



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Manon Roethlisberger

**La Conférence des Gouvernements
Cantonaux: la réponse des cantons à la
centralisation des compétences**

Working paper de l'IDHEAP 13/2016
Unité Administration suisse et politiques institutionnelles

Working paper 13/2016

Manon Roethlisberger

La Conférence des Gouvernements Cantonaux :
la réponse des cantons à la centralisation des
compétences

UNITE ADMINISTRATION SUISSE ET POLITIQUES INSTITUTIONNELLES

MEMOIRE DE MASTER EN POLITIQUE ET MANAGEMENT PUBLICS (PMP)

Sous la direction du Prof. Andreas Ladner
et l'expertise du Prof. Martino Maggetti

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel de l'UNIL :

<https://serval.unil.ch/>



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Avant-propos

Lors de mes débuts en tant que stagiaire à l'Etat de Vaud, une question m'est rapidement apparue : comment se fait-il que la Conférence des Gouvernements Cantonaux (CdC) occupe une place importante dans le quotidien des collaborateurs de l'Office des Affaires Extérieures, sans que cette organisation ne soit connue et reconnue du grand public ? Puis, en creusant cette problématique lors de mes recherches exploratoires, je me suis rendue compte que cette organisation apparaissait au sein de plusieurs ouvrages de politique suisse et étrangère, sans toutefois être au cœur de la réflexion. Est-ce dû au fait que la CdC n'a pas de reconnaissance officielle au sein de la collaboration Confédération-cantons, ou la CdC est-elle un acteur oublié de la littérature, des médias et des débats politiques ? C'est à partir de cette question que s'est construit mon travail. Ce dernier a été rédigé parallèlement à mon poste d'assistante de projet pour la préparation de la 5^{ème} conférence nationale sur le fédéralisme. Mes réflexions ont donc été nourries par les travaux au sein des différents groupes de travail qui composent cet événement.

Remerciements

Je présente mes sincères remerciements aux personnes qui m'ont aidée et soutenue dans la rédaction de ce mémoire en particulier à :

Monsieur Andreas Ladner, Professeur à l'IDHEAP, et Madame Laetitia Mathys, doctorante au sein de l'unité d'administration suisse et politiques institutionnelles, pour leur aide et leurs conseils ;

Monsieur Roland Ecoffey, Chef de l'Office des Affaires extérieures du canton de Vaud, ainsi que Monsieur Sphar, chargé des missions stratégiques, pour leurs suggestions, leur écoute et leur soutien ;

Monsieur Thomas Minger, Chef du Service des affaires intérieures à la conférence des gouvernements cantonaux pour sa collaboration, son aide et ses précieuses recommandations ;

Je tiens également à remercier toutes les personnes ayant participé à la réalisation de ce travail en acceptant de me rencontrer, dont Monsieur le Conseiller d'Etat Pascal Broulis pour le temps qu'il m'a consacré ainsi que ses éclairages pratiques sur ma problématique ;

Finalement, un grand merci à ma famille pour leur écoute et leur présence, à mes amies toujours au bout du fil en cas de besoin et à mon compagnon pour son soutien à toute épreuve tout au long de ce parcours.

Table des matières

Le fédéralisme « <i>swiss made</i> ».....	1
Préambule.....	1
Démarche	2
1. Les nouvelles formes de collaboration cantons-Confédération : état des lieux	5
1.1. Cadre théorique : les relations intergouvernementales	6
1.1.1. Le cas suisse.....	7
1.1.2. Le fédéralisme suisse à l'épreuve de la centralisation	9
1.1.3. La solution RPT : le renforcement d'un fédéralisme en perte de substance	13
1.2. Les nouveaux outils collaboratifs	15
1.2.1. La conférence des gouvernements cantonaux : rééquilibrage sur la scène fédérale ..	17
1.2.2. La CdC dans la littérature suisse et étrangère	20
2. Le dossier RPT : la CdC en action	24
2.1. Etude de cas : le 2 ^{ème} rapport sur l'efficacité de la RPT.....	25
2.2. Le compromis des Chambres : la vision médiatique	31
3. La CdC : point de vue des acteurs	35
3.1. Analyse du terrain : méthodologie	35
3.1.1. Présentation de l'échantillon.....	36
3.2. Résumés des entretiens	37
3.2.1. Le fonctionnement et les buts de la CdC	38
3.2.2. Le rôle de la CdC dans la recherche de compromis aux Chambres fédérales dans le dossier de la RPT	41
3.2.3. Les enjeux liés à la CdC.....	44
3.3. Les perceptions des acteurs : analyse.....	47
3.3.1. Synthèse	47
3.3.2. Hypothèse	48
Discussion : paradoxes, points forts et perspectives	51
La conférence des gouvernements cantonaux : la réponse des cantons à la centralisation des compétences ?.....	56
Bibliographie.....	58

