adopté. Les commissions parlementaires effectuent le premier examen du projet, avant l'adoption ou le rejet du projet par le plenum, cas échéant après une procédure de navette afin de rapprocher les positions exprimées dans les deux Chambres (procédure d'élimination des divergences). En pratique, les conférences intercantionales participent principalement à ce stade de la procédure lors d'auditions devant les commissions parlementaires ou par des prises de position à l'attention des Chambres fédérales ou des gouvernements cantonaux, que ces derniers peuvent faire suivre à leur députation fédérale. On constate également depuis un certain nombre d'années que les Chambres fédérales (plus particulièrement le Conseil des Etats), requièrent régulièrement l'avis des cantons, via les conférences intercantionales, lorsque leurs commissions traitent de projets importants pour les cantons.
4. La phase référendaire s'ouvre suite à l'adoption d'un projet de loi par le parlement. Les cantons, jusqu'au référendum contre le paquet fiscal (projet rejeté par le peuple et les cantons le 16 mai 2004), n'avaient jamais utilisé ce moyen institutionnel. Dorénavant, ils ont démontré leur « force référendaire », grâce au développement des conférences intercantionales, qui ont permis (en l'occurrence la CdC et la CDF) de coordonner l'action des cantons.

3.3 Moyens de participation des cantons

3.3.1 Initiative cantonale

L'article 160 al. 1^{er} Cst prévoit que tout canton peut soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale. Les articles 115 à 117 LParl mettent en œuvre cette disposition constitutionnelle. Ce droit de soumettre une initiative n'a pas la même portée qu'une initiative populaire valablement déposée, qui doit être soumise au peuple et aux cantons. Elle suit

en grande partie la procédure d'une initiative déposée par un député aux Chambres fédérales, et, en cas de rejet, est classée sans autre effet. En cas d'admission par les Chambres fédérales, celle-ci est soumise à l'examen d'une commission, comme c'est le cas pour une initiative parlementaire. Il s'agit donc d'un instrument non contraignant et limité pour les cantons de participer au processus décisionnel fédéral.

On relèvera que le Conseil fédéral a proposé de transformer ce moyen institutionnel en véritable droit d'initiative, qui aurait pu être soulevé par huit cantons, dans le cadre de la révision totale de la Constitution. Cette proposition faisait partie d'un projet de réforme intégrale des droits populaires (Message Cst, 444 ss. ; 645 ss.), qui a échoué devant le Parlement, en raison du relèvement proposé des nombres de signatures exigées pour les initiatives et les référendums. Le Parlement a toutefois repris de ce projet les éléments susceptibles de réunir une majorité et a élaboré un train de réformes. L'introduction d'un véritable droit d'initiative des cantons a soulevé des débats nourris aux Chambres fédérales, avant d'être finalement rejetée. Certains parlementaires ont relevé le risque de renforcement des particularismes régionaux. Par ailleurs, les cantons disposeraient aujourd'hui d'instruments suffisamment efficaces pour faire entendre leur voix (BO 2002 E 531 ss.).

3.3.2 Commissions extraparlimentaires

La participation de représentants des cantons dans les commissions extraparlimentaires est, avec la procédure de consultation (ch. 3.3.3), un canal classique de participation des cantons au processus décisionnel fédéral au stade préparlementaire. Les commissions extraparlimentaires devraient faire l'objet d'une nouvelle réglementation. Le Conseil fédéral a adopté le 12 septembre 2007 un Message portant sur une révision de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) (réorganisation des commissions extraparlimentaires). Il a par ailleurs approuvé la suppression de 54 commissions extraparlimentaires, sur un total de 199.

Les commissions extraparlimentaires sont des organes composés par la Confédération, qui assument des tâches publiques pour le compte du gouvernement et de l'administration (art. 2 al. 1 de l'ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions extraparlimentaires, les organes de direction et les représentants de la Confédération; ordonnance sur les commissions). Elles sont composées de personnes collaborant à temps partiel, accessoirement à une activité professionnelle principale. Elles remplissent essentiellement deux fonctions. Premièrement, à titre d'organes de milice, elles complètent l'administration fédérale dans certains domaines où cette dernière ne dispose pas des savoirs nécessaires. L'administration y gagne des connaissances spécifiques qu'elle devrait sans cela acquérir par un accroissement de l'appareil administratif ou par de coûteux mandats d'experts. Deuxièmement, les commissions offrent un instrument efficace grâce auquel les organisations politiques, économiques ou sociales peuvent faire valoir leurs intérêts et exercer une influence plus ou moins directe sur les activités de l'administration (Message LOGA : 6276).

De manière générale, on constate que les grands cantons sont mieux représentés dans les commissions extraparlimentaires et ont des contacts privilégiés avec les représentants des milieux intéressés et les experts. Ainsi, si les cantons étaient représentés dans 152 sur 200 des commissions créées entre 1970 et 1977, plus de la moitié des représentants cantonaux provenaient des cinq cantons aux plus grandes agglomérations (Germann, 1986 : 352, 355).

Les commissions extraparlimentaires ont perdu en importance ces dernières années, en raison de la complexification croissante des problèmes à régler, de la politisation croissante et de l'internationalisation de la politique. Selon le Conseil fédéral, la procédure de consultation garantit en outre une participation plus représentative de tous les intéressés et permet une plus grande transparence des résultats (Message LOGA : 6276).

Le projet que le Conseil fédéral a soumis à consultation dans le cadre de la révision en cours prévoyait, à l'art. 57b al. 2 lit. b) LOGA,

qu'une commission extraparlamentaire ne pouvait être instituée qu'à condition qu'une procédure de consultation, visant à associer notamment les cantons à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions, ne suffise pas. Cette interprétation, consacrant la procédure de consultation en tant qu'instrument principal permettant d'assurer la participation des cantons au processus décisionnel sur le plan fédéral, soulève un certain nombre de questions. En effet, la procédure de consultation ne permet pas aux cantons de défendre de manière idéale leur point de vue (ch. 3.3.3). De nombreux cantons se sont ainsi prononcés contre cette interprétation et le projet adopté par le Conseil Fédéral renonce au principe de subsidiarité des commissions extraparlamentaires par rapport à la procédure de consultation.

La révision proposée vise les objectifs principaux suivants (Message LOGA : 6277):

- Alléger durablement le système des commissions extraparlamentaires : des critères clairs régissant l'institution de commissions extraparlamentaires seront inscrits dans la loi.
- Introduire le principe de subsidiarité : ce ne sera que lorsqu'une tâche ne pourra pas être exécutée par l'administration fédérale ou par des organisations ou des personnes extérieures à celle-ci que des commissions extraparlamentaires seront instituées.
- Renforcer la direction politique : le Conseil fédéral devra désormais pouvoir adapter de son propre chef les commissions extraparlamentaires à l'évolution des besoins et des exigences.
- Créer la transparence des coûts des commissions extraparlamentaires.
- Alléger la législation : une nouvelle ordonnance spécifique applicable aux commissions extraparlamentaires n'est pas créée.

Les principaux objectifs visés, soit l'allégement du système et l'introduction du principe de subsidiarité, confirment que les commis-

sions extraparlimentaires ont perdu en importance. Par ailleurs, la représentation des cantons est peu transparente et ne dispose que de peu de légitimité. Les commissions extraparlimentaires ne sauraient dès lors représenter un moyen permettant aux cantons de peser de manière conséquente sur le processus décisionnel fédéral.

3.3.3 Procédure de consultation

Objet et buts

La procédure de consultation vise à associer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés, à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions (art. 2 al. 1 LCo, qui met en œuvre l'art. 147 Cst). Par rapport au régime juridique qui existait auparavant (ancienne Ordonnance du 17 juin 1991 sur la procédure de consultation), la LCo poursuit l'objectif de simplifier la procédure de consultation et d'en resserrer le champ d'application. Elle permet de déterminer si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté (art. 2 al. 2 LCo). On distingue ainsi trois types de critères. Selon le premier critère, la consultation permet de vérifier qu'un projet repose sur des prémisses et des hypothèses causales correctes, qu'il est techniquement approprié et qu'il ne comporte pas d'effets pervers. Selon la Confédération, le projet est matériellement correct si les mesures qu'il propose sont nécessaires, adéquates et convaincantes (Message LCo : 498). Le deuxième critère permet de vérifier que les aspects relatifs à la mise en œuvre ont été pris en compte, et que les acteurs concernés sont en mesure d'appliquer la législation. Cette appréciation est importante, car c'est surtout au stade de la procédure de consultation que les possibilités d'exécution sont examinées. La position des cantons est particulièrement importante s'agissant des questions de mise en œuvre, qui leur incombe en principe (art. 46 Cst). Le troisième critère permet de s'assurer que les buts du projet, ainsi que les moyens prévus pour atteindre ces buts, bénéficient d'un soutien suffisamment large. Cette question est extrêmement importante pour le législateur

au vu des possibilités qu'offre le référendum dans la démocratie suisse (Message LCo : 498).

Selon l'art. 3 LCo, seules les modifications de la Constitution, les actes législatifs importants et les traités internationaux importants font l'objet d'une procédure de consultation. L'idée est de décharger l'administration et les milieux consultés, afin qu'ils puissent se concentrer sur les projets majeurs (Message LCo : 506). Cette disposition laisse en revanche une marge d'interprétation importante à l'administration (Sciarini, 2006 : 503). Une consultation est en outre organisée sur les autres projets qui ont une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle, ou dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale. Lorsque les cantons sont particulièrement concernés par un projet d'ordonnance, ils sont consultés.

Règles de procédure

L'article 7 LCo précise que la consultation a lieu par écrit, sur support papier et par voie électronique. Le délai de consultation est de trois mois. S'il comprend des jours de vacances ou des jours fériés, il est prolongé de manière appropriée. Il peut également être prolongé en fonction de la teneur ou de l'ampleur du projet. A titre exceptionnel, lorsqu'il y a urgence, le délai peut être raccourci ou la consultation menée en tout ou en partie sous la forme d'une conférence. Les Chambres fédérales ont, sur ce point, modifié le projet du Conseil fédéral, qui ne prévoyait un délai de trois mois qu'« en règle générale » (Message LCo : 515). Lors des débats, les parlementaires fédéraux ont relayé les remarques faites par certains gouvernements cantonaux, qui se plaignaient du fait que le délai de trois mois, qui figurait déjà dans l'ordonnance alors en vigueur, n'était que trop rarement observé (cf. BO 2004 E 661).

Selon l'article 8 LCo, il est pris connaissance des avis exprimés, qui sont pondérés et évalués. Le Conseil fédéral (1998 : 3314) s'est opposé à ce que des critères généraux soient définis en ce qui concerne l'évaluation et la pondération des avis, en faisant valoir que celle-ci

avait un caractère politique prépondérant et supposait donc une certaine marge de manœuvre.

Influence des cantons dans les procédures de consultation

Les prises de position des cantons lors des procédures de consultation représentent certainement un élément fondamental de notre système fédéral. Les cantons y trouvent un moyen d'exprimer directement leur point de vue. Les avis sont en revanche partagés quant à l'influence que peuvent avoir les cantons par le biais de la procédure de consultation. Selon un rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA, 1997 : 1680), rendu certes avant l'entrée en vigueur de la LCo, la procédure de consultation traditionnelle apparaît formelle, peu interactive et trop tardive pour permettre une participation effective des cantons à la formation de la volonté fédérale.

Une étude récente distingue trois types de facteurs qui déterminent l'influence des cantons dans les procédures de consultation (Sager, Steffen, 2006 : 160) :

1. Facteurs structurels

Une première catégorie de critères déterminant l'influence des cantons réside dans la structure même des cantons. Contrairement aux groupes d'intérêts, ils doivent défendre des positions hétérogènes et faire face à des intérêts divergents en leur sein, ce qui diminue la force de leurs prises de position. Comme les cantons sont souvent divisés, ils ne peuvent guère utiliser la menace référendaire, contrairement aux groupes d'intérêts. Or l'influence d'une entité consultée est directement liée à sa capacité référendaire, si l'on considère que l'un des buts principaux de la procédure de consultation est d'éviter au maximum le risque de référendum. Les auteurs admettent en général que les cantons ont ainsi une influence moins importante que les offices fédéraux compétents, les comités d'experts et les organisations intéressées (groupes d'intérêts ou lobbies) susceptibles de déposer un référendum (Sager, Steffen, 2006 : 153). Aujourd'hui, néanmoins, la « nouvelle »

capacité référendaire des cantons suite au rejet du paquet fiscal doit leur permettre de voir leur influence augmenter.

Par ailleurs, le travail d'élaboration d'une prise de position lors d'une consultation est beaucoup trop important par rapport aux possibilités réelles d'influence (Niedermann, 1998 : 703). Les grands cantons, disposant de ressources importantes, notamment en personnel, peuvent certes néanmoins influencer de manière décisive un projet, ce qui n'est pas le cas de nombreux petits cantons, qui n'ont pas les ressources leur permettant d'analyser les enjeux complexes d'un projet fédéral (Vatter, 2006a : 92).

2. Sélectivité et publicité restreinte

Un deuxième groupe de facteurs tient aux caractéristiques du processus décisionnel fédéral. Selon de nombreuses études (Sager, Steffen, 2006 : 162), quelques acteurs ont une position dominante dans la formation de la décision. Il ne s'agit pas uniquement des groupes d'intérêts, mais également et surtout des offices fédéraux compétents et des experts affiliés, qui disposent d'informations et de compétences spécifiques nettement supérieures aux cantons.

3. Stratégie de la Confédération

L'influence des cantons est enfin tributaire de la stratégie de la Confédération. Auparavant, il n'était pas rare que la Confédération ne respecte pas le délai de consultation de trois mois (OPCA, 1997 : 1683). Une interpellation a été déposée en 2006 devant le Conseil national sur la question du respect par le Conseil fédéral des délais légaux⁷. Le Conseil fédéral y a répondu en ce sens qu'il est parfaitement conscient de l'importance de la procédure de consultation et du respect des délais fixés par la LCo qui ne peuvent, depuis l'entrée en vigueur de la loi, être raccourcis qu'en cas d'urgence (art. 7 al. 3 lit. a LCo). Avec la LCo, on peut dès lors espérer que la Confédération respectera davantage le délai légal.

⁷ Interpellation Gerhard Pfister du 15 mars 2006 (06.3046).

En deuxième lieu, la procédure de consultation ne tient pas compte des problèmes structurels des cantons (cf. sous 1). En tant que processus non itératif, elle ne permet pas aux cantons d'exprimer des points de vues ciblés, ce qui permettrait d'en augmenter la portée (Sager, Steffen, 2006 : 163). En outre, si les cantons ne sont pas consultés lorsqu'un projet de loi est modifié par le Parlement (ce qui est la règle, même si aujourd'hui le Parlement consulte parfois les cantons à ce stade de la procédure, ch. 3.3.8 et ch. 3.5.7), leur avis ne porte pas sur les projets définitifs. Or, depuis quelques années, le Parlement fédéral modifie de plus en plus souvent le contenu des projets du Conseil fédéral. Dès lors, les compromis adoptés lors de la phase préparatoire ne garantissent pas que des conflits postérieurs ne puissent apparaître par la suite.

Enfin, de véritables critères de pondération des différentes prises de position ne sont pas disponibles. Les pondérations ne dépendent ainsi pas de critères uniformes et obligatoires. Il s'agit en fin de compte d'une appréciation politique (Sager, Steffen, 2006 : 153). Le nombre élevé de prises de position cantonales contradictoires rend toutefois difficile une pondération cohérente (OPCA, 1997 : 1684).

En définitive, il est difficile de déterminer la portée des prises de position des cantons lors des consultations. Si l'on peut conclure que la Confédération prend effectivement en considération les positions exprimées par les cantons concernant l'exécution et la mise en œuvre des politiques publiques, une forte influence des positions des cantons n'est pas garantie (Sager, Steffen, 2006 : 158). Une distinction doit être faite entre les projets dont la mise en œuvre relève directement des cantons et les autres. Pour cette deuxième catégorie de projets, les cantons doivent apporter des éléments impératifs et bien documentés et les défendre de manière commune s'ils veulent voir un projet modifié (Sager, Steffen, 2006 : 159). Le problème pour les cantons réside dans le fait qu'ils sont souvent dans l'incapacité de se déterminer sur la mise en œuvre concrète d'un projet fédéral (défaut de compétences spécifiques, pression du temps notamment).

3.3.4 « Préconsultations » et structures de projet

« Préconsultations »

Vu les limites de la procédure de consultation (ch. 3.3.3), plusieurs modes de consultation - notamment des cantons - se sont développés ces dernières années, de manière plus ou moins formelle, afin de permettre une meilleure intégration des acteurs concernés dans le processus décisionnel fédéral lors de la phase préparatoire. La limite avec la procédure officielle de consultation au sens de la LCo est parfois difficile à tracer, dès lors que celle-ci ne se déroule pas selon des critères très formels (Sager, Steffen, 2006 : 166). On distinguera de la procédure de « préconsultation » en tant que telle la constitution de structures de projet (qui est une forme de « préconsultation »), qui permet d'intégrer notamment des représentants des cantons, afin que ces derniers puissent participer dès le départ à l'élaboration des projets de la Confédération.

Nous définissons la procédure de « préconsultation » comme la phase durant laquelle les acteurs les plus touchés par un projet sont consultés, préalablement à une procédure officielle de consultation, soit sur une base informelle. La procédure informelle de « préconsultation » permet, en mettant notamment en place une plus étroite collaboration entre la Confédération et les cantons, d'améliorer la prise en compte des avis cantonaux. Cette consultation peut prendre différentes formes plus ou moins formelles et abouties. Les réseaux créés entre les différents acteurs, tant au niveau technique que politique (ch. 3.3.11 et ch. 3.5.10), facilitent les « préconsultations », en permettant d'établir des relations de confiance et de discuter des problèmes de manière plus directe (Pfisterer, 1998 : 726). Le choix des acteurs participant aux « préconsultations » dépend fortement de leur réseau de contacts et de leur organisation. La difficulté de ce mode de collaboration est liée à la durée importante du processus. Selon le Conseil fédéral (1998 : 3316), il s'agit de veiller à ce qu'une association plus précoce et plus étroite des cantons à l'élaboration des politiques fédérales n'engendre pas un ralentissement excessif de la procédure ou des coûts administratifs disproportionnés.

Ces « préconsultations » permettent aux cantons (en principe les spécialistes techniques de la politique publique en cause) d'échanger de l'information avec la Confédération, de retravailler et apurer un projet, ainsi que de mettre en lumière les problèmes de mise en œuvre. Elles tendent en général à améliorer la qualité des projets et permettent dans certains cas d'établir un projet commun ou tout au moins de dégager un consensus de base. Au vu de ce qui précède, les procédures de « préconsultations » peuvent être considérées comme un moyen fondamental de participation des cantons au processus décisionnel fédéral. Les contacts préalables et réguliers ne garantissent certes pas que les intérêts des cantons seront intégrés dans un avant-projet, mais ils ont néanmoins prouvé leur utilité, car, d'une part, ils permettent de mieux comprendre la problématique de la mise en œuvre au niveau des cantons, et, d'autre part, ils offrent l'occasion d'arriver à un consensus lors de la mise en place de groupes de travail. Les exemples de contacts dans les travaux préparatoires pour l'ordonnance visant une utilisation économe et rationnelle de l'énergie, pour la révision de l'ordonnance sur la protection des animaux et pour l'ordonnance 2 sur l'asile, ainsi que pour l'ordonnance sur la protection contre le bruit, sont cités par l'étude de l'OPCA (1998 : 1669). Un consensus et une influence matérielle directe sur des avant-projets ont été constatés pour la révision des ordonnances sur la protection des animaux, sur l'asile et sur la protection contre le bruit.

La procédure de « préconsultation », pour être efficace, doit permettre de diminuer l'étendue du travail lors de la procédure officielle de consultation. Afin de pouvoir atteindre ce but, elle doit inclure une large palette des acteurs touchés pour que les consensus de fond auxquels elle aboutit disposent d'un haut degré de légitimité. En effet, la transparence des procédures de « préconsultations » n'est pas garantie, le choix d'inclure ou non un acteur donné dépendant en grande partie de l'autorité en charge du dossier. La procédure de « préconsultation » devrait si possible remplir les critères de la procédure de consultation officielle (Sager, Steffen, 2006 : 167). Formaliser ce moyen de participation des cantons passerait par une modification de

la LCo. On relèvera que cette révision devrait répondre à certaines questions délicates. Comme cela a déjà été mentionné ci-dessus, le processus décisionnel ne devrait pas être excessivement ralenti. En outre, des questions relatives à l'égalité de traitement entre acteurs au cours du processus décisionnel fédéral ne manqueraient pas de se poser, même si les cantons disposent d'une position particulière, garantie par l'art. 45 Cst. Enfin, il existe un risque de dilution des responsabilités. En définitive, des « préconsultations » des cantons devraient être réservées aux projets qui les touchent directement de manière importante.

Structures de projet

On distinguera de la procédure de « préconsultation » l'intégration de représentants des cantons dans des structures de projet ou groupes de travail. Il s'agit de la forme la plus aboutie de « préconsultation », vu qu'elle permet aux cantons de participer dès le départ à l'élaboration du contenu des projets. Des structures de projet paritaires Confédération-cantons peuvent être créées à cet effet. La présence des cantons dans les groupes de travail dépend fortement de la volonté des gouvernements cantonaux de déléguer du personnel administratif hautement qualifié (et donc rare, d'autant plus en période de limitation de ressources) pour assumer ces tâches (Niedermann, 2000 : 4). Si aucune statistique n'existe, il est fort probable qu'un certain nombre de cantons sont surreprésentés et d'autres sous-représentés au sein de ces structures de projet.

La question de la légitimité de ces structures de projet se pose de manière identique que pour les « préconsultations ». On observera également que le rôle particulier conféré aux cantons ne va pas sans poser certaines questions d'ordre institutionnel, qui ne seront pas étudiées plus avant. Si le Conseil fédéral avalise un projet tel qu'adopté par une structure de projet paritaire, il devrait en découler une certaine responsabilité politique pour les cantons. Les cantons restent-ils entièrement libres de remettre en cause un projet aux stades

ultérieurs du processus décisionnel (consultation, phase parlementaire) ?

3.3.5 « Postconsultations »

Les « préconsultations » se sont développées ces dernières années afin de permettre notamment aux cantons de participer plus en amont dans le cycle des politiques publiques, soit avant la procédure de consultation au sens de la LCo. Un besoin d’agir peut également se faire sentir suite à la procédure de consultation, soit au stade où le Conseil fédéral adopte un projet définitif (principalement un Message à l’attention des Chambres fédérales).

Le Conseil fédéral prend parfois contact avec les cantons afin de discuter des solutions envisageables suite aux résultats de la consultation (Conseil fédéral, 1998 : 3315). Nous définissons cette consultation « postconsultation ». Le Conseil fédéral lui-même reconnaît qu’un renforcement de la participation des cantons pourrait trouver place lorsque, suite à une procédure de consultation, il décide de s’écarter de manière sensible du projet qui a été soumis à la procédure de consultation, sur des points qui touchent particulièrement les cantons.

Afin de rendre la procédure de consultation plus itérative, cette pratique pourrait être généralisée. A ce jour, ce mode de faire ne repose sur aucune base légale et n’est pas systématisé. Tout comme c’est le cas pour les « préconsultations », une modification de la LCo permettrait de formaliser ce moyen de participation des cantons.

3.3.6 Conseil des Etats

La Constitution helvétique prévoit un système parlementaire bicaméral, composé d’une Chambre du peuple (Conseil national) et d’une Chambre des cantons (Conseil des Etats), dotées des mêmes compétences (art. 148 al. 2 Cst). Le Conseil des Etats est composé de quarante-six députés des cantons, soit un pour les cantons d’Obwald, Nidwald, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Extérieures

et Appenzell Rhodes-Intérieures et deux pour les autres cantons (art. 150 Cst). Les députés du Conseil des Etats ne sont pas des représentants des gouvernements cantonaux, qui seraient liés à des instructions de ces derniers, comme c'est le cas dans le système fédéral allemand (cf. art. 51 de la Constitution allemande⁸), mais représentent le peuple des cantons. Ils votent sans instruction. En outre, ils ne peuvent discuter librement du contenu des discussions au sein des commissions parlementaires avec leurs gouvernements, en raison du secret des délibérations (art. 47 LParl). Il est aujourd'hui admis que le Conseil des Etats ne répercute que dans une moindre mesure les intérêts des cantons, en soit pas véritablement davantage que le Conseil national (Vatter, 2006a : 84 ; 2006c : 25 ; Linder, 2005 : 146). L'élection du Conseil des Etats par le peuple (dans tous les cantons depuis 1979) en est une des raisons principale (Ehrenzeller, 2004 : 8 ; Sciarini, 2004). Une autre découle de l'évolution des législations cantonales : aujourd'hui, de nombreux cantons interdisent aux Conseillères et Conseillers d'Etat de siéger au sein des Chambres fédérales (cf. par exemple pour le canton de Vaud : art. 90 al. 2 Cst-VD). On relèvera également que, de par sa composition, la Chambre haute favorise la représentation des petits cantons alpins et de régions de campagne au détriment des régions urbaines et des villes-centres, et ce de plus en plus au vu de l'évolution de notre société (Vatter, 2006c : 26).

Comme le Conseil des Etats ne permet pas aux cantons de voir leurs intérêts défendus au cours du processus décisionnel fédéral, de nombreux auteurs relèvent que celui-ci perd peu à peu sa légitimité. Plusieurs solutions de réformes sont envisageables, mais dont l'acceptabilité politique est actuellement nulle⁹. Une première option consisterait à abroger la disposition constitutionnelle selon laquelle les

⁸ Grundgesetz, BGBL I 1949 p.1.

⁹ On signalera que non seulement les cantons, mais également les villes, estiment que leurs intérêts ne sont pas assez défendus au sein du Conseil des Etats. Des voix s'élèvent pour demander qu'elles soient représentées par un siège au Conseil des Etats (*Einen Ständeratssitz für jede grosse Stadt der Schweiz*, Leonhard Neidhart, NZZ am Sonntag, 18 février 2007, proposition reprise par le Président du Parti socialiste suisse, notamment dans la Sonntagszeitung du 12 août 2007).

membres du Conseil des Etats votent sans instruction et à accorder aux cantons le droit de donner un mandat impératif. Une seconde solution serait de conférer à nouveau la compétence aux gouvernements ou aux parlements cantonaux de nommer les membres du Conseil des Etats (Sciarini, 2004). Le système allemand permet aux Länder de participer directement à l'élaboration de la législation fédérale (art. 50 Grundgesetz). Le Bundesrat est composé de représentants des gouvernements des Länder, qu'ils élisent et peuvent destituer. Selon la majorité des auteurs, l'exemple allemand relativise fortement les bénéfices que l'on pourrait attendre de la nomination des Conseillers et Conseillers aux Etats par les autorités cantonales et du recours au mandat impératif. Le Bundesrat est en effet également dominé par les affrontements partisans (Sciarini, 2004). Une telle Chambre des cantons disposerait par ailleurs d'une légitimité démocratique précaire. Les compétences de celle-ci devraient être revues, afin d'éviter que des représentants des gouvernements cantonaux bloquent des propositions des élus du peuple (Conseil national), ce qui ne serait pas admissible du point de vue démocratique (Hangartner, 2003). A ce titre, le bicamérisme allemand présente des différences importantes avec le bicamérisme helvétique. Contrairement au bicamérisme parfait institué par la Constitution suisse (art. 148 al. 2 Cst), les droits de participation du Bundesrat sont réglés de manière différenciée dans les différentes parties de la Grundgesetz et dépendent du contenu des lois. En principe, les compétences du Bundesrat se limitent à un droit d'opposition (« Einspruchsrecht »; art. 77 al. 2 à 4 Grundgesetz). Les domaines dans lesquels les lois nécessitent une approbation par le Bundesrat sont mentionnés expressément dans la Grundgesetz (Heger, 1990 : 55)¹⁰.

¹⁰ Cf. également site internet officiel de l'Etat allemand, sous Bundesrat : http://www.bundesrat.de/cln_050/nn_12856/FR/funktionen-fr/aufgaben-fr/inhalt/3-Zustimmungsgesetze-fr.html

3.3.7 Auditions devant les commissions des Chambres fédérales

Dans le cadre de l'examen préalable des projets qui leur sont confiés, les commissions parlementaires peuvent entendre des représentants des cantons (art. 45 al. 1 lit. c) LParl). Les cantons ont la possibilité de proposer une audition. Il est en principe toujours donné suite à de leurs requêtes. La pratique s'est développée ces dernières années devant le Conseil des Etats. Aujourd'hui, les cantons sont également parfois entendus devant le Conseil national.

La littérature ne s'est guère penchée sur la portée de ces auditions dans la participation des cantons au processus décisionnel fédéral. Les entretiens ont révélé que les auditions devant les commissions parlementaires sont très importantes pour communiquer les prises de position des cantons. L'importance est encore plus grande devant le Conseil des Etats, où siègent de nombreux anciens Conseillères et Conseillers d'Etat. Cette affirmation va à l'encontre des études récentes en la matière (ch. 3.3.6), qui tendent à démontrer que les intérêts des cantons ne sont pas mieux défendus par le Conseil des Etats que par le Conseil national. Les débats moins politisés au sein du Conseil des Etats permettraient de mieux faire entendre la position des cantons. Ce moyen de participation mériterait dès lors d'être développé afin de renforcer le rôle des cantons dans le processus décisionnel fédéral.

3.3.8 Prises de position et consultation des cantons durant la phase parlementaire

Durant la phase parlementaire (débutant par le travail des commissions parlementaires), les prises de position à l'attention des Chambres fédérales représentent l'un des moyens de lobbying classique. De manière générale, on relèvera néanmoins la difficulté pour les gouvernements cantonaux de voir leurs efforts récompensés, les parlementaires fédéraux ayant pour tâche de représenter les citoyennes et citoyens et non pas les cantons (Niedermann, 2007) (pour le Conseil des Etats, cf. ch. 3.3.6).

On constate par ailleurs, depuis quelques années, que les Chambres fédérales, et plus particulièrement le Conseil des Etats, consultent parfois les cantons durant la phase parlementaire lorsqu'elles envisagent de modifier un projet du Conseil fédéral sur un point les touchant directement. Le développement d'instruments permettant aux cantons de se prononcer durant la phase parlementaire est une solution proposée pour relativiser les inconvénients de la procédure de consultation (Sager, Steffen, 2006 : 170) (ch. 3.3.3). Selon ces auteurs, cette participation des cantons au stade parlementaire ne pourrait néanmoins pas atteindre ses buts. Lors de la phase parlementaire, il serait difficile pour les cantons, qui exerceraient en quelque sorte un droit de veto sur des propositions des Chambres fédérales, de faire front commun. Les compromis difficilement conclus lors de la phase préparlementaire risqueraient de voler en éclat au stade parlementaire. Ces auteurs relèvent en outre le processus décisionnel serait ralenti et que des ressources importantes en personnel seraient nécessaires, tant au niveau des cantons que de l'administration fédérale.

En définitive, il apparaît que seule une utilisation très ciblée de telles prises de position, soit sur des questions touchant des intérêts importants des cantons, permettrait d'atteindre l'objectif d'une meilleure participation des cantons au processus décisionnel, à des coûts raisonnables. Il n'est pas exclu qu'un tel nouveau moyen puisse dans le futur trouver un fondement juridique. On relèvera que, le 6 avril 2004, la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil des Etats avait décidé d'élaborer une initiative parlementaire « Préservation des intérêts des cantons pendant la procédure législative parlementaire » (04.498). Le texte déposé était le suivant: « *Sous réserve de l'accord de la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national (art. 109 al. 3 LParl), la CIP du Conseil des Etats décide d'élaborer un projet de modification de la loi sur le Parlement et de le soumettre à son conseil. Ce texte aura pour objet de préserver les intérêts des cantons pendant la procédure législative parlementaire. Les cantons doivent pouvoir prendre position de manière appropriée quand, au cours de la procédure parlementaire, des modifications sont pro-*

posées concernant des projets de textes les intéressant de manière prépondérante ». Si, le 25 juin 2004, la CIP du Conseil national a décidé de ne pas donner suite à cette initiative, cette proposition pourrait revenir au devant de la scène politique fédérale ces prochaines années.

3.3.9 Référendum des cantons

Non seulement 50'000 citoyens, mais également huit cantons peuvent déposer un référendum et imposer un vote du peuple sur les lois fédérales, certains arrêtés fédéraux et certains traités internationaux (art. 141 Cst). Les cantons ont saisi pour la 1^{ère} fois cette possibilité d'agir sur le plan fédéral en 2003, contre le paquet fiscal, rejeté par le peuple et les cantons le 16 mai 2004. Désormais, les cantons peuvent être considérés comme une force capable de déposer un référendum, ce qui doit permettre d'augmenter leur capacité à se faire entendre en matière de politique fédérale, notamment lors des procédures de consultation. Les cantons ont en outre démontré, avec l'aboutissement de ce référendum, qu'ils étaient parvenus à améliorer leur coopération dans la défense de leurs intérêts au niveau fédéral. Ce référendum est un signe que les cantons se rendent compte que leur participation au processus de décision fédéral ne peut être déterminante que s'ils arrivent à former un front commun sur les questions essentielles de la politique fédérale (Braun, 2004 : 171). Ce référendum des cantons peut même être considéré comme marquant un réel tournant dans les relations Confédération-cantons. Dans un système politique qui souhaite anticiper les risques d'échec le plus en amont possible du processus décisionnel, la capacité référendaire confère un statut particulier.

3.3.10 Exigence de la double majorité (pour mémoire)

Une révision de la Constitution ne peut entrer en vigueur que si elle a été approuvée par la majorité du peuple et des cantons (art. 140 al. 1 lit a), art. 142 al. 2 et art. 195 Cst). Cette règle constitutionnelle, qui

n'a longtemps pas été contestée, fait l'objet de critiques depuis quelques années. D'une part, les différences en terme de population entre les cantons ont évolué de manière très significative, le vote d'un habitant du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures ayant aujourd'hui quarante fois plus de poids que celui d'un zurichois. D'autre part, il existe un risque de plus en plus élevé de collusion entre vote du peuple et vote des cantons : depuis 1848, huit votes constitutionnels ont été acceptés par le peuple et rejetés par les cantons, dont six ces trente-cinq dernières années (Vatter, 2006c : 27). La Suisse romande est particulièrement « victime » de l'exigence de la double majorité, qui profite essentiellement aux petits cantons de Suisse centrale et orientale (Vatter, 2006c : 28). Le cas contraire (acceptation des cantons et refus du peuple) s'est produit à deux reprises (Thalmann, 2000 : 107).

3.3.11 Réseaux

Un réseau se crée par un faisceau de relations durables entre individus et/ou institutions qui n'a pas besoin d'être organisé formellement et qui peut être activé tout au long du processus décisionnel. Il se développe en général par la nécessité, en vue de l'accomplissement d'une certaine tâche, de disposer de certaines ressources (en principe des informations) qui ne pourraient être que difficilement activées par une voie formelle (Brunner, 2000 : 113).

Les cantons exercent un lobbying actif, réalisé notamment par les réseaux créés avec les membres du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Sur le plan technique, de nombreux liens se tissent entre services des administrations cantonales et les offices fédéraux correspondants. Les réseaux informels représentent en pratique un aspect important de la coordination de l'action des cantons (Abderhalden, 2000 : 348, 357).

Notamment pour contourner l'absence de défense de leurs intérêts par le Conseil des Etats (ch. 3.3.6), les gouvernements cantonaux intensifient également depuis un certain temps leurs rapports avec leur dé-

putation aux Chambres fédérales (Niedermann, 1998 : 703). Ces contacts réguliers et intenses avec les représentants cantonaux aux Chambres fédérales permettent de mettre en lumière suffisamment tôt les enjeux essentiels des projets fédéraux pour les cantons. Dans le canton de Vaud, l'art. 118 Cst-VD prévoit que le Conseil d'Etat et la députation vaudoise aux Chambres fédérales constituent une commission permanente d'échange d'informations relatives aux affaires fédérales, dénommée « Conférence des affaires fédérales ». Ces rencontres ont lieu quatre fois par année, avant les sessions de l'Assemblée fédérale. Leur but est de sensibiliser les députés aux enjeux et problèmes cantonaux. La loi du 6 mars 2007, modifiant la loi 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE), met en œuvre ce mandat constitutionnel. Enfin, quelques cantons, dont Vaud, ont également créé des postes de lobbyistes cantonaux, afin d'améliorer la défense de leurs intérêts auprès de la Confédération.

Il n'est guère possible de déterminer la portée des réseaux dans la défense des intérêts des cantons face à la Confédération. En tout état de cause, ces réseaux sont caractérisés par une absence de légitimité formelle et de transparence, excepté les rapports formalisés entre les gouvernements cantonaux et leur députation aux Chambres fédérales. Ils ne peuvent dès lors être considérés comme un moyen prépondérant permettant de renforcer le rôle des cantons dans le processus décisionnel fédéral.

3.4 Synthèse : moyens de participation des cantons au processus décisionnel sur le plan fédéral

Les auteurs sont unanimes pour considérer qu'une participation effective des cantons au processus décisionnel fédéral nécessite la possibilité d'influer activement sur le contenu des lois et autres projets de la Confédération (Pfisterer, 1998 : 725). A ce titre, les moyens institutionnels à disposition des cantons ne suffisent pas. En premier lieu, le Conseil des Etats ne défend pas véritablement les intérêts des cantons (ch. 3.3.6). La représentation des cantons dans les commissions extraparlimentaires - qui ont perdu en importance ces dernières années -

est peu transparente et ne dispose que de peu de légitimité (ch. 3.3.2). La procédure de consultation est formelle, pas assez interactive et trop tardive pour que les cantons puissent véritablement défendre leurs intérêts (ch. 3.3.3). Enfin, l'initiative cantonale (ch. 3.3.1), qui n'a aucun effet obligatoire, ou le référendum des cantons (ch. 3.3.9), qui représente uniquement un droit de veto, ne permettent pas aux cantons de défendre efficacement leurs intérêts.

Les principales propositions de réforme afin de renforcer la position des cantons passent par le développement d'autres instruments au cours de la phase préparatoire et parlementaire. Il s'agit de développer, d'une part, les procédures de « préconsultations », notamment en créant des structures de projet, qui permettent aux cantons d'influer dès le départ sur le contenu des projets fédéraux (ch. 3.3.4). La participation des cantons suite à la procédure de consultation doit, d'autre part, également être développée, afin de limiter les inconvénients liés à ses aspects non itératifs (« postconsultations ») (ch. 3.3.5). Une révision de la LCo s'imposerait afin de garantir de tels droits de participation aux cantons lorsque les intérêts de ceux-ci sont directement touchés sur des points importants. Une consultation des cantons lors de la phase parlementaire, lorsque les projets du Conseil fédéral sont modifiés sur des points importants qui les touchent directement, est une autre solution (ch. 3.3.8). Une modification de la LParl serait nécessaire afin que ce droit des cantons soit garanti (Sager, Steffen, 2006 : 170). Le développement des auditions des cantons est une autre proposition afin de renforcer la participation des cantons lors de la phase parlementaire (ch. 3.3.7).

Tout au long du processus décisionnel, les cantons peuvent enfin développer des réseaux avec les différents acteurs fédéraux, afin de tenter d'influer sur le contenu des projets (ch. 3.3.11). L'absence de transparence et de légitimité formelle de ces réseaux ne permet en revanche pas de les considérer comme moyen permettant de renforcer de manière significative le rôle des cantons dans le processus décisionnel fédéral.

3.5 Utilisation par les conférences intercantionales des moyens de participation des cantons

3.5.1 Commissions extraparlémentaires

Le développement des conférences intercantionales pourrait avoir engendré un renforcement de la présence de délégués cantonaux au sein des commissions extraparlémentaires, mais aucune étude n'existe à ce sujet (Wälti, 1996 : 134). La Confédération s'adresse parfois aux conférences intercantionales en vue de nommer des représentants - techniques - des cantons au sein des commissions extraparlémentaires. Les entretiens permettent de conclure que le rôle des conférences intercantionales politiques dans les commissions extraparlémentaires, contrairement aux conférences techniques, est relativement peu important.

3.5.2 Procédure de consultation

Selon la réglementation-cadre, les cantons sont les destinataires premiers des consultations fédérales en matière de politique intérieure. Ceux-ci peuvent décider de charger une conférence intercantonale d'élaborer une prise de position. Les conférences intercantionales ont un rôle fondamental à jouer à ce stade, en apportant un soutien ainsi que la mise en commun de ressources pour formuler des réponses intercantionales. La coordination des positions des cantons, via les conférences intercantionales, apparaît comme le moyen le plus efficace pour renforcer la position des cantons durant la phase préparatoire. Les auteurs sont en effet unanimes pour affirmer que les cantons sont d'autant plus entendus qu'ils sont capables de se coordonner et de présenter un front commun face à la Confédération durant cette phase du processus décisionnel. Sager, Steffen (2006 : 172) concluent même en ce sens: « *Die Fähigkeit der Kantone, untereinander zu einer einvernehmlichen Position zu gelangen, wird zum entscheidenden Faktor für ihren Einfluss im gesetzgeberischen Prozess* ». Le projet RPT a permis aux conférences intercantionales de participer activement à plusieurs procédures de consultation (ch. 4.4).

L'enjeu fondamental pour les cantons est de faire en sorte que des positions consolidées sur des questions politiques importantes puissent être adoptées. Ces positions communes font encore souvent défaut aujourd'hui. L'hétérogénéité des cantons est le principal facteur empêchant les prises de position communes, en particulier lorsque des intérêts régionaux ou structurels sont en jeu. Dans ce cas, l'idéal, en tant que solution subsidiaire, est que les cantons forment des coalitions selon leurs intérêts (régionaux ou structurels) (Sager, Steffen, 2006 : 172).

L'action des conférences intercantionales se matérialise sous deux formes. La forme la plus aboutie est celle de la prise de position consolidée des cantons. Si une conférence intercantonale ne parvient pas, principalement en raison des délais ou de l'opposition de certains cantons, à adopter une prise de position, elle peut communiquer à l'attention des gouvernements cantonaux un modèle de prise de position, que ces derniers sont invités à reprendre dans leur prise de position individuelle. Ces modèles sont très importants en pratique. Ils permettent de coordonner efficacement l'action des cantons en l'absence de prise de position officielle. Lorsqu'un projet ne permet pas d'obtenir l'adhésion d'une importante majorité des cantons, l'alternative peut être l'adoption d'une prise de position avec indication des positions minoritaires.

3.5.3 « Préconsultations » et structures de projet

Lorsqu'elle souhaite créer des groupes de travail, tant politiques que techniques, la Confédération s'adresse aux conférences intercantionales, afin qu'elles nomment les représentants des cantons. Outre la RPT, qui fera l'objet d'une analyse détaillée, on peut citer les exemples suivants : Concept de territoire suisse ou encore Conférence tripartite sur les agglomérations.

Les objectifs des « préconsultations » et des structures de projet ne peuvent être atteints que si les conférences intercantionales y jouent un rôle majeur. Consulter les cantons selon la même procédure que lors

des consultations au sens de la LCo ralentirait l'évolution d'un projet de manière excessive. Consulter quelques cantons, même en les sélectionnant de manière à ce que, selon les enjeux politiques, chaque type de position puisse être exprimé, ne permet pas aux prises de position de disposer de suffisamment de légitimité. En définitive, seules les conférences intercantionales permettent à de telles procédures de disposer de suffisamment de légitimité, sans rallonger la procédure. Lorsque les représentants cantonaux sont mandatés par une conférence intercantonale, ils doivent faire valoir les intérêts de tous les cantons. L'enjeu est de pouvoir contrôler que cela est bien le cas. Les entretiens ont permis de relever que les représentants cantonaux ont tendance à vouloir défendre les intérêts de leur canton d'origine, auxquels ils doivent également rendre des comptes sur leur activité au sein des structures de projet intercantionales. Il est dès lors indispensable que des mandats clairs soient octroyés aux délégués cantonaux.

Les conférences intercantionales peuvent intervenir à des titres très divers, soit principalement par des contacts avec la Confédération, tant sur le plan politique que technique, une représentation tant politique que technique au sein des structures de projet, des prises de position consolidées ou des modèles de prise de position à l'attention des gouvernements cantonaux.

3.5.4 « Postconsultations »

Les « postconsultations », tout comme les « préconsultations », ne peuvent être efficaces sans une activité prédominante des conférences intercantionales. Les arguments développés au ch. 3.5.3 sont pertinents. Dans les faits, la Confédération consulte les cantons à ce stade de la procédure par le biais des conférences intercantionales. Le projet RPT a donné l'occasion aux conférences intercantionales de se prononcer lors de ces consultations (ch. 4.4).

3.5.5 Relations entre le Conseil des Etats et la CdC

Comme il a été relevé au ch. 3.3.6, le Conseil des Etats ne défend pas véritablement davantage les intérêts des cantons que le Conseil national. Lors de sa création, la CdC a pu être perçue comme concurrente du Conseil des Etats. Les relations entre ces deux entités se sont révélées plutôt tendues. Le Conseil des Etats a exprimé détenir la compétence exclusive dans la défense des intérêts des cantons sur la scène fédérale. Depuis la fin des années nonante, les rapports entre ces deux institutions se sont toutefois nettement améliorés. La CdC entretient désormais des rapports étroits avec le Conseil des Etats. Ainsi, le Bureau de la CdC rencontre régulièrement le Bureau du Conseil des Etats. La CdC invite par ailleurs les Conseillères et Conseillers aux Etats et les Conseillères et Conseillers nationaux à une « Stammtisch des cantons » le premier soir des sessions parlementaires. Ces rencontres ont permis d'améliorer les relations, même si une certaine tension existera probablement toujours entre la CdC et le Conseil des Etats (Minger, 2003 : 34). Cette tension pourrait même se raviver avec le projet « Maison des cantons ». Certains représentants du Conseil des Etats craignent en effet que les conférences intercantionales ne s'immiscent dans la politique fédérale avec pour risque de voir apparaître un quatrième échelon institutionnel¹¹.

3.5.6 Auditions devant les commissions des Chambres fédérales

En pratique, les cantons sont auditionnés devant les commissions parlementaires par le biais des conférences intercantionales. Cela a notamment été le cas dans le cadre du projet RPT (ch. 4.5). Le rôle des conférences intercantionales est dès lors très important à ce stade de la procédure. De même que pour les « préconsultations » ou les « postconsultations », seules les conférences intercantionales permettent aux délégations cantonales entendues de disposer de suffisamment de légitimité.

¹¹ *Die Kantone wollen in Bern mehr Flagge zeigen*, Basler Zeitung, 7 mai 2007.

3.5.7 Prises de position durant la phase parlementaire

Les conférences intercantionales interviennent également durant la phase parlementaire, même si, en principe, leur processus interne n'est pas destiné à permettre la prise de décision rapide qui s'impose à ce stade du processus décisionnel. Elles interviennent en principe lorsqu'elles y sont conviées par les Chambres fédérales, en règle générale par le Conseil des Etats.

Les cantons ont été consultés à diverses reprises au stade parlementaire au cours du projet RPT. Ils ont ainsi eu l'opportunité, par les conférences intercantionales, de se déterminer par des prises de position consolidées (ch. 4.6).

3.5.8 Référendum des cantons

La CdC et la CDF ont mené l'essentiel des travaux de soutien et de coordination en vue de l'aboutissement du référendum contre le paquet fiscal. Les travaux de ces deux conférences ont par ailleurs permis de diminuer les coûts administratifs liés à cette démarche et d'éviter toute erreur de procédure de la part des cantons (Fischer, 2006 : 138). L'utilisation, pour la 1^{ère} fois, de cette possibilité d'agir sur le plan fédéral, a uniquement été rendue possible par le travail de coordination très important effectué par la CdC et la CDF. Le développement des activités des conférences intercantionales a indubitablement un lien direct avec l'utilisation de ce moyen de participation au processus décisionnel fédéral.

3.5.9 Plates-formes de dialogues politiques

Diverses plates-formes de dialogue, pouvant être activées tout au long du processus décisionnel, se sont développées ces dernières années entre la Confédération et les cantons. Les cantons interviennent par les conférences intercantionales, en principe la CdC. Ces plates-formes permettent aux cantons de communiquer à la Confédération leurs positions sur les dossiers sensibles tout au long du processus décisionnel. La portée réelle de ces rencontres est difficile à mesurer. Les

entretiens nous amènent à conclure qu'il s'agit d'un moyen important pour que les cantons puissent exposer leurs positions suffisamment tôt sur le plan politique et non pas uniquement sur le plan technique. Des structures de projet uniquement techniques sont régulièrement créées, ce qui rend indispensable un dialogue politique.

« Dialogue Confédéral »

Le « Dialogue Confédéral » a été créé en 1997. Cet organe réunit deux à trois fois par année des délégations du Conseil fédéral et de la CdC et a pour objet des questions interdépartementales d'intérêts communs. Le « Dialogue Confédéral » est un espace de dialogue vertical important au sein duquel les gouvernements cantonaux, via la CdC, peuvent exprimer leurs positions sur les dossiers prioritaires en cours¹².