Le fédéralisme « *swiss made* »

Préambule

Le fédéralisme est l'un des piliers du système politique suisse : il permet la cohabitation de 2352 communes (OFS, 2014), 26 cantons et un Etat central. Cette institution à trois étages est restée relativement stable dans ses grands principes, mais ses mécanismes ont évolué : la large autonomie des cantons à l'origine de cette organisation s'est peu à peu morcelée par la dynamique de transfert des compétences au profit de la Confédération (Sciarini, 1999). Le fédéralisme suisse a donc changé de visage depuis 1848, mais les cantons restent les garants de ce principe qui permet une prise de décision au plus près des citoyens, tout en étant adapté aux diversités linguistiques, régionales et culturelles. En d'autres termes, cette institution permet d'associer unité nationale et diversité culturelle. Ses mécanismes doivent être considérés comme une forme vivante de gouvernance dont les processus s'adaptent aux évolutions sociétales (Dafflon, Ehrenzeller, Koller, Pfisterer, Thürer, Waldmann, 2012). La collaboration entre les vingt-six cantons et la Confédération est le moteur d'un Etat fédéral vivant. En effet, la question relative à la participation des cantons à la formulation des politiques publiques est omniprésente dans les débats sur le fédéralisme, leur adhésion aux politiques fédérales étant essentielle au bon fonctionnement du système helvétique (Vatter 2006). C'est précisément en réponse aux défis d'une société en mouvement que les liens entre les cantons et la Confédération se sont développés au fil du temps via des canaux de collaboration formels et informels (Papadopoulos, 2006).

La Suisse est formée d'un réseau dense de relations au sein duquel de nombreuses organisations se sont attelées à faciliter la coordination entre les partis. Ainsi, les

conférences intercantionales ont fleuri dans le paysage politique helvétique ces trente dernières années (Braun, 2006), ce qui a modifié les dynamiques de collaboration entre niveaux étatiques. Soucieux de maintenir une participation effective dans la formation de la politique fédérale, les cantons ont développé leur collaboration au sein de ces organisations (Vatter, 2006). En 1993, dans un contexte d'intégration européenne, les gouvernements cantonaux ont senti le besoin de regrouper leurs forces au sein d'une organisation capable de renforcer leur participation et de défendre leurs intérêts auprès de la Confédération : c'est ainsi que la Conférence des gouvernements cantonaux a vu le jour (CdC, 2013). Cette organisation œuvre depuis vingt ans pour redynamiser un fédéralisme coopératif en perte de substance. Pourtant, la CdC ne fait que l'objet d'un traitement superficiel dans la littérature. A partir de ce constat, cette étude va s'atteler à répondre à la question de recherche suivante :

Quel est le rôle de la CdC dans les relations intergouvernementales ?

Etudier de plus près la CdC amène une clé de lecture permettant une meilleure compréhension des outils à disposition des cantons pour continuer à exercer leurs compétences au sein du système fédéral. Cette étude a donc pour but d'amener des pistes d'analyse complémentaires dans le large domaine d'étude qu'est le fédéralisme suisse.

Démarche

Notre étude est composée de trois dimensions. Cela va permettre d'appréhender le rôle de la CdC au sein des relations intergouvernementales. La dimension théorique (**partie I**) a pour but de placer les jalons de cette analyse en posant la question suivante : à quels besoins répond la création de la CdC ? L'étude des relations intergouvernementales est l'approche théorique adoptée pour traiter de la problématique posée par notre question de recherche.