Le « Dialogue Confédéral » a remplacé le « Groupe de contact Confédération – cantons », fondé en 1978, après que le constat eut été fait de doublons entre la CdC et le Groupe de contact (Koller, 2003 : 43). Du point de vue des cantons, le Groupe de contact était une création du Conseil fédéral qui ne leur permettait pas de défendre d'égal à égal leurs intérêts (Bolloyer, 2006 : 23). On relèvera que certaines tensions ont accompagné la constitution de ce nouvel espace de dialogue : celle-ci découlait de la création de la CdC et la Confédération devait faire face à une situation nouvelle, caractérisée par la volonté des cantons de renforcer leur position (Niedermann, 2000 : 2). Lors de la fondation de la CdC, le Conseil fédéral a ainsi refusé au départ de prendre part à ses Assemblées plénières, auxquelles il était invité. La situation a rapidement évolué et la Confédération considère aujourd'hui la CdC comme un partenaire constructif permettant de faciliter ses rapports avec les cantons. Le projet RPT a régulièrement fait l'objet d'un point à l'ordre du jour des Dialogues Confédéraux.

¹² Pour une vue d'ensemble des thèmes abordés, ainsi qu'un organigramme de la collaboration Confédération-cantons, cf. le site de l'Office fédéral de la justice : http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/staat_und_buerger/foederalismus2/der_foederalistische.html

Rencontre CdC - Conseil des Etats et Stamtisch des cantons

Comme nous l'avons relevé au ch. 3.5.5, le Bureau de la CdC rencontre régulièrement le Bureau du Conseil des Etats afin de discuter des dossiers majeurs touchant les cantons. En outre, la CdC invite les Députées et Députés au Conseil des Etats et au Conseil national à une « Stamtisch des cantons », lors de chaque session parlementaire. Le projet RPT a régulièrement fait l'objet d'un point à l'ordre du jour de ces rencontres.

3.5.10 Réseaux informels

Les conférences intercantionales, tant sur le plan politique que technique, créent des réseaux de relations personnelles denses, tant avec les acteurs cantonaux que fédéraux, ainsi que les divers groupes d'intérêts (Brunner, 2000 : 114). Les entretiens ont confirmé l'importance de ces réseaux, à double titre. Tout comme les plates-formes de dialogues (ch. 3.5.9), ils doivent, face à la Confédération, permettre de communiquer la position des cantons tout au long du processus décisionnel fédéral, l'objectif étant d'intervenir de manière informelle le plus en amont possible. Sur le plan horizontal, ces réseaux doivent tendre au dépassement des intérêts strictement cantonaux et développer une volonté politique de collaboration.

3.6 Synthèse : utilisation par les conférences intercantionales des moyens de participation des cantons

Comme cela a été constaté sous ch. 3.4, les moyens institutionnels « classiques » de participation des cantons au processus décisionnel sur le plan fédéral sont insuffisants pour garantir aux cantons une participation effective. Les conférences intercantionales permettent néanmoins d'en limiter les inconvénients :

- Procédure de consultation (ch. 3.5.2) : les prises de position consolidées des cantons renforcent leur position, en leur permettant de présenter un front uni face à la Confédération. Les modèles

de prises de position à l'attention des gouvernements cantonaux limitent le risque de divisions entre les prises de position individuelles des cantons et permettent de décharger les cantons. La procédure de consultation reste tout de même caractérisée par ses aspects formels et non itératifs. Elle intervient en outre trop tard dans le processus décisionnel pour permettre aux cantons d'influer véritablement le contenu des projets.

- Conseil des Etats (ch. 3.5.5) : la CdC a développé une collaboration constructive avec le Conseil des Etats. Les discussions régulières qui ont lieu permettent aux gouvernements cantonaux d'exprimer leurs positions sur les projets importants tout au long du processus décisionnel, ce qui doit tendre à relativiser les inconvénients résultant du déficit de défense des intérêts des cantons par le Conseil des Etats.
- Référendum des cantons (ch. 3.5.8) : l'utilisation du référendum des cantons pour la 1^{ère} fois contre le paquet fiscal a uniquement été rendu possible grâce au travail effectué par la CdC et la CDF.

En parallèle, de nouvelles formes de participation des cantons au processus décisionnel fédéral sont devenues indispensables, dans l'utilisation desquelles les conférences intercantionales jouent un rôle prépondérant. Ces formes de participation n'auraient probablement pas pu voir le jour si les conférences intercantionales n'existaient pas dans le paysage politico-institutionnel suisse. Elles permettent de conférer une légitimité supérieure à la position des cantons lors de « préconsultations » ou au sein de structures de projet, tout comme c'est le cas lors d'éventuelles « postconsultations » (ch. 3.5.3 et ch. 3.5.4). Il en va de même des auditions et des consultations des cantons par les Chambres fédérales durant la phase parlementaire (ch. 3.5.6 et ch. 3.5.7).

D'autres formes de dialogue, telles que le « Dialogue Confédéral » ou la « Stammtisch des cantons » (ch. 3.5.9), ainsi que les différents réseaux informels créés par les conférences intercantionales (ch. 3.5.10), permettent aux cantons d'exprimer leurs positions tout au

long du processus décisionnel fédéral, avec pour objectif d'intervenir le plus en amont possible. Les plates-formes de dialogue permettent en outre de conférer davantage de transparence et de légitimité aux positions exprimées par les cantons au sein de ces arènes.

4 Participation des conférences intercantionales au projet RPT

4.1 Introduction

Les conférences intercantionales ont, dès la genèse du projet RPT, pris part de manière intensive à son élaboration et son évolution. Cette partie de notre travail tente d'analyser dans quelle mesure les conférences intercantionales ont utilisé, dans le cadre de ce projet, les moyens de notre système fédéral permettant aux cantons de participer au processus décisionnel fédéral, développés au chapitre 3.

Le présent travail traite du rôle des conférences intercantionales dans le processus décisionnel fédéral antérieur à la mise en oeuvre. On relèvera néanmoins que les conférences intercantionales, tant nationales que régionales, remplissent des tâches très importantes de préparation à la mise en oeuvre de la RPT dans les cantons, en particulier concernant les domaines de tâches transférés aux cantons (pédagogie spécialisée, aide aux institutions destinées à l'intégration des personnes invalides). Ainsi la CDIP et la CDAS, et, sur le plan régional de la suisse occidentale et latine, la CLASS et la CIIP, ont créé des propres structures de projet à cette fin.

4.2 Objectifs, instruments et historique de la RPT

4.2.1 Objectifs et instruments de la RPT

La RPT est une vaste réforme, qui vise à améliorer l'efficacité du système fédéral helvétique et plus précisément (Message 1 RPT : 2176):

- à rendre le système de péréquation plus efficace ;
- à clarifier les tâches et les responsabilités entre la Confédération et les cantons et

- à renforcer la collaboration fédérale.

Quatre instruments doivent permettre d'atteindre ces objectifs (Message 2 RPT : 5665 s.) :

1. le désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons ;
2. une nouvelle forme de collaboration et de financement des tâches qui resteront communes (conventions-programmes avec des subventions globales et forfaitaires) ;
3. la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI) et
4. un nouveau système de péréquation (péréquation des ressources, compensation des charges et compensation des cas de rigueur).

4.2.2 Historique de la RPT

En 1991, l'Administration fédérale des finances (AFF) a procédé pour la première fois à un examen de l'efficacité du système de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons, qui a abouti à un bilan complet de la péréquation financière, comprenant tous les transferts entre la Confédération et les cantons. Les résultats de ce bilan étaient très sévères (Message 1 RPT : 2177) :

- Quand bien même les versements liés à la capacité financière des cantons avaient fortement augmenté en valeur réelle depuis 1970, l'écart entre les capacités financières cantonales s'était sensiblement creusé.
- Cette situation était due, outre à la croissance économique dans l'ensemble positive, également à l'évolution de la part liée à la capacité financière des versements de transfert entre Confédération et cantons, qui s'est développée progressivement au profit des cantons à fort potentiel de ressources.

En 1992, la CDF a été sollicitée et a confirmé les résultats et les conclusions de ce premier bilan de la péréquation financière de 1991. Elle a en outre élaboré sur cette base une stratégie de refonte complète de la péréquation financière, soit le « Cadre d'orientation » de l'automne 1992¹³.

La refonte souhaitée de la péréquation financière ne concernant pas seulement les transferts financiers, mais également l'organisation de l'exécution des tâches au sein de l'Etat fédéral, l'AFF et la CDF ont estimé indispensable de procéder à une analyse quant à la nécessité d'un changement de système plus profond. A fin 1994, le Conseil fédéral a mis sur pied une organisation de projet paritaire, composée de représentants de la Confédération et des cantons, chargée d'élaborer un concept sur les moyens de remédier aux défauts du système de la péréquation financière. Le résultat de ces travaux a été présenté en 1996, dans le Rapport concernant les lignes directrices de la Nouvelle péréquation financière « NPF » (le projet ne prendra le nom de RPT qu'en automne 2000).

Suite aux résultats largement positifs de la consultation sur les lignes directrices de la RPT, le Conseil fédéral a chargé une organisation de projet élargie, à nouveau composée paritairement de représentants fédéraux et cantonaux, de concrétiser le concept.

La coordination entre les cantons était assurée par la CdC. Ce mandat confié à la CdC reposait sur l'idée que la péréquation financière de l'Etat fédéral, en sa qualité de pierre angulaire essentielle d'un système fédéral, devait être principalement déterminée par des facteurs de politique générale et qu'elle nécessitait donc le consensus et le soutien des gouvernements cantonaux en tant qu'organes collégiaux. La CdC a alors bénéficié du soutien de la CDF pour les questions de politique financière. Le rapport final de l'organisation de projet élargie a été présenté au Conseil fédéral, et mis en consultation en avril 1999.

¹³ CDF: *Finanzausgleichsbilanz und Orientierungsrahmen für die künftige Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs*, Lucerne, 1992.

Le rapport a obtenu un écho généralement positif. Celui-ci prévoyait que le projet RPT se déroule en trois étapes et autant de Messages du Conseil fédéral :

1. modifications constitutionnelles et loi sur la péréquation financière ;
2. législation d'exécution et
3. dotation des instruments de péréquation.

L'Annexe 3 présente de manière synthétique les différentes étapes de la RPT.

4.3 Structure de projet

4.3.1 Introduction

Les conférences intercantionales nationales ont été intégrées dès le départ dans la structure de projet RPT. La question de la composition de l'organisation de projet s'est posée en 1994, véritable point de départ du projet RPT, dès lors qu'il fut constaté que la refonte de la péréquation financière concernait non seulement des questions de politique financière mais bien l'organisation générale de l'exécution et de la répartition des tâches au sein de l'Etat fédéral. A fin 1994, le Conseil fédéral, de manière pragmatique, a mis sur pied une organisation de projet atypique. Il est en effet rapidement apparu qu'un projet élaboré uniquement sur le plan technique n'aurait aucune chance de succès. Par ailleurs, une composition paritaire Confédération-cantons, tant sur le plan technique que politique, s'est rapidement imposée. La structure en tant que telle a évolué tout au long du projet, selon les politiques publiques touchées. Suite au retour positif de consultation, le Conseil fédéral a institué à la fin de l'année 1996 une organisation de projet élargie, avec pour mandat de concrétiser les « Lignes directrices ». Cette structure de projet était composée comme suit (Wettstein, 2002 : 37) :

1. Organe de direction politique

Cet organe paritaire Confédération-cantons, placé sous la présidence du Chef du DFF, était composé de trois Conseillers fédéraux et de trois Conseillers d'Etat (soit le Président de la CDF et de deux représentants de la CdC, dont le Président). Cet organe était complété par la présence du directeur de l'AFF et d'une représentation de la direction de projet. Il était chargé d'adopter et de valider sur le plan politique les étapes essentielles du projet, soit d'approuver, à l'attention du Conseil fédéral, les rapports finaux des groupes de travail, les rapports destinés à la consultation, ainsi que les projets de Messages.

A partir de l'élaboration du 2^{ème} Message, la Confédération a été représentée, outre le Chef du DFF, par les vice-directeurs de l'OFJ et de l'AFF. Les représentants des cantons au sein de l'Organe de direction politique étaient désormais les suivants : un délégué de la CdC, la Présidente de la CDF, un représentant des cantons de Suisse romande, ainsi qu'un représentant des Villes suisses. Lors de l'élaboration du 3^{ème} Message, les « cantons contributeurs » ont en outre exigé auprès de la Confédération d'être intégré au sein de l'Organe de direction politique. La représentation des cantons est alors devenue plus importante que celle de la Confédération.

2. Organe directeur

Cet organe paritaire Confédération-cantons, placé sous la présidence du Chef de l'AFF, était composé d'un représentant de chaque département fédéral, de sept représentants cantonaux (soit trois représentants nommés par la CDF et quatre autres représentants, qui devaient représenter tant les cantons à forts que faibles indices des ressources, de même que les conférences spécialisées principalement concernées) et quelques membres avec voix consultative, dont un représentant des villes suisses, respectivement des communes suisses. Cet organe, chargé des questions stratégiques, avait pour mission de soumettre à l'Organe de direction politique les rapports des groupes de travail ainsi que les projets de rapport destinés à la consultation et les projets de Messages. Il avait également pour mission de procéder à une pre-

mière appréciation politique de ces documents. Lors de la phase de préparation du 1^{er} Message RPT, un « Petit comité » fut constitué en lieu et place de l'Organe directeur, composé de représentants de l'AFF, l'Union des villes suisse et les cantons (président CDF, CdC et un représentant de la Suisse romande). Ni l'Organe directeur, ni le « Petit comité » ne furent reconduits lors de l'élaboration des 2^{ème} et 3^{ème} Messages.

3. Direction de projet

Cet organe représentait la direction sur le plan technique et était responsable du développement opérationnel du projet. Y étaient rattachés des groupes de travail (paritaires Confédération-cantons), qui devaient procéder aux travaux d'approfondissement effectifs (huit groupes de travail lors de l'élaboration du 1^{er} Message, puis quatorze pour l'élaboration du 2^{ème} Message, dont une partie a poursuivi ses travaux en vue de l'élaboration du 3^{ème} Message). Les groupes de travail étaient liés par des mandats octroyés par l'Organe de direction politique (Wettstein 2002 : 41 n. 14). La CdC avait un représentant dans la direction de projet RPT. Celui-ci a participé à plusieurs groupes de travail. Contrairement à la CDF, avec la FkF, la CdC n'a en revanche pas de sous-organisation au niveau technique, qui lui aurait permis de déléguer des représentants cantonaux dans les groupes de travail. Selon les groupes de travail, les cantons étaient représentés soit par des collaborateurs des secrétariats des conférences intercantionales (CCDJP, CDAS, CDF, CDIP, CTP, DTAP), soit par des délégués des administrations cantonales. Pour les questions de politique financière, les délégués des administrations cantonales étaient proposés par la FkF. Dans les faits, la structure de projet a pu être allégée dans le cadre de la préparation du 3^{ème} Message, qui concernait principalement des questions de politique financière.

La structure de projet a évolué, notamment en fonction des prises de position des cantons. Cette structure de projet relativement lourde a dû faire face à des critiques, principalement lorsque le projet RPT connaissait certaines difficultés, soit avant que le projet de 1^{er} Mes-

sage soit adopté par le Conseil fédéral. Pas moins de cent personnes ont été engagées dans les travaux. La coordination entre les activités des différents acteurs s'est bien évidemment avérée un enjeu principal pour la direction de projet. Une structure de projet qui n'aurait pas tenu compte de la réalité politique de notre pays aurait engendré des risques d'échec importants. En particulier, la présence des cantons avait pour but principal de réduire les risques de conflit lors de la phase parlementaire (Wettstein, 2002 : 39). A cette fin, tant les cantons faibles que forts financièrement, ainsi que les différentes régions du pays, devaient paritairement être intégrés dans le projet. En outre, non seulement les aspects de politique financière, mais également de politiques institutionnelles, devaient être pris en considération. A cet égard, le rôle de coordination de la CdC fut important, même si certaines conférences intercantionales spécialisées se sont parfois prononcées au cours de l'élaboration du projet contre les positions de la CdC (Wettstein, 2002 : 43) (ch. 4.5 et 4.8.3).

Une moitié des groupes de travail était présidée par la Confédération et l'autre par les cantons. La composition des groupes de travail techniques était fondée sur des critères précis, notamment linguistiques et régionaux, ainsi que liés à la structure des cantons. La parité Confédération-cantons dans toutes les étapes de la RPT peut être considérée comme l'une de clés du succès de ce projet (Rey, 2007). L'Organe de direction politique a nommé les représentants des différents groupes de travail, dont les représentants cantonaux, sur proposition de la direction de projet. Les conférences intercantionales spécialisées avaient au préalable été invitées à proposer des représentants. Les membres de la direction de projet ont participé aux groupes de travail. Certains Conseillers d'Etat figuraient également dans ces groupes de travail (en principe lorsque les cantons en exerçaient la présidence). Une appréciation politique a pu dès lors déjà avoir lieu au sein de ces groupes de travail, ce qui, selon les entretiens, a donné davantage de poids aux résultats de leurs travaux. Les groupes de travail relatifs à la législation d'exécution, qui devaient traiter du désenchevêtrement des tâches, comportaient en principe un représentant cantonal d'un service

des finances (proposé par la FkF), ainsi qu'un représentant du domaine de tâche concerné. En parallèle, un représentant du Département des finances et un représentant du département métier concerné représentaient la Confédération.

4.3.2 Participation de la CdC

Comme nous l'avons déjà relevé, la CdC était représentée au sein de l'Organe de direction politique lors de l'élaboration des trois Messages. En outre, elle disposait sur le plan technique d'un représentant dans la direction de projet RPT. Celui-ci a participé à plusieurs groupes de travail.

4.3.3 Participation de la CDF

La CDF a été, avec la CdC, la conférence intercantonale la plus impliquée dans le projet RPT. La CDF était représentée au sein de l'Organe de direction politique lors de l'élaboration des trois Messages. La FkF, sous-organisation de la CDF, a également été partie prenante au projet. Il s'agit de la conférence intercantonale nationale des finances au niveau technique, soit des chefs de services des finances des administrations cantonales. La CDF, par des représentants techniques proposés par la FkF, était présente au sein des quatorze groupes de travail qui ont été constitués dans le cadre de la préparation de la législation d'exécution, excepté le groupe de travail sur les routes (organisation menée par la DTAP). La CDF a néanmoins été consultée par ce dernier groupe de travail.

4.3.4 Participation de la CDAS, de la CDIP, de la CTP et de la DTAP

La CDAS, la CDIP, la CTP et la DTAP ont participé à la structure de projet, dans les groupes de travail touchant leurs domaines de tâches, au cours de l'élaboration du 1^{er} et du 2^{ème} Messages RPT. Les délégués cantonaux dans ces groupes de travail provenaient tant des secrétariats des conférences elles-mêmes que des administrations cantonales.

4.3.5 Participation des conférences techniques

Comme nous l'avons déjà relevé, la FkF fut associée aux travaux opérationnels des divers groupes de travail dans le cadre des trois Messages RPT. Des membres d'autres conférences techniques, notamment de la Conférence des ingénieurs cantonaux, ont été intégrés dans les groupes de travail thématiques.

4.4 Procédures de consultation

4.4.1 Introduction

De nombreuses conférences intercantionales se sont prononcées tout au long du projet RPT lors des procédures de consultation. Selon le stade du projet, il s'agissait de « préconsultations », de véritables consultations au sens de la LCo, voire de « postconsultations » (au sens des définitions retenues aux ch. 3.3.4 et 3.3.5). Comme les cantons ont été consultés tout au long du projet par le biais de la structure de projet, la distinction entre les différents types de consultations a moins d'importance. On relèvera que la CdC, en tant que conférence chargée de la coordination de la position des cantons suite à la publication des « Lignes directrices », a joué un rôle prédominant.

La présente section présente les points principaux soulevés par les conférences intercantionales, afin de pouvoir examiner dans quelle mesure ces positions ont été répercutées, tant dans les projets du Conseil fédéral, qu'ensuite auprès des Chambres fédérales. L'Annexe 4 présente de manière synthétique les diverses prises de position des conférences intercantionales lors des consultations officielles.

4.4.2 Prises de position de la CdC

La CdC s'est prononcée le 21 juin 1996 sur le « Rapport sur les lignes directrices » du 1^{er} février 1996. Cette prise de position, très positive à l'égard du projet, met l'accent sur les exigences posées au désenchevêtrement des tâches, sur le renforcement de la collaboration inter-

cantonale et sur la consolidation de la base d'autofinancement des cantons par une péréquation des ressources.

La CdC a, le 22 octobre 1999, adopté une prise de position sur le « Rapport final de l'organisation de projet » du 31 mars 1999. Tout en approuvant très largement le rapport, elle y demande à la Confédération de participer davantage financièrement, afin de réduire la sollicitation financière des cantons financièrement forts. La CdC demande enfin qu'une norme constitutionnelle soit introduite afin de prévoir un contrôle limité de la constitutionnalité des lois sur la question du respect du principe de subsidiarité.

La CdC s'est ensuite prononcée le 21 juin 2001 sur le projet définitif de 1^{er} Message. Cette prise de position est également très largement positive à l'égard du projet. Elle relève en particulier que le système de péréquation financière et de compensation des charges a été considérablement amélioré. Sur le pilier « péréquation financière », cette prise de position se réfère à celle du 31 mai 2001 de la CDF. Il s'est avéré, suite à la publication du rapport final 1999, qu'un certain nombre de questions n'étaient pas résolues de manière satisfaisante pour les cantons. Suite à la prise de position de la CDF (ch. 4.4.3), le fonds de compensation pour cas de rigueur a notamment été créé. On peut souligner la bonne coordination entre la CdC et la CDF lors de cette consultation.

Le 1^{er} octobre 2004, la CdC a renoncé à se prononcer sur le rapport final sur la législation d'exécution RPT (projet de 2^{ème} Message). Selon les documents de préparation en vue de l'Assemblée plénière de la CdC, celle-ci aurait été trop impliquée dans le projet, par la participation de ses représentants au sein de l'Organe de direction politique et de la Direction de projet. Cet argument n'est guère convaincant, vu que la CdC a tout autant été impliquée dans l'élaboration des 1^{er} et 3^{ème} Messages. En revanche, le 2^{ème} Message traitait principalement de politiques sectorielles liées au désenchevêtrement et par conséquent peu de questions transversales. En ce sens, on peut comprendre que la CdC ait préféré laisser les conférences spécialisées se prononcer au

nom des cantons. La CdC a néanmoins invité les conférences spécialisées à présenter à l'attention des gouvernements cantonaux une évaluation des propositions dans leurs domaines de tâches respectifs.

Le 29 septembre 2006, la CdC a adopté une prise de position consolidée sur le projet de 3^{ème} Message RPT. Si les questions de politiques financières étaient prioritaires dans le cadre de ce Message, certaines questions liées au fédéralisme y étaient également traitées. Afin d'éviter des prises de position incohérentes, la CdC a proposé aux cantons et aux conférences spécialisées de ne pas communiquer leurs prises de position avant qu'elle n'ait elle-même adopté la sienne. La CDF n'a pas suivi cette proposition et a communiqué à la Confédération sa prise de position sur le 3^{ème} Message le 22 septembre 2006, soit une semaine avant la CdC. Une contradiction ayant été relevée entre la position de la CDF et celle de la CdC, la CDF a, le 9 octobre 2006, communiqué à la Confédération une rectification de sa première prise de position.

Sur le fond, la CdC a globalement émis un avis favorable, tout en critiquant quelques points du projet et en renvoyant à certaines positions minoritaires qui se sont exprimées au sein des cantons. Le règlement des problèmes transitoires de l'AI a en revanche été rejeté sur certains points, ainsi que la solution prévue sur l'assainissement de l'AI. On constate qu'il s'est avéré plus difficile d'aboutir à une prise de position commune sur le 3^{ème} que sur le 1^{er} Message. Cela n'a rien d'étonnant, car il s'agissait de mettre en œuvre concrètement le nouveau système de péréquation, avec des cantons « payeurs » et des cantons « receveurs », soit des « perdants » et des « gagnants ». La prise de position de la CdC se garde en revanche bien de toucher aux décisions prises par l'Organe de direction politique sur les questions où les cantons se concurrencent (contribution des cantons à forte capacité financière à la péréquation horizontale des ressources, dotation des fonds pour la compensation des charges excessives géo-topographiques et socio-démographiques etc.). La majorité des cantons voyaient leur situation financière s'améliorer avec la RPT et n'avaient aucun intérêt à combattre une partie du projet, avec pour risque de

voir notamment son entrée en vigueur repoussée. Nous estimons qu'il s'agit de la raison majeure qui a empêché la CdC d'adopter une prise de position quelque peu plus critique envers le 3^{ème} Message. A titre d'exemple, un certain nombre de propositions figurant dans la prise de position du gouvernement vaudois sur le 3^{ème} Message, du 10 octobre 2006, auraient pu profiter à l'ensemble des cantons (prise en charge plus conséquente par la Confédération des problèmes transitoires AI et mise en parallèle des régimes transitoires de l'AI et de l'IFD notamment). De telles propositions n'ont étonnamment obtenu que très peu d'écho auprès des autres gouvernements cantonaux.

4.4.3 Prises de position de la CDF

La CDF a joué un rôle très important après que les chiffres actualisés du bilan global des répercussions financières pour la Confédération et les cantons furent publiés en automne 2000, sur la base desquels de nombreux cantons voyaient leur situation se péjorer. Le projet a vécu une période de crise suite à la publication de ces chiffres¹⁴. Le 22 septembre 2000, la CDF a adopté une prise de position sur ce nouveau bilan global. La CDF y demande principalement à la Confédération, s'agissant de la conception du système de la péréquation financière au sens strict, d'adopter et de prendre à sa charge un système transitoire permettant d'atténuer les conséquences financières du projet.

Lors de sa séance annuelle des 30 et 31 mai 2001, la CDF a analysé les modifications apportées au projet. La CDF y relève notamment la principale nouveauté, soit l'introduction d'un mécanisme de compensation des cas de rigueur. Suite à ces améliorations, la CDF s'est déclarée prête sur le principe à accepter le projet. Le 24 août 2001, la CDF a adopté une prise de position définitive favorable sur le 1^{er} Message RPT.

¹⁴Procès-verbal de l'Assemblée plénière de la CdC du 21 juin 2001, p. 7 : déclarations de M. le Conseiller fédéral Villiger. Il apparaît que le rôle de la CDF a été fondamental pour que le projet puisse avancer et être accepté politiquement.

La CDF n'a pas pris position sur le 2^{ème} Message RPT, car cette partie du projet traitait de politiques sectorielles.

La CDF a ensuite examiné les nouveaux chiffres du bilan global lors de son assemblée annuelle des 27 et 28 mai 2004 et les a approuvés.

La CDF a adopté une prise de position le 22 septembre 2006 (rectifiée par une prise de position du 9 octobre 2006) sur le 3^{ème} Message. Sur le fond, cette prise de position est très proche de celle de la CdC du 29 septembre 2006 (ch. 4.4.2). Elle est globalement favorable au projet de 3^{ème} Message, mais met en lumière un certain nombre de problèmes, principalement liés à la dynamique des changements des flux financiers favorable à la Confédération s'agissant de l'impôt fédéral direct et aux problèmes transitoires de l'AI.

4.4.4 Prises de position de la DTAP, de la CTP et de la CDIP

La DTAP ne s'est pas prononcée directement sur le 1^{er} Message. Elle a communiqué à la CdC le 2 décembre 1999 une prise de position favorable. Elle a ensuite déposé le 13 janvier 2005 une prise de position sur le projet de 2^{ème} Message. Cette prise de position propose certaines modifications. Parmi celles-ci, la DTAP s'est principalement opposée à la création d'un nouvel établissement public « routes nationales suisses ». Elle s'oppose en outre à la séparation des compétences en matière d'exploitation et d'entretiens des routes nationales. Cette prise de position a été coordonnée avec la CTP sur les questions d'intérêt commun. De nombreux cantons ont partagé cette prise de position, en se référant expressément à celle-ci sur les questions relatives aux routes nationales.

La CTP ne s'est pas prononcée directement sur le 1^{er} Message. Elle a en revanche communiqué le 2 décembre 1999 à la CdC une prise de position favorable. La CTP a renoncé à adresser une propre prise de position sur le projet de 2^{ème} Message RPT. Le comité de la CTP a adopté le 6 décembre 2004 une prise de position consistant en un modèle et une recommandation à l'attention des cantons en vue de leurs prises de position individuelles. Cette prise de position appuie

les solutions retenues, excepté à propos du financement du trafic régional par la Confédération. Elle estime en outre que le montant à disposition pour le financement du transport d'agglomération est trop faible.

La CDIP a déposé le 20 janvier 2005 une prise de position sur le projet de 2^{ème} Message RPT. Le projet de législation d'exécution RPT contenait un projet de loi fédérale sur les aides à la formation dans le secteur de la formation tertiaire. Diverses dispositions d'harmonisation étaient proposées. Lors de la procédure de consultation, la CDIP, ainsi qu'une large majorité des cantons, ont salué cet effort d'harmonisation. Concernant la forme des aides à la formation, la CDIP, ainsi que vingt-deux gouvernements cantonaux, se sont prononcés pour que les aides soient accordées sous forme de bourses ou de prêts d'études, et pour que les bourses soient privilégiées dans le cas des formations initiales (variante 1 de l'art. 10 du projet de loi).

4.4.5 Prises de position des conférences intercantionales de Suisse occidentale et latine

Les conférences intercantionales régionales, par leur nature, sont peu destinées à participer au processus décisionnel fédéral (ch. 2.3). Leur activité s'est révélée très restreinte lors des procédures de consultation.

On relèvera néanmoins que la CRASS (actuellement CLASS) a déposé le 8 novembre 1999 une prise de position favorable au projet de 1^{er} Message RPT. Cette prise de position s'explique par l'absence de prise de position de la CDAS sur cet objet.

En outre, la Conférence latine des directrices et directeurs des finances s'est prononcée le 4 décembre 2006 sur le projet de 3^{ème} Message RPT. Si cette position reprend certains éléments soulevés par la CDF, elle rejette d'autres points du projet (notamment en relation avec la prise en compte des bénéficiaires de la Banque nationale suisse (BNS) dans le bilan global et de la déduction des allègements fiscaux découlant de l'arrêté Bonny).

4.4.6 Prises de position des conférences techniques

La FkF s'est prononcée le 17 mai 2001 sur le projet de 1^{er} Message. Cette prise de position, adressée aux membres de la CDF, avait pour but de préparer sur le plan technique la prise de position que cette dernière devait prendre les 30 et 31 mai 2001, lors de son assemblée générale annuelle. Cette prise de position relève que le projet a subi des améliorations notoires sur les questions de péréquation financière au sens strict, depuis la publication du bilan global de septembre 2000. Ayant atteint un stade de maturité suffisant, la FkF estime que le Conseil fédéral peut désormais adopter son Message. La FkF souligne notamment que la création du fonds de compensation pour cas de rigueur doit absolument être maintenu pour que le projet soit accepté politiquement par une majorité des cantons.

La prise de position de la DTAP sur le projet de 2^{ème} Message relève que la Conférence des ingénieurs cantonaux (CIC) a participé activement à sa préparation.

Il est fort probable que d'autres conférences techniques ont préparé des prises de position à l'attention de leur conférence « politique ». Il s'agit d'un travail technique préparatoire, car seules les conférences politiques sont légitimées à adopter des prises de position officielles au nom des cantons à l'attention de la Confédération.

4.5 Auditions devant les commissions des Chambres fédérales

La CdC a été auditionnée devant les commissions RPT-1, RPT-2 et RPT-3 du Conseil national et du Conseil des Etats, lors des débats d'entrée en matière. La CdC était représentée par ses délégués au sein de l'Organe de direction politique. Le représentant des cantons au sein de la Direction de projet faisait également partie de la délégation.

La CDF, par son représentant au Conseil de direction politique, a été auditionnée devant les commissions RPT-1, RPT-2 et RPT-3 du

Conseil national et du Conseil des Etats, lors des débats d'entrée en matière. Le secrétaire de la CDF était également présent.

La CDAS, la CDIP, la CTP et la DTAP ont également été auditionnées devant les commissions des Chambres fédérales, dans le cadre de l'examen des 1^{er} et 2^{ème} Messages.

Un problème de coordination entre la CDIP et la DTAP, d'une part, et la CdC et la CDF, d'autre part, s'est révélé lors des auditions sur le 2^{ème} Message, dans le domaine des aides à la formation et des routes nationales. Les représentants de la CdC et de la CDF ont soutenu le projet du Conseil fédéral, avalisé au sein de l'Organe de direction politique, contre l'avis de la CDIP (sur les bourses) et de la DTAP (sur les routes nationales) (BO 2006 E 140).

4.6 Prises de position durant les débats au plenum des Chambres fédérales

4.6.1 Conférences intercantionales nationales

Le 15 septembre 2003, suite à une demande du Conseil des Etats du 20 août 2003, la CdC a adressé à la Commission RPT1 du Conseil des Etats une prise de position sur une proposition de compromis, principalement sur les questions, d'une part, de la réduction de la marge de contribution des cantons à fort potentiel de ressources et, d'autre part, en faveur du renoncement à un délai temporel pour la compensation des cas de rigueur. La majorité des cantons ont soutenu la proposition de compromis de la Commission. Cette position modèle n'ayant pas été soutenue par dix-huit cantons (quinze la soutenaient, dont cinq avec des réserves, et onze la rejetaient), il ne pouvait s'agir d'une prise de position des cantons. Le Conseil des Etats a suivi sa commission, soit la position de la majorité des cantons. La Commission RPT1 du Conseil national a renforcé encore quelque peu le compromis du Conseil des Etats sur la question du délai temporel pour la compensation des cas de rigueur.

La DTAP a, par ailleurs, pris position par courrier du 17 février 2005 sur une proposition du Conseil des Etats concernant l'entretien et l'exploitation des routes nationales (art. 49a LRN). Ce courrier sollicite un soutien à la proposition de la commission d'ancrer dans la loi sur les routes nationales la possibilité de déléguer aux cantons ou aux organismes institués par ces derniers l'exécution de l'entretien lié à des projets et à des travaux de renouvellement. On relèvera que le Conseil des Etats partait de l'idée que la CdC soutenait cette proposition de la DTAP. Le Président de la CdC a dû procéder à un correctif lors des auditions devant la commission, selon lequel la CdC ne s'était pas prononcée sur le projet de 2^{ème} Message.

Concernant le 3^{ème} Message, le Bureau de la CdC et le Comité directeur de la CDF ont adopté les 11 et 14 mai 2007 une prise de position à l'attention des membres du Conseil des Etats et des gouvernements cantonaux. Ces derniers ont été invités à intervenir auprès des parlementaires de leurs cantons, afin de rejeter un amendement adopté par la commission RPT3 du Conseil national. Cet amendement concernait le financement de la dette de l'AI (problèmes transitoires) et impliquait une charge supplémentaire de 490,5 millions de francs pour les cantons.

4.6.2 Conférences intercantionales régionales de Suisse occidentale et latine

Les conférences intercantionales régionales ne sont pas entendues devant les commissions des Chambres fédérales. Par ailleurs, le Parlement fédéral ne les contacte pas en vue des débats au plenum pour requérir leur avis sur des propositions de compromis, ce qui est logique sur le plan institutionnel. En revanche, les conférences intercantionales régionales de Suisse occidentale et latine ont déposé un certain nombre de prises de position lors des phases parlementaires.

La CGSO, ainsi que Conférence latine des directrices et directeurs des finances, ont chacune adopté une prise de position sur le 2^{ème} Message à l'attention des Parlementaires de Suisse occidentale, au sujet de la

répartition du financement des prestations complémentaires AVS/AI. La CGSO a en outre adopté une prise de position sur le 3^{ème} Message à l'attention des parlementaires de Suisse occidentale, au sujet des problèmes transitoires AI.

4.7 Autres moyens de participation au processus décisionnel fédéral

4.7.1 Dialogues politiques avec la Confédération

Le projet RPT a régulièrement fait l'objet de discussions entre les conférences intercantionales, principalement la CdC, et les diverses instances de la Confédération (Conseil fédéral lors du « Dialogue Confédéral », Conseil des Etats lors de rencontres avec le Bureau, Chambres fédérales lors des « Stammtisch des cantons »). Ces rencontres ont permis aux délégations cantonales d'exprimer tout au long du processus la position des cantons. Le dialogue politique pouvait néanmoins déjà avoir lieu au sein de l'Organe de direction politique, ce qui a réduit quelque peu l'importance des plates-formes de dialogue, par rapport à la situation qui prévaut lorsque des projets sont, dans une première étape, uniquement menés sur une base technique.

4.7.2 Campagnes de votation, communiqués de presse et autres formes de lobbying

Les conférences intercantionales, en particulier la CdC, ont été actives en vue de la votation populaire du 28 novembre 2004 (dispositions constitutionnelles). Ainsi, un comité des exécutifs (« Exécutifs en faveur de la RPT ») a été constitué, dont les activités ont été coordonnées par la CdC pour les cantons. Divers communiqués de presse, dont un communiqué « Les cantons disent OUI au projet RPT tel que présenté », du 8 juillet 2004, ont été diffusés et relayés dans les médias. D'autres documents, comme par exemple une brochure d'information, ainsi qu'un site internet, ont été élaborés par le comité

de coordination de la campagne. Un séminaire médiatique a été organisé le 30 août 2004.

La CDF a également été très active. Lors des assemblées annuelles, les communiqués de presse ont relayé les discussions menées au sujet de la RPT. Ainsi, suite à son Assemblée générale du 24 août 2001, la CDF a communiqué son accord sur le projet définitif de 1^{er} Message. Suite à son Assemblée générale des 27 et 28 mai 2004, lors de laquelle elle a analysé le bilan global fondé sur les chiffres 2001/2002, elle s'est exprimée favorablement en vue de la votation populaire. D'autres conférences spécialisées, comme par exemple la DTAP, ont également pris position dans les médias lors des différentes phases du projet en communiquant leurs prises de position.

Les conférences intercantionales ont enfin exercé divers types d'actions de lobbying, notamment en tissant des relations avec d'autres groupes d'intérêts (par exemple les milieux actifs dans le domaine de la construction pour la DTAP).

Ces différentes actions sont mentionnées afin de refléter l'étendue des moyens à disposition des conférences intercantionales. Il est en revanche délicat d'estimer dans quelle mesure elles ont pesé sur le résultat du vote du peuple et des cantons.

4.8 Synthèse : rôle des conférences intercantionales dans le projet RPT

4.8.1 Structure de projet

La participation des conférences intercantionales au sein de la structure de projet RPT - très complexe et ne pouvant pas être transposée telle quelle à d'autres projets - peut être considérée comme fondamentale.

Sur le plan politique, les résultats des travaux des groupes de travail ont pu être validés par l'Organe de direction politique, au sein duquel les cantons étaient représentés par une délégation des conférences intercantionales (CdC, CDF et un délégué de la Suisse romande, puis

un des « cantons contributeurs»). On observera que, comme la présidence des groupes de travail du côté des cantons était exercée par des Conseillers d'Etat, une certaine validation politique des résultats des travaux a pu être assurée en amont des décisions de l'Organe de direction politique. L'intégration des conférences intercantionales dans la structure de projet a permis d'informer les cantons de l'évolution du projet tout au long de celui-ci, notamment lors des Assemblées plénières de la CdC, dont un point de l'ordre du jour était systématiquement consacré à l'état des lieux du projet.

Sur le plan technique, les conférences intercantionales ont réalisé un travail très important, soit directement par le délégué de la CdC à la Direction de projet ou leurs représentants dans les groupes de travail (provenant des secrétariats des conférences « politiques » ou des conférences techniques) soit indirectement, par la coordination effectuée par la CdC de la représentation des cantons dans les divers groupes de travail.

Il est fondamental, pour qu'une telle structure de projet dispose de suffisamment de légitimité, que les représentants des cantons soient désignés selon une procédure transparente qui permette aux cantons, dans toute leur diversité, d'y participer. Cela a été le cas dans le projet RPT. Si la structure de projet peut être qualifiée de très complexe, la participation des cantons, notamment grâce au rôle des conférences intercantionales, peut être considérée comme équilibrée. On observe en effet souvent qu'une minorité de cantons sont surreprésentés dans les structures de projet, ce qui s'explique par plusieurs facteurs. D'une part, sur le plan politique, certains cantons ne cherchent pas à participer aux structures de projet, tant sur le plan politique que technique. D'autre part, les entretiens ont confirmé que les conférences intercantionales, que ce soit sur le plan politique ou technique, tissent des réseaux dont un certain nombre de cantons peuvent davantage profiter. Dans le projet RPT, les conférences intercantionales ont permis d'augmenter la légitimité de la représentation cantonale dans la structure de projet (ch. 3.5.3).

L'évolution de la structure de projet RPT nous permet de constater que les cantons n'ont pas considéré, a priori, être défendus de la même manière selon sa configuration. Les « cantons contributeurs » ont ainsi insisté pour être représentés au sein de l'Organe de direction politique. La question de la représentativité d'une délégation cantonale se posera toujours au vu de l'hétérogénéité des cantons. Même dans une structure paritaire, la Confédération qui, en principe, présente un front uni, a un avantage stratégique évident face une représentation hétérogène des cantons. On observe ainsi que certaines tensions ont été révélées au sein de groupes de travail entre représentants cantonaux¹⁵. Du côté des cantons, il est indispensable que leurs représentants rendent régulièrement compte de leur activité. Formellement, cela a été le cas dans le projet RPT, l'Organe de direction politique validant régulièrement les travaux des groupes de travail. Par ailleurs, la CdC a pu tenir l'Assemblée plénière régulièrement informée de l'évolution du dossier.

4.8.2 Procédures de consultation

L'analyse des Messages du Conseil fédéral permet de déterminer dans quelle mesure les prises de position des conférences intercantionales lors des consultations officielles y ont été répercutées.

Suite à la procédure de consultation sur le 1^{er} Message, le Conseil fédéral a modifié son projet en ce sens (Message 1 RPT : 2185) : la compensation, par la Confédération, des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou socio-démographiques a été complètement remaniée ; l'indice des ressources et la péréquation des ressources ont été améliorés de façon décisive; une compensation des cas de rigueur a été introduite. Il s'agit-là des principaux points ayant soulevé des critiques de la part de la CDF. Conformément à la position de la CdC, le Conseil fédéral a introduit un contrôle de la constitutionnalité des lois limité aux violations de compétences que leur

¹⁵ *Le noyau dur des grandes réformes*, La Liberté, 23 novembre 2006.

garantit la Constitution (art. 189 al. 2 nouveau Cst, solution qui sera ensuite rejetée par les Chambres fédérales).

Suite à la procédure de consultation sur le rapport final sur la législation d'exécution, le Conseil fédéral a également apporté un certain nombre de modifications avant d'adopter le 2^{ème} Message (Message 2 RPT : 5682). Les plus importantes sont les suivantes :

- Dans le domaine de la protection du paysage et la conservation des monuments historiques, le désenchevêtrement partiel qui était prévu a été abandonné. L'intégralité de ce domaine, y compris les objets d'importance régionale et locale, reste une tâche commune de la Confédération et des cantons (Message 2 RPT : 5725). Il apparaît, à la lecture du Message, que cette solution s'est rapidement imposée au sein du groupe de travail qui s'était penché sur cette question, sur la base notamment des positions exprimées par les délégués cantonaux.
- Concernant le domaine « Routes nationales », le désenchevêtrement des tâches est maintenu, mais sans la création de l'établissement public « Routes nationales ». Cette modification du projet est conforme à la requête de la DTAP (soutenue également par quatorze cantons). Le projet de loi sur les routes nationales prévoit en outre que la Confédération conclut avec des cantons, ou des organismes responsables constitués par eux, des accords sur les prestations relatifs à l'entretien courant et aux petits travaux d'entretien. Le Conseil fédéral a donc maintenu la distinction entre gros entretien et entretien courant, solution rejetée par la DTAP (art 49a LRN).
- La nouvelle loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire n'a été soutenue que par la moitié des cantons (Message 2 RPT : 5713). Le Conseil fédéral a soumis un projet qui se concentre sur la réglementation des rapports de subventions entre la Confédération et les cantons, alors que le projet soumis à consultation contenait encore des dispositions

d'harmonisation supplémentaires qui, de l'avis de la CDIP et de la majorité des cantons, devaient être reprises. Cette décision a été prise au sein de l'Organe de direction politique, qui a estimé plus judicieux de ne régler, dans le cadre du 2^{ème} Message RPT, que l'aspect du subventionnement, et de laisser la question d'une harmonisation plus poussée au débat ultérieur devant avoir lieu au sujet de l'article constitutionnel sur l'éducation et sur le projet « paysage des hautes écoles 2008 ». Quant à l'art. 10 du projet de loi, le 2^{ème} Message prévoit la variante 2, soit une formulation non restrictive de la forme du soutien, afin que les cantons puissent opter pour l'octroi de bourses ou de prêts d'études, y compris pour la 1^{ère} formation. Le 2^{ème} Message, sur ce point, écarte la position exprimée par la CDIP, partagée par vingt-deux cantons.

S'agissant du 3^{ème} Message, le Conseil fédéral, suite à la procédure de consultation, a principalement modifié son projet sur la question des problèmes transitoires de l'AI (Message 3 RPT : 616). Le projet du Conseil fédéral rejoint sur ce point la prise de position de la CdC et de la CDF.

Nous constatons, au vu de ce qui précède, que les positions soutenues par les conférences intercantionales lors des consultations relatives aux trois étapes de la RPT ont obtenu un très large écho auprès du Conseil fédéral. Ces prises de position étaient, il est vrai, souvent également soutenues par les cantons dans leurs prises de position individuelles, ce qui leur conférait une légitimité supplémentaire. Dans les faits, les cantons ont souvent repris l'argumentaire soutenu par les conférences intercantionales¹⁶. L'influence des conférences intercantionales peut ainsi être considérée comme très importante.

On distinguera en revanche selon les domaines de tâches. Il apparaît que les prises de position de la CdC et de la CDF, traitant des questions institutionnelles et de politique financière, ont été très largement

¹⁶ Ceci peut être constaté sur la base des rapports concernant les résultats des diverses procédures de consultation.

reprises par le Conseil fédéral. Celles des conférences spécialisées, en particulier de la CDIP et de la DTAP sur le 2^{ème} Message, ont eu moins de succès. Il est difficile de tirer des conclusions générales sur la base de ces observations. A notre avis, la présence, depuis la genèse du projet, de la CdC et de la CDF au sein de l'Organe de direction politique, a joué un rôle non négligeable. En outre, certaines positions des conférences spécialisées s'écartaient, pour des motifs politiques, de la stricte ligne du projet, ce qui a diminué leurs chances de succès. Cela a été le cas des prises de position qui proposaient soit de re-enchêtrer un domaine de tâches (prise de position de la DTAP sur les routes nationales), soit de prévoir des règles d'harmonisation qui allaient au-delà du simple désenchevêtrement de tâche (prise de position de la CDIP sur les aides à la formation).

Les prises de position des conférences techniques ont été destinées à préparer les prises de position des conférences politiques relevant de leurs domaines de tâches. Seule la validation politique par ces dernières confère un caractère officiel à la position des cantons. Il n'est dès lors pas pertinent de se pencher plus en détail sur le contenu de leurs prises de position.

La prise de position de la Conférence latine des directrices et directeurs des finances sur le 3^{ème} Message n'a pas obtenu d'écho sur les points qui ne figuraient pas dans la prise de position de la CDF.

On relèvera également que la coordination entre les conférences inter-cantoniales n'a pas toujours été optimale, contrairement à ce qui a pu être constaté dans la structure de projet. Elle peut être qualifiée de bonne entre la CdC et la CDF dans le cadre du 1^{er} Message, la CdC renvoyant à la position de la CDF sur les questions de péréquation financière. Dans le cadre du 2^{ème} Message, les prises de position des conférences spécialisées traitaient de leurs domaines de tâche et la question de la coordination se posait avec moins d'acuité. Il n'en sera pas de même lors de la phase parlementaire (ch. 4.8.3 et 4.8.4). En revanche, la coordination entre la CdC et la CDF a été lacunaire dans le cadre du 3^{ème} Message. Sur le fond, les prises de position de ces

deux conférences étaient identiques sur les questions importantes, mais un défaut de coordination a rendu nécessaire une rectification de la prise de position de la CDF. Ces situations, outre le fait qu'elles nécessitent des ressources inutiles, décrédibilisent l'action des cantons. A notre avis, une seule prise de position aurait dû être adoptée sur le 3^{ème} Message.

4.8.3 Auditions devant les commissions des Chambres fédérales

Il est délicat de déterminer concrètement la portée des auditions des cantons devant les Chambres fédérales. On fera néanmoins deux remarques. D'une part, vu qu'une grande partie des revendications des conférences intercantionales exprimées lors des procédures de consultations ont été suivies par le Conseil fédéral, les auditions n'ont pas donné lieu de manière générale à des critiques très vives. D'autre part, les positions des conférences spécialisées (CDIP et DTAP), concernant le 2^{ème} Message, allant à l'encontre du projet du Conseil fédéral se sont heurtées à des positions contraires de la CdC et de la CDF, ce qui ne permet pas de juger dans quelle mesure la « position des cantons » a été entendue. Les problèmes de coordination de l'action des cantons via les conférences intercantionales ont été révélés devant le Conseil des Etats. Les prises de position divergentes de la CdC et de conférences spécialisées ont surpris et il a été relevé que ces contradictions ont eu pour effet de complexifier la tâche du Parlement (BO 2006 E 127). Les positions défendues par les conférences spécialisées ont été rejetées, à notre avis principalement parce qu'elles n'ont pas été considérées en tant que prises de position « des cantons », mais uniquement en tant que celles des « directeurs cantonaux » concernés. Au vu des résultats du vote final des Chambres fédérales (ch. 4.8.4), on constate également que les prises de position s'éloignant de la stricte ligne du projet, tout comme cela été constaté lors de l'analyse de la portée des prises de position des conférences intercantionales lors des procédures de consultation (ch. 4.8.2), n'ont pas été couronnées de succès.