Une analyse documentaire (**partie II**) va être l'objet de la deuxième dimension. Le but est de comprendre comment fonctionne la CdC et quel est son rôle dans la formulation d'une politique publique à travers un cas concret. Pour ce faire, la dernière décision politique majeure en matière de péréquation financière nous servira d'étude de cas.

La troisième dimension (**partie III**) va nous permettre de confronter nos acquis théoriques aux visions d'acteurs politico-administratifs. La question centrale est de savoir comment ces acteurs perçoivent la CdC. Des entretiens semi-directifs vont nous permettre de compiler ces perceptions.

A la fin de ce travail (**partie conclusive**), une prise de distance vis-à-vis des acquis théoriques et empiriques va nous permettre de poser un regard critique sur cette organisation et d'articuler les enjeux liés au fonctionnement de la CdC.

Cette analyse pluridimensionnelle a pour but de mieux appréhender le rôle de la CdC en tant qu'outil de collaboration entre les cantons et la Confédération. En partant de la théorie des relations intergouvernementales, nous construirons un modèle d'analyse permettant d'appréhender l'hypothèse suivante :

La CdC est une plate-forme de collaboration pour les vingt-six cantons qui permet de limiter la centralisation des compétences.

Il est toutefois important de noter que cette étude n'a pas pour ambition de mesurer l'influence effective de la CdC en tant que partie prenante au sein de différents processus décisionnels : une telle étude est difficilement faisable à l'échelle d'un mémoire rédigé en parallèle d'un stage. Nous sommes aussi conscients que ce travail ne traite pas du 3^{ème} niveau du fédéralisme suisse : les communes. Le choix de se concentrer sur les relations entre les cantons et la Confédération découle du rôle constitutif de ces derniers dans l'Etat fédéral. Notre ambition est d'apporter une clé

de lecture exploratoire des enjeux liés à la création et au développement de la
Conférence des gouvernements cantonaux.

Partie I

Cette première partie a pour but de développer la dimension théorique de ce travail. Le fil rouge de cette partie est le questionnement suivant : à quels besoins répond la création de la CdC ? Notre démarche va se dérouler comme suit : dans un premier temps, l'étude des relations intergouvernementales va nous permettre de poser le socle théorique de notre problématique à l'aide d'une revue de la littérature (1.1). Dans un deuxième temps, nous allons développer l'une des évolutions dans la dynamique collaborative entre les cantons et la Confédération, soit la centralisation des compétences (1.1.2). Comme nous allons le démontrer, cette évolution a débouché sur le projet de réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (1.1.3). Cet objet politique a été choisi comme étude de cas permettant d'illustrer le fonctionnement de la CdC dans la partie II de notre étude. Dans un troisième temps, nous allons classer les outils collaboratifs dont les cantons et la Confédération disposent afin de coordonner leurs actions (1.2). C'est dans ce contexte que va être présentée la Conférence des gouvernements cantonaux (1.2.1).

1. Les nouvelles formes de collaboration cantons-Confédération : état des lieux

La collaboration entre la Confédération et les cantons fait appel à de nombreux mécanismes : de la formulation de nouvelles politiques publiques à leur mise en œuvre, les cantons sont amenés à collaborer étroitement avec la Confédération. Mais cette relation n'est pas toujours simple et les vingt-six cantons se retrouvent souvent dans un rapport de force déséquilibré. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) est née de ce besoin de collaboration accru au niveau des cantons pour pouvoir relayer une position commune auprès de la Confédération. Cette

organisation s'inscrit dans une logique simple : ensemble, les cantons sont plus forts, divisés, leur force de frappe est affaiblie.

1.1. Cadre théorique : les relations intergouvernementales

Afin de mieux appréhender notre problématique, il est utile de revenir sur le concept de relations intergouvernementales. Ce concept est défini par Thomas O. Hueglin et Alan Fenna comme une pratique essentiellement informelle qui s'est développée en réponse aux besoins croissants de collaboration entre les différents niveaux étatiques (Hueglin, Fenna, 2015, p. 238). Ces relations ne sont d'ordinaire pas inscrites dans une loi formelle, mais se sont nouées au fil du temps pour répondre de manière pragmatique aux besoins des différents niveaux gouvernementaux et ainsi faciliter leurs interactions (Broschek, 2013, p. 347). D'une façon imagée, Cameron parle de « cheville ouvrière » du système fédéral, qui fait office d'interface entre ce que prévoit la Constitution et ce qu'exigent les réalités concrètes du pays (Cameron, 2001, p. 131). Ce développement a été mis sur pied pour faire face à l'intensification de l'activité gouvernementale à tous les niveaux, la mise à l'agenda politique de nouveaux phénomènes tels que l'environnement ou la sécurité et encore le développement d'outils de fédéralisme fiscal (Bolleyer, 2009, p. 13). L'ensemble de ces phénomènes montrent que les relations intergouvernementales n'ont pas été conçues à la base du fédéralisme mais sont issues des processus inhérents à ce système (Hueglin, Fenna, 2015, p. 37). L'émergence de plateformes réunissant les gouvernements régionaux est un processus commun pour de nombreuses fédérations (Hueglin, 2000, p. 18). Ces organisations acquièrent peu à peu une certaine pratique et se dotent de personnel et de bureaux dans la capitale pour assurer la coordination interne de leurs relations intergouvernementales (Cameron, 2001, p. 136). Ces institutions permettent « d'ajuster » la distribution de pouvoir entre l'Etat central et les entités constitutives (Bednar, 2009, p. 18). S'intéresser aux outils qui permettent le bon fonctionnement de la collaboration entre niveaux

étatiques est donc une question cruciale pour un système fédéraliste car ces conseils intergouvernementaux améliorent la stabilité des Etats fédéraux (Parker, 2012).

Cependant, la désirabilité de ce genre de développement a été remise en question par Walts. D'après lui, ce phénomène commun à de nombreux pays fédéraux soulève aussi des paradoxes (Walts, 2003, p. 2). Nous allons chercher à en identifier certains dans la quatrième partie de ce travail.

Le régime constitutionnel, les institutions gouvernementales ainsi que l'environnement extérieur sont autant de facteurs qui façonnent l'organisation interne d'une fédération. Cette combinaison crée la configuration originale des institutions et des processus intergouvernementaux d'un pays (Cameron, 2001, p. 132). Les relations intergouvernementales varient autour de trois dimensions principales. La première prend en compte le degré d'institutionnalisation qui va du système où les processus formels canalisent l'ensemble de l'activité gouvernementale à l'autre extrême qui est mené par des canaux purement informels. La deuxième dimension examine le caractère décisionnel plus ou moins prononcé des relations. Ainsi, dans certaines situations, l'enceinte intergouvernementale elle-même est un lieu où s'effectuent certains choix officiels. La troisième dimension traite du degré de transparence qui entoure l'activité de ces organisations (ibid.). La conception des organisations intergouvernementales a une incidence sur les résultats des politiques négociées au sein de ses arènes (Bolleyer, 2009).

1.1.1. Le cas suisse

En Suisse, différents experts relèvent le fort développement d'outils de collaboration (Affolter, 2008, p.14). Plattner dénombre 22 conférences spécialisées, environ 500 conférences de fonctionnaires cantonaux, 311 concordats cantonaux, quelques 1500 associations intercommunales chargées de tâches comme l'élimination des déchets ou les transports publics (Plattner, 2006, p. 89). La CdC fait partie de cette évolution, et le fait qu'elle ait été créée afin de renforcer le poids des cantons au niveau fédéral

en fait un élément particulier. Car contrairement aux autres conférences spécialisées dont le but est la collaboration sur des sujets sectoriels, la CdC a pour volonté de jouer un rôle « d'interface » entre les cantons et la Confédération, dans le but de renforcer la position des cantons dans l'Etat fédéral dans les dossier transversaux (CdC, 2013). Elle se situe donc à la frontière entre relation verticale et horizontale en offrant un support de représentation pour les cantons face à leur perte de compétence au profit de l'Etat central.