4.8.4 Débats au plenum des Chambres fédérales

Lors de l'examen du 1^{er} Message, les prises de position des conférences intercantionales déposées suite à une demande du Conseil des Etats, ont été suivies par ce dernier. La CdC, si elle n'est pas parvenue dans le cadre des débats relatifs au 1^{er} Message à adopter une prise de position consolidée des cantons, a néanmoins démontré avec cet exemple qu'elle pouvait réagir rapidement.

Lors de l'examen du 2^{ème} Message, la prise de position de la DTAP durant la phase parlementaire a obtenu un certain succès auprès du Conseil des Etats, mais n'a finalement pas été retenue par les Chambres fédérales lors du vote final.

Lors de l'examen du 3^{ème} Message, la prise de position du Bureau de la CdC et de la CDF sur la problématique de la dette de l'AI, si elle n'a pas entièrement été entendue, a obtenu un certain succès. Suite à une procédure d'élimination des divergences, une solution de compromis a été adoptée, selon laquelle la charge nette de l'AI subsistante due à la modification du système, à hauteur de Fr. 980 mios, est partagée comme suit: Fr. 490 mios à charge de l'assurance, Fr. 245 mios à charge de la Confédération et Fr. 245 mios à la charge des cantons. A cette occasion, la CdC et la CDF ont démontré pouvoir réagir rapidement lorsque l'importance des enjeux l'exige, en soumettant en quelques jours une proposition de prise de position à l'attention des gouvernements cantonaux.

On relèvera enfin que les propositions d'amendements soulevées par la CGSO et la conférence latine des directeurs des finances, lors des phases parlementaires, ont toutes échoué. Comme ces conférences n'ont pas eu d'activité particulière à un stade antérieur du projet, un renforcement de la position des cantons par le biais des conférences intercantionales régionales dans le cadre du projet RPT ne peut pas être constaté.

Nous observons, sur la base des débats des Chambres fédérales, que les parlementaires fédéraux ont estimé que les projets du Conseil fédéral représentaient le résultat d'un savant équilibre négocié entre la

Confédération et les cantons au sein de la structure de projet et qu'ils courraient le risque de voir tout l'édifice s'effondrer, s'ils devaient en modifier une partie (par ex. BO 2002 E 833). Lors de l'examen de la législation d'exécution, en particulier, il apparaît que la pression du temps a également joué en faveur de l'adoption des projets du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral s'est prononcé clairement en faveur d'une entrée en vigueur rapide de la RPT (BO 2006 E 132). Les Chambres fédérales n'ont ainsi que très peu modifié les projets du Conseil fédéral¹⁷. On précisera encore que, si les Chambres fédérales ont adopté le 3^{ème} Message presque sans changement, les débats ont néanmoins été nourris, car il s'agissait, en adoptant la dotation des instruments de péréquation, de déterminer en quelque sorte les cantons « gagnants » et les cantons « perdants » de ce projet, en tous les cas sur le plan financier. De nombreux cantons ont émis de sérieuses réserves, voire ont rejeté le 3^{ème} Message RPT. En revanche, le projet du Conseil fédéral était soutenu par les conférences intercantionales concernées, soit la CdC et la CDF, dont les revendications exprimées lors de la consultation ont été entendues par le Conseil fédéral. Tout comme lors de l'examen du 2^{ème} Message, la pression liée au temps a également joué en faveur d'une adoption du projet tel que proposé par le Conseil fédéral. La modification du système prévu en matière de financement de la dette de l'AI (problèmes transitoires), si elle a des conséquences financières importantes pour les cantons, peut en revanche être considérée comme peu significative pour notre analyse. L'amendement a en effet résulté d'une alliance « contre nature » entre le Parti socialiste et l'Union démocratique du centre, qui, pour des raisons différentes, ont tenu à alléger la dette de l'AI.

¹⁷ Cf. pour les deux domaines ayant soulevé le plus de questions et révélé les problèmes de coordination entre conférences intercantionales : Loi fédérale du 6 octobre sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire (Loi sur les contributions à la formation) (RS 416.0) et révision du 6 octobre 2006 de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN) (RS 725.11) (RO 2007 5788).

Lors de la phase parlementaire, il n'y avait en définitive guère lieu pour les conférences intercantionales (en particulier la CdC et la CDF) d'intervenir, vu que leurs revendications au cours des procédures de consultation avaient été largement retenues (ch. 4.4), ce qui nous amène à constater un renforcement de la position des cantons à ce stade du processus décisionnel fédéral. Cette observation vaut pour le 1^{er} et le 3^{ème} Message, mais doit être nuancée au sujet du 2^{ème} Message, vu les problèmes de coordination de l'action des conférences intercantionales (ch. 4.8.3). Ce constat plaide également pour reconnaître l'importance du travail effectué au stade préparatoire par les conférences intercantionales au sein de la structure de projet (ch. 4.3). Il nous permet également de reconnaître que les cantons ont d'autant plus de chance de succès dans leurs revendications qu'ils interviennent en amont du processus décisionnel.

5 Analyse

Cette partie de notre travail doit analyser les forces et les faiblesses de l'action des conférences intercantionales dans le processus décisionnel fédéral. Elle doit permettre de déterminer dans quelle mesure cette action renforce la position des cantons face à la Confédération et quelles en sont les limites. Cette analyse sera fondée sur la littérature, les constats observés dans le projet RPT, ainsi que les divers entretiens menés avec des représentants des secrétariats des conférences intercantionales impliquées dans le projet RPT, ainsi que de la Direction de projet RPT. Elle doit également apporter un éclairage sur les risques - ou effets indirects - pour les cantons liés au développement des conférences intercantionales par rapport à leur positionnement face à la Confédération dans le processus décisionnel.

5.1 Renforcement de la participation des cantons au processus décisionnel fédéral

5.1.1 En général

Les conférences intercantionales agissent tout au long du processus décisionnel fédéral, tant lors de l'impulsion, que lors des phases pré-parlementaire, parlementaire et référendaire¹⁸. Elles permettent aux cantons, d'une part, de limiter les inconvénients des moyens institutionnels classiques de participation, que représentent la procédure de consultation, le rôle du Conseil des Etats et le référendum. Les conférences intercantionales jouent, d'autre part, un rôle prépondérant au regard des nouvelles formes de participation des cantons qui se sont développées ces dernières années. Leur action confère une légitimité supérieure à la position des cantons au cours de « préconsultations », au sein de structures de projet, tout comme lors d'éventuelles « post-

¹⁸ Ainsi que lors de la mise en œuvre de politiques publiques, étape qui n'est pas analysée dans le cadre du présent travail.

consultations » ou d'auditions des cantons devant les commissions parlementaires. Les conférences intercantionales permettent enfin aux cantons de disposer de divers réseaux et plates-formes de dialogue, telles que le « Dialogue Confédéral » ou la « Stammtisch des cantons ». Par ces canaux, les cantons peuvent exprimer leurs positions tout au long du processus décisionnel fédéral et confèrent davantage de transparence et de légitimité aux positions exprimées (ch. 3.6).

On relèvera également qu'un certain nombre de facteurs en dehors de l'environnement des conférences intercantionales se sont développés ces dernières années, avec pour effet de permettre aux cantons de mieux défendre leurs intérêts face à la Confédération. En particulier, depuis le succès du référendum contre le paquet fiscal, les cantons sont devenus un groupe à capacité référendaire et de ce fait des partenaires davantage écoutés par la Confédération. Les cantons peuvent profiter de ce « trend » favorable, notamment via les conférences intercantionales.

5.1.2 Diminution du risque de division par la coordination et la concertation

Comme la littérature le relève (ch. 3.5.2), et comme cela a été confirmé dans le projet RPT (ch. 4.4 et ch. 4.6), lorsque les conférences intercantionales nationales parviennent à déposer une prise de position consolidée au nom des cantons, elles permettent de présenter un front commun face à la Confédération et, en réduisant les risques de division, de renforcer la position des cantons selon l'adage « l'union fait la force ». Ces collaborations intercantionales peuvent être perçues comme le seul moyen pour les cantons de véritablement lutter contre le phénomène d'attraction de compétences en faveur de la Confédération observé ces dernières années (Sciarini, Bochsler, 2006 : 280, analyse portant sur les collaborations horizontales dans les domaines de compétences cantonales, mais pouvant s'appliquer à la défense des intérêts des cantons dans le processus décisionnel fédéral). Une position consolidée à vingt-six cantons peut être considérée comme plus incisive que la somme de vingt-six positions individuelles

ayant le même contenu. Logiquement, le moyen institutionnel privilégié pour que ces prises de position consolidées soient le plus efficace est la procédure de consultation (voire de « préconsultation » ou de « postconsultation ») (ch. 3.5.2, ch. 3.5.3 et ch. 3.5.4). Les conférences techniques peuvent préparer ces prises de position consolidées (ch. 4.4.6). Les positions unies des cantons peuvent également être véhiculées par les conférences intercantionales au sein des différentes plates-formes de dialogue avec les organes de la Confédération, telles que le Dialogue Confédéral ou la *Stammtisch* des cantons (ch. 3.5.9), au sein de réseaux informels (ch. 3.5.10), ainsi que lors des auditions devant les commissions des Chambres fédérales (ch. 3.5.6). Durant la phase parlementaire, des prises de position consolidées peuvent également être adoptées (ch. 3.5.7). En particulier lorsqu'elles découlent d'une requête des Chambres fédérales, leurs chances de succès sont importantes (ch. 4.6). En outre, les compromis obtenus au sein des structures de projet (Organe de direction politique dans le projet RPT) ne peuvent que difficilement être remis en cause par les Chambres fédérales (ch. 4.8.4). Enfin, seule une implication prépondérante des conférences intercantionales lors de la campagne contre le paquet fiscal permet aux cantons d'être aujourd'hui considérés en tant que force à capacité référendaire (ch. 3.5.8).

On citera comme contre-exemple le projet de recensement 2010 (révision totale de la loi sur le recensement fédéral de la population). Les cantons, par la CdC, ont combattu ce projet tout au long du processus décisionnel, à l'aide de différents moyens (procédure de consultation, Dialogue Confédéral, prises de position consolidées à l'attention des Chambres fédérales) sans obtenir le moindre succès. Tous les organes fédéraux, y compris le Conseil des Etats, ont considéré que la position des cantons était rétrograde et coûteuse. La loi a été adoptée le 22 juin 2007 par les Chambres fédérales¹⁹.

¹⁹ RO 2007 4329 ; pour le Message, du 29 novembre 2006, cf. FF 2007 55.

Cette coordination permet de lutter contre le phénomène généralement observé selon lequel la Confédération, confrontée à vingt-six interlocuteurs présentant des positions hétérogènes, peut aisément opposer les avis divergents les uns contre les autres et imposer sa solution initialement prévue (Niedermann, 2001 : 3). On relèvera néanmoins que la Confédération peut parfois avoir intérêt à négocier avec des cantons s'exprimant d'une seule voix (Bolleyer, 2006 : 23).

Pour atteindre cet objectif, les prises de position des conférences intercantionales doivent être coordonnées à tous les stades du processus, sous peine de voir l'efficacité de l'action des cantons amoindrie (cf. ch. 5.2.3). L'objectif recherché nécessite en outre que les cantons ne déposent pas des prises de position individuelles non compatibles avec les prises de position intercantionales.

Les prises de position des conférences intercantionales de Suisse occidentale et latine doivent, quant à elles, permettre de relayer les intérêts spécifiques de cette région sur le plan national. Elles peuvent être considérées comme une alternative lorsqu'aucun consensus ne se dégage sur le plan national, même si leurs chances de succès sont limitées. Caractérisées par un processus décisionnel plus simple et plus rapide, elles peuvent parfois permettre de pallier l'absence de prise de position sur le plan national. Néanmoins, il faut constater que le poids des conférences régionales, par leur nature, est relativement faible dans le processus décisionnel fédéral. Un renforcement de la position des cantons n'a pas pu être observé dans le cadre du projet RPT (ch. 4.8.4). Ce projet n'est en revanche pas exemplaire en ce sens qu'il ne comportait pas d'enjeux régionaux, la concurrence entre les cantons touchant leur structure (en résumé : cantons villes – cantons alpins/ruraux). D'autres dossiers, comme les projets liés aux infrastructures ferroviaires, engendrent davantage une concurrence entre les régions. Le rôle des conférences intercantionales régionales dans le processus décisionnel fédéral devient alors beaucoup plus important. Lors de la consultation sur la vue d'ensemble du FTP (financement des projets d'infrastructures des transports publics, la CTSO s'est, le 30 mars 2007, prononcée en demandant à la Confé-

dération une réalisation intégrale de Rail 2000, 2^{ème} étape²⁰. L'enjeu réside alors dans la possibilité, malgré une certaine concurrence entre les régions, de les dépasser afin que la conférence intercantonale nationale puisse tout de même adopter une prise de position. En l'espèce, cela a pu être le cas. La CTP a en effet défendu une position proche de celle de la CTSO lors de son Assemblée plénière du 8 juin 2007²¹. En l'occurrence, le Message du 17 octobre 2007 du Conseil fédéral²² ne répond que très partiellement aux attentes exprimées par les conférences intercantionales. Il n'en demeure pas moins que l'alliance des cantons leur permet de renforcer leur position en vue de la phase parlementaire.

5.1.3 Maitrise, expertise et suivi des politiques publiques fédérales

Une coordination au sein des conférences intercantionales doit permettre de mieux maîtriser la complexité grandissante des politiques publiques. Les secrétariats des conférences, ainsi que les conférences techniques, permettent un suivi systématique des dossiers intercantonaux et une expertise que ne peuvent pas assurer les administrations cantonales, en particulier celles des petits cantons. Cette expertise sur le plan technique doit permettre de soulever au plus tôt les enjeux des projets fédéraux. Il est démontré que, plus les cantons interviennent en amont du processus décisionnel, plus ils ont de chances de succès face à la Confédération. Les conférences intercantionales, notamment la CdC, effectuent un travail de veille important. Cette expertise doit permettre aux cantons de mieux maîtriser les enjeux tout au long du processus décisionnel.

Le projet RPT a révélé que l'action des conférences intercantionales au sein de la structure de projet (ch. 4.3), ainsi que lors des procédures de consultation (ch. 4.4), était fondamentale. Nous constatons que les prises de position des cantons sur les différents Messages renvoient

²⁰ *La Suisse romande ne veut pas payer pour le Gothard*, Le Temps, 31 mars 2007.

²¹ *Les cantons refusent de payer les surcoûts du Gothard*, Le Temps, 9 juin 2007.

²² FF 2007 7217 ss.

très fréquemment à celles des conférences intercantionales, qui ont permis aux cantons de développer des argumentaires approfondis sur des problèmes souvent très techniques. Leur activité lors de la phase parlementaire a également été déterminante (ch. 4.5 et 4.6). Leur présence au sein des arènes de dialogue a enfin permis un suivi permanent de ce dossier (ch. 4.7.1).

5.1.4 Forces de proposition et de contreponds

On distinguera du rôle des conférences intercantionales dans le suivi et l'expertise des politiques publiques, celui qu'elles développent en tant que véritables forces de proposition face à la Confédération, au stade de l'impulsion du processus décisionnel fédéral (Bolleyer 2006 : 13). La RPT démontre que les activités des cantons par les conférences intercantionales, notamment leur rôle dans les structures de projet, doivent permettre d'influencer le processus décisionnel dès la genèse des projets. En outre, les cantons, en tant que groupe à capacité référendaire, suite au succès contre le paquet fiscal, peuvent désormais être considérés comme une véritable force de contreponds face à la Confédération. Il a été démontré que le rôle des conférences intercantionales dans la défense des intérêts des cantons est fondamental au stade référendaire (Braun, 2004).

5.1.5 Accroissement de la visibilité des cantons

Les conférences intercantionales, par la concentration des forces de proposition qu'elles permettent, accroissent la visibilité de l'action des cantons face à la Confédération. Cet accroissement de la visibilité peut être constaté dans les médias. Le projet RPT illustre parfaitement cette évolution. Plusieurs communiqués de presse ont été largement relayés dans les médias. Cette visibilité va encore s'accroître avec le projet « Maison des cantons » (ch. 2.5.3). La participation des conférences intercantionales dans les campagnes de votation populaires participent également activement à cet accroissement de visibilité. Celle-ci doit permettre de renforcer la position des cantons face à la

Confédération, même s'il est difficile d'en déterminer la portée concrète.

Les conférences intercantionales permettent également de développer des réseaux de contacts très denses avec la Confédération (ch. 3.5.9 et ch. 3.5.10). Ces contacts permettent, en accroissant la visibilité des cantons, de sensibiliser la Confédération à leurs problèmes (Niedermann, 2000 : 12).

5.2 Limites dans la participation des cantons au processus décisionnel fédéral

5.2.1 Faible disponibilité à collaborer

Sur le plan politique, les limites de l'action des conférences intercantionales découlent en premier lieu de l'hétérogénéité des cantons eux-mêmes (Wälti, 1996 : 131). Les cantons devenant de plus en plus hétérogènes, comment les conférences intercantionales peuvent-elles défendre les intérêts « des cantons » ? L'éclatement des intérêts des cantons engendre une disponibilité à collaborer très diverse. On constate ainsi que la collaboration intercantonale ne fonctionne souvent bien que lorsque les enjeux sont mineurs et peu conflictuels sur le plan politique (Klöti, 2000 : 25).

Sur la base des activités des conférences intercantionales, le projet RPT ne permet que difficilement de vérifier ces constats issus de la littérature. Cela peut se comprendre si l'on considère que ce projet, paritaire entre la Confédération et les cantons, représente le résultat d'un véritable compromis. On fera néanmoins les remarques suivantes. La première étape a permis de dégager un consensus fort sur les questions de principes relatifs aux quatre piliers du projet, soit : désenchevêtrement des tâches, nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons, renforcement de la collaboration intercantonale et nécessité de réformer le système de péréquation. La seconde étape, relative à la législation d'exécution, a vu des divergences apparaître non pas principalement entre les cantons eux-mêmes,

mais entre les conférences intercantionales (ch. 4.8.3). Les positions des cantons se sont en définitive cristallisées lors de la 3^{ème} étape, soit celle déterminant les « gagnants » et les « perdants » du nouveau système de péréquation financière. La RPT améliorerait la situation financière de la majorité des cantons. Ces derniers n'avaient aucun intérêt à combattre une partie du projet, avec pour risque de voir notamment son entrée en vigueur repoussée. Les conférences intercantionales concernées, en l'occurrence la CdC et la CDF, ont dès lors dû se limiter à adopter des prises de positions minimales, alors que de nombreux cantons avaient émis de sérieuses critiques. Si l'on peut comprendre que la majorité des cantons ait refusé, au sein des conférences intercantionales, de proposer des amendements aux divers fonds de péréquation, on s'étonne de constater qu'ils ont également, majoritairement, été peu enclin à proposer un certain nombre d'amendements pourtant favorables à l'ensemble des cantons (ch. 4.4.2).

Cette relative faible disponibilité à collaborer découle également du système politique suisse. Le fait que les membres des exécutifs cantonaux soient élus par le peuple n'encourage pas la coopération en général et le principe de collégialité en particulier. Chaque membre d'un exécutif est principalement jugé par les activités de son propre département et peu pour son travail de coopération et d'influence à l'intérieur d'un gouvernement (Brunner, 2000 : 274). Actuellement encore, il n'existe pas (sauf dans le canton de Vaud depuis le 1^{er} juillet 2007) de compétence particulière du président des exécutifs cantonaux permettant d'assurer l'homogénéité de l'action gouvernementale. La coordination et la coopération dépendent fortement du bon vouloir des acteurs concernés. Les barrières internes ne se font que plus sentir à l'extérieur des frontières cantonales. En définitive, le « réflexe intercantonal » fait défaut au niveau des gouvernements cantonaux (Sciarini, 2005). La faible propension des gouvernements à collaborer a un effet direct limitant les activités des conférences intercantionales, qui ne peuvent que difficilement prendre des décisions au nom des cantons sur des questions politiquement conflictuelles, ce qui diminue nettement leur potentiel d'action.

5.2.2 Portée limitée des prises de position communes

La relative faible disponibilité des cantons à collaborer a notamment pour effet qu'ils ne sont pas prêts à conférer de nouvelles compétences décisionnelles aux conférences intercantionales. La principale limite de l'action des conférences intercantionales résulte de la portée limitée de leurs prises de position, aussi bien lors de la phase préparatoire, que parlementaire. Plusieurs facteurs y contribuent.

Absence d'effet obligatoire pour les cantons

Les cantons ne sont pas liés par les prises de position des conférences intercantionales (Abderhalden, 1999 : 110). Ils peuvent toujours adopter des positions qui s'en éloignent et ainsi affaiblir sensiblement les prises de position communes (ch. 2.5.2). Afin d'éviter ce risque, il ressort des entretiens menés que les conférences intercantionales doivent faire en sorte que leurs prises de position emportent l'adhésion d'une importante majorité des cantons. Dans le projet RPT, en particulier lors de l'examen du 3^{ème} Message, les prises de position des conférences intercantionales, en l'occurrence la CdC et la CDF, se sont ainsi concentrées sur un certain nombre de points peu conflictuels, auxquels une très grande majorité de cantons pouvaient se rattacher (ch. 4.4.2).

Comme le remarquent certains auteurs, la marge de manœuvre des conférences intercantionales sera limitée tant qu'elles ne disposeront pas de compétences leur permettant de prendre des décisions juridiquement contraignantes pour les cantons (Niedermann, 1998 : 710 ; Trees, 2005 : 63). Néanmoins, doter les conférences intercantionales de telles compétences nécessiterait la création de solides bases légales et créerait également le risque de voir apparaître un 4^{ème} échelon institutionnel (ch. 5.3.8).

Pises de décision par voie de consensus

La plupart des statuts des conférences intercantionales (cf. Annexes 1 et 2) prévoient que les décisions se prennent à la majorité, qualifiée ou non. En pratique, les décisions sont très souvent prises par voie de

consensus (en ce sens Meyer, 2006 : 18). Les conférences tendent à rechercher l'unanimité, même si leurs statuts ne le prévoient pas. Ces pratiques confèrent potentiellement des droits de veto très percutants et peuvent avoir pour effet de limiter les prises de décisions intercantionales au plus petit dénominateur commun (Trees, 2005 : 52). Un système exigeant l'unanimité ou une majorité qualifiée est peu propice aux changements, qui impliquent par la force des choses que certaines parties soient « perdantes » (Klöti, 2000 : 25). La recherche du consensus s'explique par l'absence d'effet obligatoire des prises de position des conférences intercantionales. Il s'agit d'éviter que les cantons minorisés sur des questions essentielles se prononcent individuellement en défaveur des solutions préconisées sur le plan intercantonal, affaiblissant ainsi sensiblement la position intercantonale.

5.2.3 Coordination insuffisante

La coordination des activités des conférences intercantionales est un aspect fondamental du succès de l'action des cantons face à la Confédération (ch. 2.5). Une coordination insuffisante entre les conférences intercantionales ne permet pas aux cantons de bénéficier de l'avantage consistant à rendre la position des cantons plus cohérente et percutante. Cela engendre en outre des doublons et des coûts inutiles.

La réglementation-cadre régit déjà la coordination sur le plan matériel, mais présente certaines limites évidentes (ch. 2.5.2). Le projet RPT a démontré que la coordination méritait d'être nettement améliorée (ch. 4.4.2, ch. 4.4.3, ch. 4.5 et ch. 4.8.3).

5.2.4 Légitimité retenue des prises de position

Les conférences intercantionales sont-elles suffisamment légitimées du point de vue démocratique et de l'Etat de droit pour remplir leurs tâches ? Cette question, indirectement liée à celle de la nature juridique des conférences intercantionales (ch. 5.3.7), se pose régulièrement depuis que leurs activités se développent. Doter les conférences intercantionales de bases légales claires permettrait l'association des parle-

ments cantonaux, voire des citoyens des cantons, ce qui favoriserait leur légitimité démocratique.

On relèvera que la légitimité des conférences intercantionales est indirecte. Leurs organes sont composés de membres de gouvernement qui ont tous, chacun dans leur canton, été élus au suffrage direct. La compétence des gouvernements cantonaux à défendre les intérêts des cantons par le biais des conférences intercantionales se fonde sur le droit cantonal (en principe sur la Constitution), selon lequel les gouvernements cantonaux (en respect des droits de participation éventuels des parlements cantonaux) traitent des affaires extérieures et représentent le canton à l'extérieur. Dans ce sens, les conférences intercantionales constituent un instrument des gouvernements cantonaux pour assumer leurs compétences et leurs tâches dans le domaine des affaires extérieures.

Comme nous l'avons déjà relevé, les prises de position des conférences intercantionales ne sont pas contraignantes pour les cantons (Abderhalden, 1999 : 110 ; Meyer, 2006 : 17). Concernant leurs effets vers l'extérieur, les décisions des conférences intercantionales revêtent uniquement un caractère de recommandation, à l'exception de quelques cas dans lesquels les conférences sont désignées comme organes dotés de compétences déterminées sur la base de conventions intercantionales à caractère législatif (Niedermann, 2001 : 1).

La question de la légitimité se pose en définitive davantage sur le plan politique que juridique, les conférences intercantionales n'ayant pas besoin de personnalité juridique pour accomplir les tâches qui leur sont confiées (Waldmann, 2005b : 23).

Pour de nombreux observateurs, les conférences intercantionales agissent « au nom des cantons ». Or, les cantons, sur le plan institutionnel et juridique, sont représentés par leur gouvernement. Encore aujourd'hui, certains gouvernements ne sont pas régulièrement informés des activités traitées au sein des conférences intercantionales (Niedermann, 2001 : 2 ; pour la Suisse orientale : Brunner, 2000 : 268). L'absence de validation des décisions des conférences intercantionales

par les collèges gouvernementaux est un problème connu depuis longtemps. Dans les faits, les représentants cantonaux sont en principe conscients de la sensibilité politique que peut revêtir un dossier au sein de son collègue gouvernemental (Bolleyer, 2006 : 14). Les risques politiques sont importants s'ils participent à la prise d'une décision qui n'emporterait pas la majorité de leur gouvernement. On peut citer à cet égard l'exemple du projet de Convention intercantonale sur la médecine de pointe (CICCM), adopté par la CDAS, puis rejeté par le gouvernement zurichois le 15 juillet 2005. Pour l'extérieur également, cela pose problème : tant la Confédération que l'opinion publique ne savent souvent pas si une déclaration d'une conférence intercantonale, dans un dossier important, reflète uniquement l'avis des directeurs cantonaux concernés ou un avis politiquement appuyé par une majorité des gouvernements cantonaux (Niedermann, 2001 : 7). Dans le projet RPT, ces questions ont été soulevées lors des débats devant les Chambres sur le 2^{ème} Message (ch. 4.8.3). La procédure de consultation sur le projet de loi sur l'usage de la contrainte policière dans le domaine des étrangers et des transports ordonnés par une autorité fédérale (Loi sur l'usage de la contrainte, LUSC) illustre également cette problématique. Ce projet de loi a été élaboré sous l'impulsion de la CCDJP et en collaboration avec des experts cantonaux, suite aux travaux d'un groupe de travail paritaire Confédération-cantons. Une grande majorité des cantons s'est en revanche opposée au champ d'application restreint que prévoyait le projet soumis à consultation²³. La Confédération peut en définitive aisément opposer les conférences intercantionales à d'autres forces cantonales ou les prendre peu en considération en raison de leur compétence sectorielle, et contester leur légitimité à défendre les intérêts des cantons (Niedermann, 2001 : 2).

²³ Le champ d'application prévu par le projet soumis à consultation était restreint au domaine des étrangers, respectivement aux rapatriements par la voie aérienne, alors que la majorité des cantons souhaitait que celui-ci soit étendu à tous les cas où les autorités fédérales font usage de la contrainte dans le cadre de l'exécution de leurs tâches (cf. Message du Conseil fédéral du 18 janvier 2006, FF 2006, 2429 ss., 2434).

5.2.5 Lenteur du processus

Même si certaines prises de position peuvent être adoptées par voie de circulation, les plus importantes décisions des conférences intercantionales sont adoptées lors des assemblées plénières. Le processus décisionnel est long et complexe, chaque canton devant ratifier les propositions selon sa procédure interne. Il n'est en principe pas adapté lorsque des interventions rapides sont indispensables, par exemple lorsqu'un projet est amendé en commission parlementaire et qu'une action avant les débats au plenum est nécessaire. Les conférences intercantionales régionales, qui comme nous l'avons constaté, n'ont qu'un rôle mineur à jouer dans le processus décisionnel fédéral, peuvent à ce stade suppléer à l'absence de réaction des conférences intercantionales nationales, mais avec des chances de succès limitées (ch. 4.6.2).

La CdC, dans le cadre du projet RPT, a néanmoins réussi à adopter une prise de position sur une proposition de compromis du Conseil des Etats sur le 1^{er} Message. Dans le cadre du 3^{ème} Message, elle a pu, en quelques jours, proposer aux gouvernements cantonaux un argumentaire validé par le Bureau par voie de circulation, destiné à être communiqué aux parlementaires fédéraux. Cet argumentaire concernait un amendement adopté par la commission du Conseil national (ch. 4.6.1). Nous constatons que des solutions existent afin d'accélérer le processus décisionnel. Lorsque les délais ne permettent pas aux assemblées plénières d'adopter de prises de position consolidées, elles passent par une utilisation plus fréquente de prises de décision par voie de circulation et par l'adoption de modèles de prises de position, adoptées par les organes exécutifs à l'attention des gouvernements cantonaux.

En définitive, les éventuelles lenteurs des processus sont souvent dues à l'organisation interne des cantons, qui ne parviennent pas à suivre le rythme imposé par les conférences intercantionales, qui, de leur côté, dépendent d'impératifs provenant des autorités fédérales.

5.3 Risques pour les cantons du développement des conférences intercantionales

Le développement des conférences intercantionales pose un certain nombre de questions d'ordre politique, juridique ou institutionnel. Certains facteurs, liés à la nature et au fonctionnement des conférences intercantionales, pourraient ainsi indirectement nuire au renforcement du positionnement des cantons face à la Confédération dans le processus décisionnel fédéral.

5.3.1 Autonomisation croissante

On constate que les conférences intercantionales nationales, même si leurs structures sont très hétérogènes (ch. 2.2), ont, de manière générale, développé des secrétariats de plus en plus professionnels. A ce titre, le développement des conférences intercantionales ne peut pas strictement être interprété comme un renforcement de la position des cantons face à la Confédération. Il pourrait même au contraire impliquer une perte d'influence des gouvernements (Brunner, 2000 : 161 et auteurs cités). Les conférences intercantionales doivent aujourd'hui être considérées comme des entités en quelque sorte indépendantes, dont la loyauté à l'égard des cantons doit continuellement être contrôlée (Bolleyer, 2006 : 17).

Le projet RPT a démontré à plusieurs reprises que les cantons ne percevaient pas toujours l'action des conférences intercantionales comme défendant strictement leurs intérêts face à la Confédération. Sur le plan politique, on relève que les « cantons contributeurs » ont insisté pour être représentés au sein de l'Organe de direction politique, estimant probablement ne pas être suffisamment défendus par la délégation de la CdC et de la CDF (ch. 4.3.1).

Il faut néanmoins remarquer que la défense des intérêts « des cantons » n'est guère aisée. Les entretiens menés ont démontré qu'il est indispensable que les représentants des cantons dans des structures de projet exposent régulièrement quelles positions ils ont défendues au sein des groupes de travail. Le fait que les secrétariats des conférences

intercantonales travaillent quotidiennement aux côtés de représentants de la Confédération a renforcé ce sentiment auprès de certains cantons. Il est en effet notoire que, sur le plan technique, des réseaux de relations très denses entre représentants des cantons et de la Confédération se tissent quotidiennement (ch. 3.5.10). Ce risque s'accroît avec la « Maison des cantons » et le développement prévisible des secrétariats. Les entretiens ont démontré que les liens étroits tissés avec les fonctionnaires fédéraux emportent le risque d'influer sur les propositions de prises de position des secrétariats des conférences à l'attention des gouvernements cantonaux.

5.3.2 Bureaucratie et technocratie

L'activité de l'ensemble des conférences intercantonales, tant nationales que régionales, engendre des doublons et des coûts de coordination importants, et par conséquent un risque d'inefficience relevé par de nombreux auteurs (Meyer, 2006 : 152). Ces coûts pourraient même annuler dans l'ensemble les gains d'efficacité espérés par la collaboration intercantonale. Le risque serait de voir apparaître une bureaucratie intercantonale (Sciarini, 2005). Pour lutter contre ce risque, des organes de coordination ont été créés (rencontre entre la CdC et les présidents de conférences spécialisées, CoseCo). Par ailleurs, la réglementation-cadre (ch. 2.5.2) et le projet « Maison des cantons » (ch. 2.5.3) poursuivent le but d'améliorer la coordination et l'efficacité de l'activité des conférences intercantonales (Waldmann, 2005a : 26).

Le projet RPT a démontré que, par des défauts de coordination, des coûts de coordination inutiles en résultent, comme lors des prises de position de la CdC et de la CDF sur le 3^{ème} Message (ch. 4.4.2 et ch. 4.4.3).

Il n'en demeure pas moins que des infrastructures professionnelles sont indispensables. Le travail administratif sur le plan intercantonal représente une aide pour les cantons. Les entretiens ont confirmé que, dans les dossiers complexes, de nombreux « petits » cantons n'ont pas les moyens de documenter suffisamment leurs prises de position. Les

entretiens ont néanmoins révélé que le projet « Maison des cantons » engendre, à l'opposé des gains d'efficacité espérés, également un risque de bureaucratisation, dont l'une des conséquences possible serait un éloignement des conférences intercantionales de leur mission première, soit celle de défendre les intérêts des cantons.

Nous distinguons du risque de « bureaucratisation » celui de « technocratisation » de l'action des conférences intercantionales ou, en d'autres termes, le risque d'une certaine perte d'influence du politique face à l'administration. Ce risque apparaît clairement à l'analyse des débats devant le Conseil des Etats, lors de l'examen du 2^{ème} Message RPT (BO 2006 E 127). Certains Conseillers aux Etats se sont ainsi étonnés que des délégués cantonaux, secrétaires de conférences intercantionales, s'opposent à certaines prises de position de Conseillers d'Etat, délégués par d'autres conférences intercantionales. A notre avis, il ne s'agit pas purement et simplement d'interdire à un représentant d'un secrétariat d'une conférence intercantonale d'émettre un avis opposé à celui d'un membre d'un gouvernement, représentant une autre conférence intercantonale. Ce problème soulève la question de l'indispensable clarté du mandat donné par une conférence intercantonale à un représentant « technique » devant défendre la position intercantonale aux Chambres fédérales. Lors des débats aux Chambres sur le 2^{ème} Message RPT, cela n'a visiblement pas été le cas. Cette situation révèle également un certain malaise perçu par le monde politique, tant fédéral que cantonal, sur le rôle grandissant que prennent les secrétariats des conférences intercantionales. Cette importance accrue du personnel administratif tient notamment de la complexification croissante des politiques publiques. La RPT, en particulier son volet relatif aux nouveaux instruments de péréquation, est un exemple patent. On constate que seuls quelques fonctionnaires fédéraux ou intercantonaux maîtrisent véritablement la complexité de tels pro-

jets²⁴. On relèvera néanmoins que ces critiques sont souvent adressées aux administrations cantonales elles-mêmes.

5.3.3 Evolution en tant que partenaires privilégiés de la Confédération

Tant la Constitution que la législation fédérales sont claires : les partenaires institutionnels exclusifs de la Confédération sont les cantons. Les conférences intercantionales ne sont pas mentionnées, ni dans la Constitution, ni dans la législation fédérale. Néanmoins, la Confédération, lorsqu'elle s'enquiert de la position des cantons, s'adresse parfois de manière privilégiée aux conférences intercantionales, contrairement à la réglementation-cadre (ch. 2.5.2). Les entretiens ont confirmé que cette tendance est perçue par les secrétaires des conférences intercantionales. Il est évident que la Confédération peut parfois avoir intérêt à traiter avec les conférences intercantionales, plutôt que vingt-six cantons. Cette crainte est également exprimée par certains cantons²⁵. Cette tendance est particulièrement ressentie sur le plan technique, dans les liens entre les offices fédéraux et les cantons. En outre, il a été constaté ces dernières années que le Conseil des Etats consulte désormais régulièrement les cantons directement via les conférences intercantionales. Cette situation s'explique au vu des délais imposés lors de cette phase du processus et de l'absence d'obligation légale pour le Parlement de consulter les cantons. Le Conseil des Etats n'est par ailleurs pas lié par la réglementation-cadre.

5.3.4 Ressources nécessaires dans les cantons

Les conférences intercantionales ont un coût non seulement direct, par leur budget de fonctionnement, mais également indirect, par le temps que consacrent à leurs activités tant les Conseillères et Conseillers d'Etat que le personnel administratif des cantons.

²⁴ *Le noyau dur des grandes réformes*, La Liberté, 23 novembre 2006.

²⁵ *Die Kantone wollen in Bern mehr Flagge zeigen*, Basler Zeitung, 7 mai 2007.

Ces ressources doivent néanmoins être mises en balance avec celles que devraient consacrer les cantons pour la défense de leurs intérêts pris individuellement, ce qui dépasserait le cadre du présent travail. Il s'agit uniquement de mettre en lumière que le développement des conférences intercantionales a un effet direct sur l'organisation des cantons.

Les présidents des conférences intercantionales consacrent une grande partie de leur temps à des séances de comité, de commission des Chambres fédérales, ainsi qu'à des séances de travail avec le Conseil fédéral, le Conseil des Etats ou des groupes de travail internes. Ces séances ont d'ailleurs souvent lieu en dehors de leur canton, en principe dans la capitale fédérale. La forte présence des membres de gouvernements engagés dans des institutions intercantionales et dans des organes de la Confédération constitue une des clés du succès pour la prise en compte des cantons au niveau fédéral (CdC, 2005 : 6). L'objectif doit être de renforcer le lobbying, soit l'exercice des activités des cantons en tant que groupe de pression face à la Confédération. Une telle activité exige des moyens importants. Il suffit d'observer les moyens mis en œuvre par d'autres groupes de pressions pour s'en rendre compte (Niedermann, 2000 : 5). Le projet RPT est illustratif à cet égard. La structure de projet mise en place a nécessité des ressources très importantes, tant au niveau politique que technique (ch. 4.3.1).

Le coût actuel des conférences intercantionales pour les cantons, s'il augmente régulièrement, peut encore être considéré comme relativement modeste par rapport aux budgets cantonaux²⁶. Selon certains auteurs, les cantons auraient plutôt intérêt à investir davantage afin d'exercer un lobbying plus efficace face à la Confédération (Niedermann, 2007).

²⁶ Sur la base des comptes 2006, les charges des conférences intercantionales nationales se montaient à un total d'un peu plus de 20 mois de francs (cf. Annexe 1).

5.3.5 Déficit de contrôle

Plusieurs conférences intercantionales nationales ont des budgets dépassant un million de francs. Le système de contrôle des comptes mis en place est pourtant globalement très peu développé, ce qui est peu satisfaisant (Meyer, 2006 : 151).

5.3.6 Rapports de force entre les cantons

Le système de la parité entre les cantons (un canton – une voix), strictement observé au sein des conférences intercantionales, pénalise de manière objective la minorité de grands cantons. Sur le plan de l'analyse, la situation peut être comparée à celle prévalant au sein du Conseil des Etats (ch. 3.3.6). En revanche, aucune « 2^{ème} Chambre intercantonale », à l'image du Conseil national, ne permet de pondérer le poids objectif des « petits cantons ».

Cette affirmation est contredite par les entretiens menés avec les représentants des secrétariats des conférences intercantionales, selon lesquels il apparaît que ce sont les « petits cantons » qui craignent en particulier le développement des conférences intercantionales. Les petits cantons périphériques craignent notamment que les conférences intercantionales – notamment la CdC –, par le développement de leur appareil administratif, s'éloignent peu à peu de leurs intérêts (Bolleyer, 2006 : 17). Les « grands cantons », par les moyens dont ils disposent sur le plan administratif, peuvent, par leur maîtrise supérieure des dossiers et des enjeux, peser davantage sur les décisions.

En tout état de cause, il ne paraît pas possible sur le plan politique, ce que les entretiens ont confirmé, de modifier le système actuellement en vigueur par une pondération du poids des cantons, par exemple selon leur population.

5.3.7 Absence de personnalité juridique

Comme cela ressort des tableaux de synthèse (Annexes 1 et 2), la plupart des conférences intercantionales sont dépourvues de la person-

nalité juridique et leur existence ne repose sur aucune base légale expresse. La question de leur nature juridique s'est posée à de nombreuses reprises ces dernières années (cf. déjà Häfelin, 1969 : 686 ; pour une vue d'ensemble, Meyer, 2006 : 6). Certains auteurs, se fondant sur le principe de l'Etat de droit (art. 5 al. 1^{er} Cst), estiment que les défauts de bases légales devraient être réparés (Meyer, 2006 : 150). La CdC a analysé l'opportunité de se doter de la personnalité juridique, suite à un avis de droit rendu par le Prof. Bernhard Waldmann (2005b), qui a proposé la création d'une association au sens des art. 60 ss. CCS ou d'une corporation de droit public.

Sur le plan fédéral, une initiative parlementaire a été déposée, demandant qu'une base constitutionnelle soit créée afin de régler le statut, le rôle et les compétences de la CdC (ip 06.446 Ulrich Schliuer). Selon cette initiative, la CdC agirait sur la politique fédérale de plus en plus « au nom des cantons », alors que sa légitimité ne serait nullement établie, ses avis ne reposant sur aucune décision d'un parlement cantonal ou de l'électorat. Selon l'initiant, cette absence d'une légitimité établie exigerait un correctif. Le 30 mars 2007, la CIP du Conseil national a décidé de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire. Sur le plan cantonal également, des parlementaires ont déposé des interventions afin de demander des éclaircissements sur la nature juridique des conférences intercantionales, en l'occurrence la CdC²⁷. Les secrétariats des conférences intercantionales nationales reconnaissent eux-mêmes que l'absence de personnalité juridique devrait être réparée (Bolleyer, 2006 : 21).

En l'état, la CdC a renoncé à réviser sa convention. Il s'avère en effet que la Convention CdC répond aux besoins pratiques actuels et que la CdC n'a pas besoin de personnalité juridique pour accomplir les tâches qui lui sont confiées (Waldmann, 2005b : 23). Nous partageons

²⁷ Réponse du Conseil d'Etat du Canton de Zurich du 21 avril 2004 (dringliche Anfrage Zanetti : *Europapolitik des Regierungsrates*), KR-Nr 113/2004, et du 18 août 2004 (Anfrage Zanetti : *Rechtliche Grundlagen der Verwaltungstätigkeit*), KR-Nr 258/2004.

cet avis. Doter les conférences intercantionales de la personnalité juridique doit accompagner un processus politique ayant pour but de leur donner davantage de poids. Nous n'estimons pas indispensable de les doter de la personnalité juridique, tant qu'elles n'émettront que des recommandations et des prises de position sans effet obligatoire pour les cantons.

5.3.8 4^{ème} échelon institutionnel et déficit démocratique (pour mémoire)

Selon de nombreux auteurs (notamment Rhinow, 2003 : 4 ; Sciarini, Bochsler, 2006 : 282), le développement des collaborations intercantionales, par le biais de conventions intercantionales, renforce le pouvoir des Exécutifs au détriment des Parlements. Les activités des conférences intercantionales, au sein desquelles se négocient les conventions intercantionales, créeraient le risque de voir se développer un quatrième échelon institutionnel dénué de légitimité démocratique. Les cantons devraient se concentrer sur une meilleure utilisation ou une réforme des instruments existants, plutôt que de constituer de nouveaux organismes tels que la CdC, qui complexifieraient encore davantage le système fédéraliste suisse.

Le « déficit démocratique », très souvent mentionné en relation avec le développement des conférences intercantionales, a trait au rôle des conférences intercantionales sur le plan horizontal, dans le cadre de l'élaboration et l'adoption des conventions intercantionales (dans la coordination des politiques publiques ressortissant à la compétence des cantons ou dans la mise en œuvre des politiques publiques fédérales). Si la Constitution mentionne que « les cantons participent...en particulier à l'élaboration de la législation » (art. 45 al. 1^{er} Cst), il a en effet toujours été clair que cette tâche revenait au gouvernement, dans sa mission générale de représentation du canton vers l'extérieur (Abderhalden, 1999 : 197). En ce sens, les prises de position des conférences intercantionales ne sont qu'un outil que les gouvernements peuvent mettre en œuvre dans le cadre de leurs compétences. Cette problématique est brièvement mentionnée, même si elle ne touche

qu'indirectement le rôle des conférences intercantionales dans la défense des intérêts des cantons face à la Confédération.

Le souci du « déficit démocratique » s'est fortement manifesté dans le projet RPT, à propos de l'ACI, qui, selon certains, encourage un développement des relations extérieures dénué de légitimité démocratique. La gestion des négociations de conventions avec d'autres cantons et la participation à des conférences intercantionales (représentation du canton à l'extérieur) fait partie des droits inaliénables du gouvernement. En principe, le parlement ne peut pas amender le contenu de conventions intercantionales, mais uniquement les accepter ou les refuser dans leur ensemble, au stade de la ratification. En comparaison avec les procédures législatives internes, il en résulte une certaine restriction de leurs droits de participation (Nuspliger, 2006 : 36).

Néanmoins, à l'échelle de la Suisse occidentale, la Convention des conventions, ratifiée par les cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura, permet aux parlements, par le biais de commissions interparlementaires, de participer activement à l'élaboration du contenu de conventions intercantionales (Convention du 9 mars 2001 relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger²⁸). Par ailleurs, un certain nombre de cantons ont modifié ou songent à modifier leur droit cantonal afin d'améliorer la participation des parlements à la procédure d'adoption de conventions intercantionales (cf. pour le canton de Vaud, art. 60 ss. de la nouvelle loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil).

Nos constatons qu'au vu du développement perpétuel des affaires extérieures, le rôle des parlements cantonaux dans les procédures

²⁸ On relèvera que cette convention fait actuellement l'objet d'une révision totale. Un avant-projet de Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'adoption et de l'exécution des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des Parlements, CoParl) a été adopté par la CGSO le 8 juin 2007.

d'adoption de conventions intercantionales est appelé à évoluer ces prochaines années.

6 Propositions de réformes

Cette dernière partie de notre travail doit permettre de faire un certain nombre de propositions concrètes, dans le cadre institutionnel actuel, afin que les cantons renforcent leur position face à la Confédération dans le processus décisionnel fédéral par le biais des conférences intercantionales. Elle se base sur les constats observés au chapitre 5 du présent travail. Nous distinguerons les propositions selon les acteurs concernés (conférences intercantionales et cantons).

6.1 Réformes touchant les conférences intercantionales

6.1.1 Renforcement de la coordination

Les conférences intercantionales doivent renforcer la coordination de leurs activités, afin d'éviter le risque d'atomisation des positions des cantons. A terme, le projet « Maison des cantons », tel qu'il est actuellement mis en œuvre, ne devrait pas être suffisant. Seule la mise en œuvre de la variante III « centre de compétences intercantonal » devrait être à même de renforcer véritablement la coopération entre les conférences intercantionales nationales.

Le déficit de coordination des activités des conférences intercantionales a été étudié au ch. 5.2.3. Le développement de synergies et de réseaux qui résulteront du projet « Maison des cantons » devrait améliorer la coordination entre les conférences intercantionales. Comme les compétences des diverses conférences intercantionales nationales ne sont pas touchées, le risque de prises de position contradictoires subsiste. A notre avis, le rôle de la CdC doit être clarifié. Seule la création d'une structure telle que le « centre de compétences intercantonal », étudié en tant que variante III dans le Rapport « Maison des cantons » (CdC, 2005 : 12) permettrait d'éviter au maximum - sans les exclure totalement - des prises de position contradictoires. Dans cette variante, les secrétariats des conférences sont réunis par domaine (par exemple formation, affaires sociales et santé, finances et

économie, ressources et infrastructure etc.). La coordination entre les secrétariats des conférences est assurée par une direction, composée des secrétaires de tous les secrétariats des conférences et mise en place par l'Assemblée plénière de la CdC. Le Bureau de la CdC exerce le contrôle politique de la direction de la « Maison des cantons ». Cette variante impliquerait une réorganisation étendue de la collaboration intercantonale au niveau technique. Un large soutien politique est une condition indispensable à la réalisation d'un centre de compétences. Or celui-ci fait actuellement défaut (ch. 2.5.3).

6.1.2 Clarification des mandats et contrôle politique accru

Les acteurs intercantonaux doivent rendre régulièrement compte aux cantons de leurs activités, notamment au sein des structures de projet (clarification des mandats et du devoir d'information). Le contrôle politique doit être renforcé.