La Suisse possède donc un réseau très dense de relations entre les niveaux étatiques. Le processus décisionnel fédéral met en œuvre des « procédures sophistiquées, plus ou moins formelles », auxquelles participent les cantons, tant durant la phase préparatoire que parlementaire (Affolter, 2008, p. 1). Mais cette imbrication entre les niveaux est un phénomène relativement récent : les compétences entre les niveaux gouvernementaux étaient originellement clairement séparées (Linder, 2004, p.6). C'est donc en complément des institutions formelles que des pratiques de collaboration informelles ont été mises sur pied, poussées par les intérêts des exécutifs cantonaux qui, pour protéger leurs pouvoirs vis-à-vis du gouvernement, se sont regroupés (Watts, 2008, p.8). Pour mieux comprendre le fonctionnement d'une fédération, il faut donc analyser le volet formel de la collaboration ainsi que toutes les structures de coopération et de coordination informelles mises sur pied en réponse à l'évolution de la structure fédérale.

Cette organisation découle de l'interdépendance entre les niveaux étatiques dans le processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques. Un processus de consultation des cantons dans la phase de formulation des politiques publiques a été mis sur pied pour garantir l'adhésion des cantons au projet et ainsi éviter des « carences » dans la mise en œuvre (Sciarini, 1999, p. 598). La phase préparatoire forme la première étape du processus décisionnel. Cette phase est « cruciale » (ibid.) pour les acteurs politiques car c'est en son sein que les futures décisions prennent forme, fruit de la collaboration entre les protagonistes politiques,

administratifs et les agents non étatiques. Il s'agit d'un moment clé pour prendre des décisions à la fois appropriées et « socialement acceptables » (ibid.). Afin d'obtenir un consensus, cette procédure convie tous les acteurs qui détiennent une capacité référendaire à se prononcer sur la formulation de l'objet. Ces acteurs détiennent donc ce que Germann nomme des « positions de veto institutionnalisées » (Germann, 1990, p.8). Le fait que les sujets soient soumis au référendum obligatoire incite la Confédération à maintenir une large coalition (Bolleyer, 2006, p. 9). Les procédures de consultation sont un outil aux buts similaires qui suivent la formulation de la politique publique. L'obligation formelle de consulter a été codifiée en 1947 (art. 32 al. 3 Cst. 1947). La finalité d'une procédure de consultation est de « tester l'acceptabilité » d'une politique étatique (Papadopoulos, 1997, p. 78). Mais le risque référendaire n'est pas le seul facteur qui pousse la mise sur pied d'une procédure de consultation : dans le cas des cantons, ces derniers sont systématiquement consultés car ils sont appelés à mettre en œuvre une grande partie de la législation (Sciarini, 1999, p. 604). Les cantons sont donc les partenaires de la Confédération dans le processus de formation et de mise en œuvre des politiques publiques. Mais cette relation n'est pas toujours simple et la Confédération jouit d'une certaine latitude dans les avis qu'elle prend en considération. C'est pour cela que les cantons ont vu un intérêt à regrouper leurs positions au sein d'une conférence est donc à créer un « contrepoids » face à la Confédération (CdC, 2013).

1.1.2. Le fédéralisme suisse à l'épreuve de la centralisation

Le mouvement de centralisation des compétences est une tendance observée dans la majorité des Etats fédéraux (Hueglin, Fenna, 2015, p.31). Ce processus de centralisation a été provoqué par des forces exogènes et peut être décrit comme l'un des corollaires du phénomène d'internationalisation des politiques publiques (Sciarini, 1999) qui désigne la tendance de la politique internationale à « déborder »