Les propositions de solutions pour lutter contre le risque d'autonomisation (ch. 5.3.1), de bureaucratisation et de technocratisation (ch. 5.3.2) des conférences intercantionales, passent par un contrôle politique accru des cantons sur les activités des conférences intercantionales, notamment au sein des structures de projet et des groupes de travail. Le lien hiérarchique doit être clarifié et des mandats clairs doivent être confiés aux représentants cantonaux. On ne passera pas sous silence que cette tâche n'est pas aisée. En particulier, il est délicat de définir la marge de manœuvre des personnes déléguées. Une certaine marge de manœuvre est en effet indispensable dans les négociations avec les représentants de la Confédération et les autres groupes d'intérêts.

6.1.3 Renforcement du contrôle financier

Le contrôle financier des conférences intercantionales doit être développé. Les statuts doivent être modifiés en ce sens.

Le contrôle financier des conférences intercantionales importantes (notamment la CdC) doit être renforcé, afin d'assurer une utilisation efficiente des deniers publics (ch. 5.3.5). Il s'agirait d'instituer une commission des finances, composée de trois à cinq Conseillères et Conseillers d'Etat, sur le modèle des commissions des finances parlementaires. A titre d'exemple, sur le plan fédéral, les Commissions des finances procèdent à l'examen préalable de la planification financière, du budget et des comptes. Elles exercent la haute surveillance sur l'ensemble des finances de la Confédération. Les projets d'actes qui engendrent des conséquences financières importantes leur sont soumis (art. 50 LParl).

6.1.4 Préparation à temps des projets de prises de position

Les conférences intercantionales doivent mettre en place un système de préparation des prises de position permettant aux collèges gouvernementaux de les valider et ainsi d'augmenter leur légitimité.

Les conférences intercantionales doivent soumettre aux cantons leurs projets de prises de position suffisamment tôt, afin que les gouvernements puissent se prononcer sur les objets d'importance. Des efforts organisationnels doivent être fournis tant au niveau des conférences intercantionales que des cantons (ch. 5.2.4).

6.2 Réformes touchant les cantons

6.2.1 Changement de culture politico-institutionnelle

Un changement de culture politico-institutionnelle est indispensable afin de développer au sein des gouvernements un « réflexe intercantonal ». Les gouvernements cantonaux doivent faire en sorte de dépasser l'esprit départemental. Les cantons doivent renforcer leurs réseaux avec les conférences intercantionales.

Changement de culture politico-institutionnelle afin de lutter contre la faible disposition des cantons à collaborer

La volonté politique des élus est le critère majeur en vue de développer les collaborations (Brunner, 2000 : 262). Les solutions à la faible disposition des gouvernements cantonaux à collaborer passent par un changement fondamental de la culture politico-institutionnelle, afin de développer au sein des gouvernements un « réflexe intercantonal ». Ce réflexe nécessiterait que les Conseillères et Conseillers d'Etat se réapproprient le leadership politique en la matière, afin de mettre en œuvre une action politique cohérente et s'éloigner quelque peu du système départemental (Sciarini, 2005). Une politique cohérente supracantonale nécessite que les membres des gouvernements dépassent les oppositions partisans et leurs ambitions personnelles. La personnalité des élus joue un rôle majeur (Brunner, 2000 : 380). Ce volontarisme politique doit en outre être intégré au sein des administrations cantonales, dans lesquelles des rivalités interdépartementales se font également fortement sentir (Niedermann, 2000 : 16). L'efficacité du travail administratif au sein des groupes de travail dépend fortement de l'engagement des collaborateurs administratifs des cantons. On constate également des différences culturelles sur le plan administratif (Brunner, 2000 : 380).

Les cantons doivent être davantage disposés à délaisser quelques intérêts immédiats, afin que des positions communes puissent être adoptées. Une vision à long terme est nécessaire. Une condition du succès d'un changement de culture est bien évidemment qu'à long terme, toutes les parties y trouvent leur compte, sous peine de voir certains cantons se désinvestir (Niedermann, 2000 : 13). Un tel engagement doit permettre d'améliorer la perception du fédéralisme dans notre pays. L'image d'« esprit de clocher » ou de « fouillis cantonal » est vivace et s'est répandue ces dernières années, notamment dans les médias (Fondation *ch*, 2007 : 26).

Les conférences intercantionales ont également un rôle important de persuasion à exercer, afin que les cantons entament ce changement

culturel, notamment par les réseaux qu'elles permettent de créer tant sur le plan politique que technique. Sur le plan politique, les acteurs impliqués influencent fortement la volonté des cantons à collaborer. Sur le plan technique, le travail des secrétariats, même si leurs moyens sont très divers, doivent tendre à un développement des opportunités de prises de position communes. Les entretiens ont démontré que la qualité de la préparation des prises de décision, donc le travail des secrétariats des conférences intercantionales, est un critère essentiel en vue d'amener les cantons récalcitrants à coopérer. Les liens et les réseaux entre cantons et conférences intercantionales doivent être renforcés. Les cantons doivent pouvoir dégager des forces rapidement afin de permettre aux conférences intercantionales de suivre le rythme du processus décisionnel fédéral (Niedermann, 2000 : 8).

Par ailleurs, les cantons doivent également être davantage conscients que les projets fédéraux restent finalement du ressort de la Confédération. Un défaut de collaboration peut souvent avoir pour effet que la Confédération parvienne à imposer son projet sans tenir compte de l'avis des cantons. Par exemple, s'agissant du 3^{ème} Message RPT, on doit constater que, si les cantons et la Confédération n'étaient pas parvenus à s'entendre sur un système de péréquation financière, la Confédération aurait pu se réapproprier le dossier et tenter d'imposer une harmonisation fiscale matérielle. Sans se prononcer sur l'opportunité politique de cette mesure, il est évident qu'elle remettrait fondamentalement en cause les cantons dans leur existence même. Aucun canton n'a d'ailleurs postulé jusqu'à présent une harmonisation fiscale matérielle. La menace de l'harmonisation matérielle a été brandie notamment par le Chef du DFF lors de débats devant le Conseil des Etats relatifs au 1^{er} Message RPT (BO 2002 E 849).

Afin de pousser certains cantons récalcitrants à adopter une prise de position commune, les conférences intercantionales, à l'instar de la CdC lors de sa prise de position sur le projet de 3^{ème} Message, peuvent faire ressortir les prises de position de minorités. On peut néanmoins douter de l'efficacité de ces positions minoritaires, qui ont bien plutôt l'effet d'affaiblir la portée de la position consolidée des cantons.

Lorsque des intérêts régionaux ou structurels sont en jeu et que l'hétérogénéité des cantons empêche l'adoption de positions communes, les cantons doivent se limiter, en tant que solution subsidiaire, à former des coalitions selon leurs intérêts (régionaux ou structurels) (Sager, Steffen, 2006 : 172). Dans ce cas de figure, les conférences régionales ont un rôle important à jouer. On relèvera également une particularité liée au projet RPT, soit l'alliance entre les « cantons contributeurs », qui n'est pas l'émanation d'une conférence régionale. Cette coalition informelle s'est développée au cours du projet RPT et a débouché sur une prise de position commune sur le 3^{ème} Message RPT. Ces alliances informelles entre certains cantons peuvent représenter une alternative lorsqu'un projet, comme celui de la RPT, n'engendre pas de concurrence entre les cantons selon les régions mais selon leurs structures (notamment villes - campagnes ou plateau - montagne).

On relèvera que des pressions externes peuvent également pousser les acteurs impliqués à se rapprocher et à collaborer (Niedermann, 2001 : 4). Aujourd'hui, on constate que la Confédération pousse les cantons à coopérer, en les menaçant de centraliser encore davantage de compétences s'ils n'y parviennent pas. Les nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation, adoptés par le peuple et les cantons le 21 mai 2006, vont dans ce sens. Désormais, si les efforts de coordination des cantons dans les domaines de l'instruction publique (art. 62 Cst) et des hautes écoles (art. 63a Cst) n'aboutissent pas, la Confédération pourra légiférer. Ces pressions visent à pousser les cantons à collaborer dans leurs domaines de tâches, mais pourraient également avoir pour effet de développer les collaborations dans la défense des intérêts des cantons dans le processus décisionnel fédéral.

Changement de culture politico-institutionnelle afin de lutter contre la portée limitée des prises de position des conférences intercantionales

Tout comme s'agissant de la faible disposition des cantons à collaborer, les solutions envisageables, afin de renforcer la portée des prises de position des conférences intercantionales dans le système institu-

tionnel actuel, passent principalement par un changement de culture politico-institutionnelle.

Certes, modifier le processus décisionnel des conférences intercantionales en leur permettant d'adopter des décisions à la majorité simple est tout à fait envisageable. Il suffit de modifier les statuts en ce sens. Les décisions prises à la majorité ne sont pas une nouveauté dans la Suisse fédérale. La CDIP, notamment, a mis au point toute une série d'instruments dans ce sens. Le principe des décisions à la majorité qualifiée est aussi prévu par l'Accord intercantonal universitaire du 20 février 1997 (AIU) et l'Accord intercantonal du 12 juin 2003 sur les hautes écoles spécialisées (AHES).

S'agissant des prises de position sur des projets fédéraux, la portée de cette évolution serait limitée tant que les décisions des conférences intercantionales n'auront pas d'effet obligatoire et que les cantons pourront se prononcer de manière individuelle dans un sens opposé. Au contraire, des prises de position non soutenues par une solide majorité de cantons et contredites par une forte minorité d'entre eux décrédibilisent les prises de position des conférences intercantionales en tant que relais de « l'avis des cantons ».

Une solution serait de permettre aux conférences intercantionales d'adopter des prises de position liant les cantons. Conférer de telles compétences représenterait cependant un changement fondamental de notre système fédéral (même si, on le rappelle, la CDIP dispose dans certains cas de cette compétence). Sur le plan juridique, il serait indispensable que des bases légales très claires soient adoptées. Politiquement, cette proposition n'aurait en outre aucune chance de succès (Niedermann, 2000 : 21).

6.2.2 Respect strict de la réglementation-cadre

Les cantons doivent insister pour que la Confédération respecte strictement la réglementation-cadre.
--

Afin de lutter contre le risque d'autonomisation des conférences inter-cantoniales, les cantons doivent réaffirmer qu'ils sont les partenaires institutionnels premiers de la Confédération. Si celle-ci peut s'adresser aux conférences pour lui soumettre des projets en consultation, il faut prendre garde à ce que cela ne se fasse pas au détriment de ses rapports avec les cantons. La réglementation-cadre doit strictement être appliquée par le Conseil fédéral. Elle doit également être strictement appliquée par les offices fédéraux.

6.2.3 Validation des décisions par les gouvernements

Les gouvernements cantonaux doivent valider les décisions importantes des conférences intercantoniales.

La question de la légitimité des conférences intercantoniales est davantage politique que juridique. La transparence doit être améliorée, afin que les gouvernements cantonaux valident les décisions importantes des conférences intercantoniales. Comme nous l'avons déjà relevé (ch. 6.1.4), les conférences intercantoniales doivent mettre en place un système de préparation des prises de décision qui le permette. A nos yeux, des procédures formelles internes aux cantons doivent être développées afin d'éviter le risque que des décisions des conférences intercantoniales soient rejetées par la suite par des gouvernements cantonaux. Une validation a en outre pour effet d'améliorer indirectement la coordination entre les conférences intercantoniales, en réduisant le risque que des prises de position contradictoires soient adoptées (ch. 6.1.1).

La CdC, aujourd'hui, insiste souvent auprès des cantons afin qu'ils fassent adopter les prises de position importantes par leur gouvernement respectif. Cela a été le cas notamment lors de la procédure d'adoption de la prise de position consolidée relative au 1^{er} Message RPT.

Dans certains cantons, les ordres du jour des conférences intercantoniales sont communiqués au collège gouvernemental. Les thèmes im-

portants sont abordés en cours de séance. Il s'agit là à nos yeux d'un enjeu majeur afin d'augmenter la légitimité des conférences intercantionales. Les prises de position des conférences intercantionales, tant gouvernementales que sectorielles, doivent pouvoir se fonder sur un appui politique des gouvernements cantonaux. Cette question pose bien évidemment un certain nombre de problèmes organisationnels. Les gouvernements cantonaux doivent dès lors adapter leur fonctionnement et leur processus interne de prise de décision, afin de pouvoir soutenir le rythme élevé qu'implique le travail sur le plan intercantonal. Dans le Canton de Vaud, depuis le 1^{er} janvier 2007, un point « affaires intercantionales et fédérales » est intégré à l'ordre du jour des séances du Conseil d'Etat. Par ailleurs, un Président est désormais nommé pour toute une législature (cinq ans), avec pour mission notamment de conduire les relations extérieures (art. 29 al. 2 de la loi du 6 mars 2007 modifiant la loi 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat). Ces réformes organisationnelles dans les cantons doivent avoir pour effet de garantir une politique extérieure cohérente et globale. Une telle politique nécessite également des moyens administratifs. La plupart des grands cantons disposent d'une structure administrative, souvent rattachée à la Chancellerie, chargée de coordonner sur le plan technique la politique extérieure cantonale. Le Canton de Vaud, par exemple, dispose d'un Office des affaires extérieures, rattaché au Département présidentiel, soit, depuis le 1^{er} juillet 2007, au Département des finances et des relations extérieures.

6.2.4 Simplification des processus

Les processus décisionnels au sein des cantons doivent être simplifiés afin de pouvoir suivre le rythme soutenu des activités des conférences intercantionales.

Des réformes des processus décisionnels internes aux cantons doivent permettre une accélération du processus décisionnel intercantonal. Les conférences intercantionales, quand les délais sont trop serrés, doivent être encouragées à préparer des modèles de prises de position à

l'attention des gouvernements cantonaux, comme cela a été le cas avec la proposition de la CdC dans le cadre des débats sur le 3^{ème} Message RPT. Il est alors primordial que les cantons puissent, de manière efficace, communiquer ces prises de position à leur députation. Le renforcement des liens entre gouvernements cantonaux et députations aux Chambres fédérales est dès lors également l'une des clés du succès pour les cantons. A cette fin, l'information au sein des administrations cantonales doit également être complète et transparente (Niedermann, 2000 : 13).

7 Synthèse et conclusion

Sur le plan politique, les conférences intercantionales nationales renforcent la position des cantons dans le processus décisionnel fédéral, en permettant aux cantons, par la coordination et la concertation, de présenter un front commun face à la Confédération, et ainsi diminuer les risques de division. Elles permettent – principalement par leur travail d’expertise sur le plan technique – de maîtriser la complexification croissante des politiques publiques. Aujourd’hui, les conférences intercantionales peuvent également jouer un rôle actif en tant que force de proposition et de contrepoids face à la Confédération. Elles permettent enfin d’accroître la visibilité des cantons face à la Confédération.

Les conférences intercantionales agissent tout au long du processus décisionnel fédéral. Elles permettent aux cantons de limiter les inconvénients des moyens institutionnels classiques de participation au processus décisionnel fédéral et jouent un rôle prépondérant au regard des nouvelles formes de participation des cantons qui se sont développées ces dernières années.

Les limites de l’action des conférences intercantionales découlent principalement de l’hétérogénéité des cantons et du système politique suisse. Les cantons démontrent une faible disposition à collaborer, ce qui a notamment pour conséquence qu’ils ne sont pas prêts à déléguer des compétences décisionnelles avec force obligatoire aux conférences intercantionales. Des solutions passent par un changement de culture politico-institutionnelle. Sur le plan cantonal, des réformes organisationnelles doivent inciter les gouvernements à développer un réflexe « intercantonal ». Le travail des conférences intercantionales peut également jouer un rôle important en vue d’un changement de culture politico-institutionnelle. Les cantons doivent mettre en place des structures adéquates afin de suivre le rythme soutenu des activités des conférences intercantionales. Les gouvernements cantonaux doivent disposer d’une vision globale et collégiale des collaborations intercantionales, afin d’augmenter la légitimité des activités des confé-

rences intercantionales. Des réformes institutionnelles sur le plan intercantonal ne nous semblent en revanche pas pouvoir obtenir l'adhésion des cantons. Les limites liées au fonctionnement des conférences intercantionales, principalement les défauts de coordination, peuvent en revanche trouver des solutions, avec notamment la mise en place de la « Maison des cantons », variante III, et une clarification du rôle de la CdC.

Sur le plan fédéral, des réformes ponctuelles des moyens à disposition des cantons pour participer au processus décisionnel fédéral sont envisageables : réforme de la LCo afin de permettre aux cantons de se prononcer sur des projets de Messages lorsque, suite à une procédure de consultation, le Conseil fédéral souhaite modifier un projet sur un point important touchant les cantons. Tout comme lors de la phase gouvernementale, une révision de la LParl pourrait permettre aux cantons de se prononcer durant la phase parlementaire au cas où les Chambres fédérales devaient modifier un projet du Conseil fédéral sur un point important touchant directement les cantons.

Les risques pour les cantons liés au développement des conférences intercantionales doivent également trouver des réponses appropriées. Un contrôle accru sur le plan politique doit permettre d'éviter le risque d'une autonomisation (y compris contre l'évolution qui verrait les conférences intercantionales devenir les partenaires privilégiés de la Confédération), d'une bureaucratisation et d'une technocratisation des conférences intercantionales. Un contrôle financier accru doit également être mis en place, afin de limiter le risque d'une augmentation excessive des ressources nécessaires au fonctionnement des conférences intercantionales. Les risques liés au rapport de forces entre les cantons ne nous semblent pas pouvoir trouver de réponses appropriées dans le système institutionnel actuel. L'absence de personnalité juridique ou le risque de voir apparaître un 4^{ème} échelon institutionnel ne nous semblent pas devoir trouver de réponses dans le cadre du rôle des conférences intercantionales dans le processus décisionnel sur le plan fédéral.

Aucune volonté politique ne paraît émerger en vue de réformer en profondeur les institutions de notre pays. Il est en outre admis que, politiquement, de telles réformes de notre système fédéral, suite à l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale et du projet RPT, n'ont aucune chance de succès à court et moyen termes. A notre avis, à long terme, une véritable réforme de la participation des cantons au processus décisionnel fédéral passe par une révision de fond de notre système fédéraliste, comme le postulent de nombreux auteurs (cf. notamment les ouvrages généraux de Vatter et al. 2006b à d, Frey, 2005 et Blöchlinger, 2005): réformes territoriales, du Conseil des Etats, ou encore des droits populaires. La réforme engagée par la RPT, comprenant le désenchevêtrement des tâches et une révision du système de péréquation, n'est pas suffisante. Certains domaines demeurent encore enchevêtrés, comme la politique d'asile ou la politique de la santé. En outre, des disparités importantes entre les cantons subsisteront. Les clivages entre les régions de la Suisse vont probablement même s'accroître ces prochaines années. Le présent travail s'est inscrit dans la réalité politique actuelle et s'est restreint à proposer des solutions pouvant dégager un consensus.

Afin de répondre à la question de recherche, nous concluons en ce sens :

Les conférences intercantionales permettent aux cantons de renforcer de manière limitée leur participation dans le processus décisionnel fédéral.

Elles permettent aux cantons de présenter un front commun face à la Confédération, de maîtriser la complexification croissante des politiques publiques, de représenter une force de proposition et de contre-poids, ainsi que d'accroître leur visibilité face à la Confédération.

Ce renforcement est limité par la faible disponibilité des cantons à collaborer, la portée limitée des décisions des conférences intercantionales, leur légitimité insuffisante et la coordination défailante entre les conférences intercantionales. En outre, le développement des conférences intercantionales engendre des risques qui pourraient nuire potentiellement à l'action des cantons face à la Confédération.

Bibliographie

Ouvrages

- ABDERHALDEN Ursula (1999), *Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit*, thèse, Fribourg, Universitätsverlag Freiburg Schweiz
- ABDERHALDEN Ursula (2000), *Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit bei der internationalen Integration der Schweiz*, in HÄNNI Peter (éd), *Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration*, Zurich, Schulthess, pp. 323-382
- BLÖCHLIGER Hansjörg (2005), *Baustelle Föderalismus*, Avenir Suisse (éd), Zurich, NZZ Verlag
- BOLLEYER Nicole (2006), *Consociationalism and intergouvernemental Relations – Linking internal and External Power-Sharing in the Swiss Federal Polity*, *Swiss political Science Review* 12(3), pp. 1-34
- BOCHSLER Daniel, SCIARINI Pascal, *Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus*, *LEGES* 2006/1, pp. 23-41
- BRAUN Canisius (2003), *Dix ans de collaboration intercantonale et de participation des cantons à la politique confédérale*, in CONFÉRENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX (éd), *10 ans CdC 1993-2003, Etat des lieux et perspectives*, Berne, p. 29
- BRAUN Canisius (2004), *Historisches Kantonsreferendum: Resultat der interkantonalen Zusammenarbeit?*, *LEGES* 2004/1, pp. 171-187
- BRUNNER Stephan C. (2000), *Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonaler Zusammenarbeit. Untersucht am Beispiel der Ostschweiz*, thèse, St-Gall, Schulthess
- EHRENZELLER Bernard (2004), *Stellung der Kantone im Bundesstaat*, Referat anlässlich der Sitzung der Finanzdirektorenkonferenz vom 28. Mai 2004, Liestal

- FISCHER Alex (2006), *Das Kantonsreferendum : Wirkungsweise und Reformansätze*, in VATTER Adrian (éd), *Föderalismusreform – Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, Zurich, NZZ Verlag, pp. 132-151
- FLEINER Thomas, MISIC Alexander (2001), *Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung*, in THÜRER Daniel, AUBERT Jean-François, MÜLLER Jörg Paul (éds), *Verfassungsrecht der Schweiz - Droit constitutionnel suisse*, Zurich, Schulthess, pp. 429-442
- FREIBURGHHAUS Dieter, ZEHNDER Vital (2003), *Horizontale Kooperation zwischen den Kantonen in der Zentralschweiz*, Working Paper de l'IDHEAP 4/2003
- FRENKEL Max (1986), *Interkantonale Institutionen und Politikbereiche*, in GERMANN Raimund E. et WEIBEL Ernest (éds), *Handbuch politisches System der Schweiz. Föderalismus*, Vol. 3, Bern, Haupt, pp. 323-342
- GERMANN Raimund E. (1986), *Die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen im Verwaltungsbereich*, in GERMANN Raimund E. et al. (éds), *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Vol 3 Föderalismus, Bern et Stuttgart, Haupt, pp. 343-370
- HÄFELIN Ulrich (1969), *Der kooperative Föderalismus in der Schweiz*, in *Revue de droit suisse*, Vol II, pp. 549-741
- HANGARTNER Yvo (2003), *Ständerat umgestalten?*, St-Galler Tagblatt, 30 septembre 2003
- HÄNNI Peter (1994), *Mitwirkungsrechte der Kantone bei der Willensbildung im Bund: Wünschbarkeit, Form und Inhalt einer rechtlichen Regelung*, avis de droit du 28 octobre 1994 rédigé à l'attention de la Conférence des gouvernements cantonaux
- HEGER Matthias (1990), *Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat – Gedanken zu ihrer Entstehung, ihrem aktuellen Erscheinungsbild und ihrer Rechtfertigung*, Berlin, Duncker & Humblot
- JAAG Tobias (2001), *Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung*, in THÜRER Daniel, AUBERT Jean-François, MÜLLER Jörg Paul (éds), *Verfassungsrecht der Schweiz - Droit constitutionnel suisse*, Zurich, Schulthess, pp. 473-489

- KLÖTI Ulrich (2000), *Regieren im verflochtenen dreistufigen Föderalismus*, in KNÖPFEL Peter, LINDER Wolf (éds), *Administration, gouvernement et constitution en formation, Hommage en mémoire de Raimund E. Germann*, Bâle, Genève, Munich, Helbing & Lichtenhahn, pp.17-31
- KNAPP Blaise (2001), *La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons*, in THÜRER Daniel, AUBERT Jean-François, MÜLLER Jörg Paul (éds), *Verfassungsrecht der Schweiz - Droit constitutionnel suisse*, Zurich, Schulthess, pp. 457-472
- KOLLER Arnold (2003), *Les années de fondation de la CdC du point de vue du Conseil fédéral*, in CONFÉRENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX (éd), *10 ans CdC 1993-2003, Etat des lieux et perspectives*, Berne, pp. 42-44
- LINDER Wolf (2005), *Schweizerische Demokratie : Institutionen-Prozesse-Perspektiven*, 2ème éd, Bern, Stuttgart, Wien, Haupt
- MEYER Markus (2006), *Die interkantonale Konferenz - Ein Mittel der Kantone zur Zusammenarbeit auf Regierungsebene*, Berne, Stämpfli
- MINGER Thomas (2003), *Histoire de la Conférence des gouvernements cantonaux*, in CONFÉRENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX (éd), *10 ans CdC 1993-2003, Etat des lieux et perspectives*, Berne, pp. 32-35
- NIEDERMANN Dieter J. (1998), *Zur Föderalismusreform – ein Diskussionsbeitrag aus kantonaler Sicht*, in *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen*, Festschrift für Yvo Hangartner, Saint-Gall, Dike Verlag, pp. 697-712
- NIEDERMANN Dieter J. (2000), *Die Konferenz der Kantonsregierungen heute und morgen – eine kritische Lagebeurteilung*, avis de droit du 5 mai 2000 rendu à l'attention de la Conférence des gouvernements cantonaux
- NIEDERMANN Dieter J. (2001), *La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et les Conférences des directeurs – Possibilités*

- d'une collaboration synergétique*, avis de droit du 12 mars 2001 rendu à l'attention de la Conférence des gouvernements cantonaux
- NIEDERMANN Dieter J. (2007), *Haus der Kantone – die richtige Antwort/Investition der Kantone in die Willensbildung im Bund*, NZZ, 11 avril 2007
- NUSPLIGER Kurt (2001), *Grundzüge der Behördenstruktur im Verfassungsrecht der Kantone*, in THÜRER Daniel, AUBERT Jean-François, MÜLLER Jörg Paul (éds), *Verfassungsrecht der Schweiz - Droit constitutionnel suisse*, Zurich, Schulthess, pp. 1083-1098
- NUSPLIGER Kurt (2006), *La participation des Parlements cantonaux au processus décisionnel en politique européenne*, in CONFÉRENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX (éd), *Entre adhésion à l'UE et voie bilatérale: réflexions et besoins de réformes du point de vue des cantons*, Zurich, Schulthess, pp. 1-76
- PAPADOPOULOS Yannis (1997), *Les processus de décision fédéraux en Suisse*, Paris, L'Harmattan
- PFISTERER Thomas (1998), *Von der Kompetenzverteilung zur besseren Erfüllung der Bundesaufgaben (Das Verhältnis Bund-Kantone im Wandel)* in *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen*, Festschrift für Yvo Hangartner, Saint-Gall, Dike Verlag, pp. 713-748
- REY Alfred (2007), *Starke Position der Kantone in der Bundesfinanzpolitik/ Frühzeitige Koordination Bund-Kantone als Erfolgsrezept*, NZZ, 12 janvier 2007
- RHINOW René (2003), *Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf die Parlemente*, Referat anlässlich der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom 20. September 2003 in Altdorf
- SAGER Fritz, STEFFEN Isabelle (2006), *Die Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes: Wirkungsweise und Reformansätze*, in Vatter Adrian (éd), *Föderalismusreform – Wirkungsweise und*

- Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, Zurich, NZZ Verlag, pp. 152 -173
- SCHMITT Nicolas (2000), *La participation des cantons au processus de décision au niveau fédéral et aux affaires étrangères*, in FLENER Thomas, FORSTER Peter, MISIC Alexander, THALMANN Urs (éds), *Die neue schweizerische Bundesverfassung: Föderalismus, Grundrechte, Wirtschaftsrecht und Staatsstruktur; La nouvelle Constitution suisse: Fédéralisme, droits fondamentaux, droit économique et structure de l'Etat*, Publications de l'Institut du fédéralisme, Bâle, Genève, Munich, Helbing & Lichtenhahn, pp. 191-212
- SCHWEIZER Rainer (1997), *Zu den Vorschlägen der Konferenz der Kantonsregierungen für eine erste Stufe der Föderalismusreform*, in CONFÉRENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX (éd), *Verfassungsreform als Föderalismusreform. Der Verfassungsentwurf 1995 aus der Sicht der Kantone*, Zurich, Schulthess, pp. 91-96
- SCIARINI Pascal (2005), *Vorbereitung für eine Föderalismusreform?*, NZZ, 8 février 2005
- SCIARINI Pascal (2006), *Le processus législatif*, in Klöti et al. (éds), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zurich, 4è éd, NZZ Verlag, pp. 491-525
- SCIARINI Pascal, BOCHSLER Daniel (2006), *Réforme du fédéralisme suisse : contribution, promesses et limites de la collaboration intercantonale*, in CHAPPELET Jean-Loup (éd), *Contributions à l'action publique/Beiträge zum öffentlichen Handeln*, Haupt, pp. 267-285.
- SCIARINI Pascal, FISCHER Alex (2004), *A quoi sert le Conseil des Etats s'il ne défend pas les intérêts des cantons devant le Conseil fédéral?*, Le Temps, 5 mai 2004
- THALMANN Urs (2000), *Die verfassungsrechtliche Stellung der Kantone*, in HÄNNI Peter (éd), *Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration*, Zurich, Schulthess, pp. 56-117

- TREES Patrick (2005), *Zusammenarbeit der Regierungs- mit den Direktorenkonferenzen – Analyse verschiedener Modelle*, Masterarbeit, Bern
- VATTER Adrian (2006a), *Föderalismus*, in KLÖTI Ulrich et al. (éds), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zurich, 4è éd, NZZ Verlag, pp. 79-102
- VATTER Adrian (2006b), *Einleitung*, in VATTER Adrian (éd) (2006), *Föderalismusreform – Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, Zurich, NZZ Verlag, pp.13-19
- VATTER Adrian (2006c), *Die Institutionen des schweizerischen Föderalismus im Überblick*, in VATTER Adrian (éd), *Föderalismusreform – Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, Zurich, NZZ Verlag, pp. 20-39
- VATTER Adrian (2006d), *Der Ständerat: Wirkungsweise und Reformansätze*, in VATTER Adrian (éd), *Föderalismusreform – Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*, Zurich, NZZ Verlag, pp. 40-72
- WALDMANN Bernhard (2005a), *Der kooperative Föderalismus, Eine kurze Einführung*, in WALDMANN Bernhard (éd), *1. Nationale Föderalismuskonferenz: der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen*, Publications de l'Institut du fédéralisme, Bâle, Fribourg, Helbing & Lichtenhahn, pp. 15-34
- WALDMANN Bernhard (2005b), *La forme juridique de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) de lege lata et de lege ferenda*, avis de droit rendu à l'attention de la Conférence gouvernements cantonaux, Fribourg, décembre 2005
- WÄLTI Sonja (1996), *Institutional Reform of Federalism: Changing the Players rather than the Rules of the Game*, *Swiss Political Science Review* 2(1), pp. 113-141
- WETTSTEIN Gérard (2002), *Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben – Erfolgsfaktoren und Hürden aus Sicht der Projektleitung*, LEGES 2002/2, pp. 35-54

Documents publiés par les autorités publiques

- Chancellerie fédérale (2006), *Explications relatives à la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (Réorganisation des commissions extraparlimentaires)*, projet mis en consultation du 29 novembre 2006 au 15 mars 2007
- Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP), *Rapport du 1^{er} mars 2001, proposant l'adoption de la loi sur le Parlement*, FF n°30/2001, pp. 3298-3454
- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) (2005), *Rapport « Maison de cantons »*, soumis à l'Assemblée plénière de la CdC du 24 juin 2005
- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) (2007a), *Document « Maison des cantons : bases de décision »*, soumis à l'Assemblée plénière de la CdC du 23 mars 2007
- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) (2007b), *Document « Maison des cantons : décision définitive et financement »*, soumis à l'Assemblée plénière de la CdC du 22 juin 2007
- Conseil fédéral (1998), *Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats, du 10 novembre 1997, sur la mise en œuvre des politiques fédérales : Collaboration entre la Confédération et les cantons et prise en compte des avis cantonaux lors des procédures de consultation – Avis du Conseil fédéral du 27 avril 1998*, FF n° 28/1998, pp. 3309-3318
- Fondation ch (2007), *Rapport de Monitoring « Fédéralisme » 2006*, adopté par le Conseil de fondation le 3 janvier 2007
- Fondation ch (2008), *Rapport de Monitoring « Fédéralisme » 2007*, adopté par le Conseil de fondation le 16 janvier 2008
- Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA), *Rapport final du 20 mars 1997, à l'attention de la section « Efficacité » (H3-E) de la Commission de gestion du Conseil des Etats*, FF n°15/1998, pp. 1673-1692

Sources

Législation fédérale

Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999 (Cst) (RS 101)

Loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC) (RS 138.1)

Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement) (LParl) (RS 171.10)

Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) (RS 172.010)

Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (loi sur la consultation) (LCo) (RS 172.061)

Ordonnance du 17 août 2005 sur la procédure de consultation (Ordonnance sur la consultation) (OCo) (RS 172.062.1)

Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire (Loi sur les contributions à la formation) (RS 416.0)

Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) (RS 613.2)

Ordonnance du 9 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC) (RS 613.21)

Arrêté fédéral du 22 juin 2007 concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges (RS 613.22)

Arrêté fédéral du 22 juin 2007 concernant la compensation des cas de rigueur (RS 613.26)

Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions) (LSu) (RS 616.1)

Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD) (RS 642.11)

Loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (LIA) (RS 642.21)

Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN) (RS 725.11)

Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) (RS 831.10)

Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI) (RS 831.26)

Conventions intercantionales

Concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970 (RSV 400.91)

Accord intercantonal universitaire du 20 février 1997 (AIU) (RSV 414.91)

Accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées du 12 juin 2003 (AHES) (RSV 419.91)

Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges du 24 juin 2005 (ACI) (RSV 613.95)

Législation cantonale (VD)

Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD) (RSV 101.01)

Loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCE) (RSV 172.115)

Messages du Conseil fédéral

Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale (*Message Cst*), FF n°1/1997, pp. 1-653

Message du 15 décembre 1997 relatif à la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (*Message LFPC*), FF n°10/1998, pp. 953-964

Message du 14 novembre 2001 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (*Message 1 RPT*), FF n°12/2002, pp. 2155-2414

Message du 21 janvier 2004 relatif à la loi fédérale sur la procédure de consultation (*Message LCo*), FF 2004 n°6/2004, pp. 485-512

Message du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) (*Message 2 RPT*), FF n°42/2005, pp. 5641-5912

Message du 8 décembre 2006 sur la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT (*Message 3 RPT*), FF n°5/2007, pp. 597-714

Message du 12 septembre 2007 concernant la réorganisation des commissions extraparlimentaires (Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et d'autres actes) (*Message LOGA*), FF n°41/2007, pp. 6273-6294

Annexes

Annexe 1 : Conférences intercantionales nationales²⁹

Conférence	Création	Forme juridique	prise de décision	Siège	Effectif en ETP	Comptes 2006 ³⁰	Site internet
CDJP	1897	Conférence gouvernementale ³¹	Majorité simple ; quorum : 17	Berne	38,4	10'596'142	cdep.ch
Conf. des chanceliers	1900	Association sui generis	Majorité simple	Schaffhouse	0	4'593 ³²	Non
CCDJJP	1903	Association	Majorité simple ; quorum : majorité des membres	Berne	3,7	1'451'438 ³³	kkjpd.ch
CDS	1919	Collectivité de droit public	Majorité simple ; quorum : 14 membres	Berne	11,0	2'325'546	gdlk-cds.ch

²⁹ Données actualisées au 31 décembre 2006.

³⁰ Charges en francs.

³¹ Personnalité juridique conférée par le concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970 (RSV 400.91).

³² Comptes pour la période du 1^{er} juillet 2005 au 30 juin 2006.

³³ Non compris : projet Train-Street (Fr. 2'272'337.-).

Conférence	Création	Forme juridique	prise de décision	Siège	Effectif en ETP	Comptes 2006	Site internet
DTAP	1922	Association sui generis	Consensus	Zurich	1,1 ³⁴	474'768 ³⁵	bpuk.ch
CDA	1922	Indéterminée	Majorité simple	Sursee	0,2	18'254	Non
Conf. des affaires militaires et de la protection civile	1928	Indéterminée	Majorité absolue	Néant	Milice	27'232 ³⁶	Non
CDF	1929	Association sui generis	Majorité absolue ; quorum : majorité des membres	Lucerne	1,2	442'989 ³⁷	fdk-cdf.ch
CDFo	1931	Association sui generis	Majorité simple	Zurich	0,4	122'500	Non

³⁴ Il s'agit d'un mandat octroyé à une étude d'avocats.

³⁵ Comptes pour la période du 1^{er} juillet 2005 au 30 juin 2006.

³⁶ Comptes pour la période du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007.

³⁷ Comptes pour la période du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006.

Conférence	Création	Forme juridique	prise de décision	Siège	Effectif en ETP	Comptes 2006	Site internet
CDAS	1943	Collectivité de droit public	Consensus	Berne	4,0	1'078'067 ³⁸	sodk-cdas-cdos.ch
CDEP	1944	Association	Pas défini	Zurich	0,6	108'000	Non
Conf. des autorités de tutelle	1944	Association	Majorité absolue des membres présents	Lucerne	0,5	109'504 ³⁹	Non
CEC	1950	Association	Pas défini dans les statuts	Néant	Milice	89'600	Non
CDEn	1979	Association	Majorité relative	Coire	0,4	479'418	endk.ch
CTP	1992	Association sui generis	Consensus	Zurich	0,8 ⁴⁰	190'143 ⁴¹	koev.ch
CdC	1993	Association sui generis	Majorité qualifiée à 18 cantons	Berne	12,9	2'954'987	kdk.ch

³⁸ Comptes pour la période du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007 ; non compris : charges liées à la CIIS (convention intercantonale relative aux institutions sociales) à hauteur de Fr. 129'495.-

³⁹ Comptes pour la période du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007.

⁴⁰ Il s'agit d'un mandat octroyé à une étude d'avocats.

⁴¹ Comptes pour la période du 1^{er} juillet 2005 au 30 juin 2006.

Conférence	Création	Forme juridique	prise de décision	Siège	Effectif en E/TP	Comptes 2006	Site internet
Conf. sur les loteries	2006	Néant	Majorité simple	Liestal (BL)	Milice 42	Pas de budget spécifique ⁴³	comlot.ch ⁴⁴
Conf. sur le service du feu	Inconnue	Indéterminé	Majorité relative	Néant	Milice	497'000	Non

⁴² Depuis le 1^{er} juillet 2007, un mandat est octroyé pour gérer le secrétariat.

⁴³ En revanche, la commission des loteries et paris, organe de la convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse, dispose d'un budget annuel de l'ordre de Fr. 800'000.-.

⁴⁴ Site de la commission des loteries et paris.

Annexe 2 : Conférences intercantionales de Suisse occidentale et du Tessin⁴⁵

Conférence	Cantons membres	Création	Forme juridique	Prise de décision	Siège	Effectif en ETP	Comptes 2006 ⁴⁶	Site internet
CIIP	BE, FR, VD, VS, NE, GE, TI, JU	1874	Institution de droit public	Majorité simple ou unanimité ; quorum de 6 cantons	Neuchâtel	19,45 ⁴⁷	6'784'301	ciip.ch
CUSO	FR, VD, VS, NE, GE, JU,	1969	Société simple	Majorité simple ; en pratique, unanimité/consensus	Neuchâtel	3	3'355'790	cusoch
CLDJP	FR, VD, VS, NE, GE, TI, JU	1960	Néant	En principe majorité ; quorum de 4 cantons	Fribourg	1,8	311'906	cljip.ch
CLASS	BE, FR, VD, VS, NE, GE, TI, JU	1981	Néant	Majorité absolue ; en pratique consensus	Lausanne	1,3	1'105'278	Non

⁴⁵ Données actualisées au 31 décembre 2006.

⁴⁶ Charges en francs.

⁴⁷ Non compris : Institut de recherche et de documentation pédagogique (12,25 ETP) et Glossaire des patois de Suisse romande (8,25 ETP)

Conférence	Cantons membres	Création	Forme juridique	Prise de décision	Siège	Effectif en ETP	Comptes 2006	Site internet
CDTAPSOL	BE, FR, VS, NE, GE, VD, TI, JU	Inconnue	Néant	Consensus, avis divergents mentionnés	Delémont	Milice	Pas de budget spécifique	Non
Conf. des affaires militaires	BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU, TI invité	1973	Néant	Majorité simple	Alle	Milice	Pas de budget spécifique	Non
Conf. des directeurs des finances	BE, FR, VD, VS, NE, GE, TI, JU	Inconnue	Néant	Consensus	Siège présidence	Milice	2'500	Non
CDEP-SO	BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU	1989	Association	Consensus	Siège présidence	Milice	45'916 ⁴⁸	Non

⁴⁸ Non compris : charges liées à des projets spécifiques (Leonardo, plates-formes BioAlps, MicronArc, Microtech, NTTIC, fondation Franco-suisse pour la recherche et la technologie), à hauteur de Fr. 1'115'043.-.

Conférence	Cantons membres	Création	Forme juridique	Prise de décision	Siège	Effectif en ETP	Comptes 2006	Site internet
CTSO	BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU	2000	Société simple	Unanimité	Delémont	0,5	132'500	Non
CGSO	BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU	1993	Néant	Unanimité ; abstention admise	Fribourg	0,6	96'479 ⁴⁹	egso.ch
CRLJ	FR, VD, VS, NE, GE, JU	1937	Néant	En principe majorité	Lausanne	Milice	Pas de budget spécifique	Non

⁴⁹ Le secrétariat permanent de la CGSO a été mis en place au mois de février 2006.

Annexe 3 : Principales étapes de la RPT

1991	Rapport de l’AFF sur l’efficacité de la péréquation financière
Automne 1992	Rapport de la CDF : « Cadre d’orientation de 1992 »
Mi 1994	Mise sur pied d’une organisation de projet (DFF et CDF)
01.02.1996	Publication du rapport « Lignes directrices » par l’organisation de projet commune DFF et CDF
Fin 1996	Création d’une organisation de projet paritaire Confédération – cantons
31.03.1999	Publication du rapport « Concrétisation des lignes directrices » par l’organisation de projet paritaire
14.11.2001	Adoption du 1 ^{er} Message RPT par le CF
03.10.2003	Adoption du 1 ^{er} Message RPT par les Chambres fédérales
28.11.2004	Adoption des dispositions constitutionnelles (1 ^{er} Message RPT) par le peuple et les cantons
07.09.2005	Adoption du 2 ^{ème} Message RPT par le CF
06.10.2006	Adoption du 2 ^{ème} Message RPT par les Chambres fédérales
29.11.2006	Adoption du 3 ^{ème} Message RPT par le CF
22.06.2007	Adoption du 3 ^{ème} Message RPT par les Chambres fédérales
11.05.2007	Constat par le Bureau de la CdC de l’entrée en vigueur de l’ACI
07.11.2007	Adoption des ordonnances d’exécution par le CF
01.01.2008	Entrée en vigueur de la RPT

Annexe 4 : Prises de position des conférences intercantionales au cours du projet RPT

21.06.1996	Prise de position de la CdC sur les lignes directrices
22.10.1999	Prise de position de la CdC sur le rapport « Concrétisation des lignes directrices »
08.11.1999	Prise de position de la CRASS sur le rapport « Concrétisation des lignes directrices »
02.12.1999	Prise de position de la DTAP sur le rapport « Concrétisation des lignes directrices »
02.12.1999	Prise de position de la CTP sur le rapport « Concrétisation des lignes directrices »
21.06.2001	Prise de position de la CdC sur le projet définitif de 1 ^{er} Message
24.08.2001	Prise de position de la CDF sur le projet définitif de 1 ^{er} Message
13.01.2005	Prise de position de la DTAP sur le projet de 2 ^{ème} Message RPT
20.01.2005	Prise de position de la CDIP sur le projet de 2 ^{ème} Message RPT
29.09.2006	Prise de position de la CdC sur le projet de 3 ^{ème} Message RPT
09.10.2006	Prise de position de la CDF sur le projet de 3 ^{ème} Message RPT
04.12.2006	Prise de position de la Conférence latine des directeurs des finances sur le projet de 3 ^{ème} Message RPT

Annexe 5 : Entretiens

M. George GANZ, Secrétaire général de la CTP et de la DTAP (8 janvier 2007)

Mme Margrith HANSELMANN, Secrétaire générale de la CDAS (10 janvier 2007)

M. Walter MOSER, Délégué de la CdC auprès de la direction de projet RPT (6 décembre 2006)

M. Olivier MARADAN, Secrétaire général adjoint de la CDIP (10 janvier 2007)

M. Kurt STALDER, Secrétaire général de la CDF (13 décembre 2006)

M. Gérard WETTSTEIN, Chef de la Direction de projet RPT (19 décembre 2006)

In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
224	OLGIATI Mirta Politique de la mémoire nationale: la sélection du patrimoine documentaire en Suisse, août 2005
225	SOGUEL Nils, BEUTLER Toni, IOGNA-PRAT Simon Comparatif 2004 des finances cantonales et communales, septembre 2005
226	KNOEPFEL Peter, NARATH Stéphane. The sustainable management of natural resources: from traditional environmental protection policies towards institutional natural resource regimes (INRR), décembre 2005
227	NEET Cornelis Le service forestier vaudois: vers un nouveau modèle de relations entre canton, communes et propriétaires de forêts, mai 2006
228	SOGUEL Nils, BEUTLER Toni, CHATAGNY Florian Vergleich 2005 der Kantons- und Gemeindefinanzen / Comparatif 2005 des finances cantonales et communales, septembre 2006
229	REITZE Matthias Regulierung des grenzüberschreitenden Stromtransports im liberalisierten Elektrizitätsmarkt der Europäischen Union, novembre 2006
230	ZOSSO Barbara Gleichwertig und gleichartig? Eine vergleichende Untersuchung der Entstehung der Fachhochschulen in der Schweiz in den Bereichen Technik/ Wirtschaft/Gestaltung vs. Gesundheit/Soziales, novembre 2006
231	DE BUREN Guillaume Vers des politiques régionales transfrontalières? Etude de la réorientation de la politique cantonale genevoise de l'aménagement du territoire, juillet 2007
232	SOGUEL Nils, BIZZOZERO Giordano, CHATAGNY Florian Vergleich 2006 der Kantons- und Gemeindefinanzen / Comparatif 2006 des finances cantonales et communales, septembre 2007
233	EMERY Yves, LAUNAZ Marie OCB, une analyse du comportement citoyen dans les organisations publiques suisses
234	PRALONG Frédéric Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches: incidences du transfert du domaine des institutions pour personnes handicapées aux cantons
235	AFFOLTER Simon La participation des conférences intercantionales au processus de décision sur le plan fédéral. L'exemple de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)
237	LADNER Andreas Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

Principales prestations

1. Enseignement: former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public

- Doctorat en administration publique
- MPA (Master of Public Administration)
- Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
- DEAP (Diplôme exécutif en action publique)
- Certificat universitaire d'un cours trimestriel du MPA
- SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)

2. Recherche: ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique

- Projets de recherche fondamentale ou appliquée
- Directions de thèses de doctorat
- Publications scientifiques (ouvrages et articles)
- Colloques et conférences scientifiques
- Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP

3. Expertise et conseil: imaginer et mettre en œuvre des solutions innovatives

- Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic

4. Services à la cité: contribuer à la connaissance du service public

- Bibliothèque spécialisée en administration publique
- Sites Badac.ch, gov.ch, ivote.ch
- Renseignements aux collectivités publiques
- Interventions médiatiques
- Articles et conférences de vulgarisation

Partant du point de vue des cantons, notre étude démontre que leurs moyens institutionnels de participation au processus décisionnel fédéral ne leur permettent pas suffisamment d'influer sur le contenu des projets de la Confédération. Les conférences intercantionales limitent néanmoins les inconvénients des moyens classiques de participation et exercent un rôle prépondérant dans l'utilisation de nouveaux moyens qui se sont développés, ce qu'illustre le projet RPT. Les conférences intercantionales renforcent ainsi la position des cantons tout au long du processus décisionnel fédéral. Leur action présente en revanche d'évidentes limites. Le développement des conférences intercantionales comporte également certains risques pour les cantons. Dans le cadre institutionnel existant, notre étude propose des réformes d'ordre politique et organisationnel, tant au sein des cantons que des conférences intercantionales elles-mêmes, afin de renforcer la position des cantons face à la Confédération, via les conférences intercantionales.

Die vorliegende Untersuchung zeigt auf, dass aus Sicht der Kantone die bestehenden institutionellen Mitwirkungsrechte nicht ausreichen, um sich genügend in den Willensbildungsprozess auf Bundesebene einzubringen. Sie bekunden Mühe, Einfluss auf die Inhalte von Bundesvorhaben (Einfluss auf die Bundespolitik) zu nehmen. Die interkantonalen Konferenzen leisten hier einen wesentlichen Beitrag, die erkannten Mängel in den bestehenden Mitwirkungsverfahren zu verringern und die Stellung der Kantone gegenüber dem Bund zu stärken. Gleichzeitig entwickeln sie neue Formen der Mitwirkung, wie dies im Projekt NFA der Fall war. Die Tätigkeit der interkantonalen Konferenzen weist aber auch Grenzen auf und birgt gewisse Gefahren für die Kantone. Ausgehend vom bestehenden institutionellen Rahmen werden in der Studie politische und organisatorische Reformen auf der Ebene der Kantone und der interkantonalen Konferenzen vorgeschlagen. Damit soll, über die Aktivitäten der interkantonalen Konferenzen, die Position der Kantone gegenüber dem Bund gestärkt werden.