de la frontière des Etats pour influencer les politiques nationales (ibid.). Une de ces conséquences est l'enchevêtrement entre politique interne et externe qui amène un nombre croissant d'enjeux qui relevaient auparavant de l'autonomie nationale et qui sont, aujourd'hui, discutés dans des sphères transnationales (ibid.). De plus, le fait que la négociation des objets internationaux soit de la compétence des Etats renforce le poids du centre au détriment des entités constitutives (Hueglin, Fenna, 2015, p.46). Dans l'ensemble, l'internationalisation des politiques publiques a donc tendance à réduire les « possibilités de concertation » et « d'accommodation » des intérêts dans les diverses phases du processus décisionnel interne (Sciarini, 1999, p. 636). L'internationalisation influence avant tout certains secteurs du fédéralisme. Les traités internationaux sont conclus en nombre croissant englobant souvent la politique intérieure des cantons. Ceci entraîne un déplacement des compétences des cantons au niveau international qui va de pair avec le renforcement du pouvoir exécutif sur le législatif (Rhinow, 2006, p. 67). Avec le temps, la plupart des nouveaux objets politiques mis à l'agenda des gouvernements concernent des processus économiques, des problèmes climatiques ou sécuritaires. Ces derniers ont été définis comme des problèmes globaux auxquels des solutions d'ordre national doivent être rattachés (Hueglin, Fenna, 2006, p.31). L'ensemble de ces éléments ont provoqué une baisse de pouvoir des cantons.

D'un point de vue historique, la Confédération suisse peut être considérée comme un cas de « non-centralisation » (Linder, Vatter, 2007, p. 97), car les vingt-six cantons ont conservé leur souveraineté ainsi que leurs Constitutions (ibid.). Parker parle même de « the quintessential case » de décentralisation en comparaison internationale (Parker, 2012, p. 254). Vatter et Linder notent que la Suisse est restée l'un des pays les plus décentralisés d'un point de vue comparatif et que, malgré l'augmentation des responsabilités de l'Etat central, les cantons et les communes contrôlent deux tiers des finances publiques ainsi que des ressources en personnel contre seulement un tiers pour la Confédération (Linder, Vatter, 2007, p. 98).

Mais, dans les faits, une centralisation des compétences a bien eu lieu et s'est faite « au profit » de la Confédération (Kriesi, 1998, p. 52). Au cœur de cette dynamique se trouve le transfert de compétences des cantons à l'Etat central. Frey décrit une tendance à l'accélération de la centralisation des compétences depuis la seconde guerre mondiale, préconisée en Suisse tant par la Confédération que par les cantons, qui y voyaient des avantages. La Confédération pouvait ainsi s'attribuer de nouvelles compétences et les cantons pouvaient faire co-financer leurs prestations publiques par d'autres instances, déchargeant ainsi leurs budgets par cette externalisation des coûts (Frey, 2006, p. 24). Kriesi ajoute que la Confédération a peu à peu commencé à exercer un rôle de « bouche-trou », car les cantons transféraient à « contre-cœur » les affaires qu'ils n'arrivaient plus à gérer eux-mêmes, et cela seulement lorsqu'ils n'avaient vraiment plus d'autres choix. Au fur et à mesure des transferts de compétences à la Confédération, la très grande autonomie que les cantons avaient connue se réduisit considérablement (Kriesi, 1998, p. 52). En d'autres termes, la tendance dominante depuis 1848 est « favorable » à l'Etat central (Kreis, 2006, p. 50).

Cette évolution déboucha sur le projet de révision totale de la Constitution de 1999, dont le but était de redéfinir plus clairement les prérogatives de chacun des niveaux (Cappelletti, 2014). Cependant, cette révision totale n'arriva pas à apporter de répartition fondamentalement nouvelle des compétences entre la Confédération et les cantons (Kreis, 2006, p. 47). Ce manque de désenchevêtrement des tâches déboucha, quelques années plus tard, sur le projet de loi sur la péréquation financière et la répartition des tâches (RPT) (Vatter, 2006, p. 15). Cette réforme avait pour but principal la revitalisation d'un fédéralisme en perte de substance (Braun, 2009, p. 315).

En corollaire à ce phénomène se pose la question de la représentation des intérêts régionaux au niveau fédéral. Ces derniers sont traditionnellement représentés par le Conseil des Etats. Cependant, cette représentativité a été le sujet de nombreuses critiques émanant principalement des cantons (Rhinow, 2006). Cette crise est

arrivée à un point culminant lorsque les cantons, ne se sentant plus représentés à Berne, usèrent de « l'arme référendaire » pour s'opposer au projet de réforme sur le paquet fiscal (Sciarini, 2003). Le quorum des huit cantons fut atteint avec l'aide de la CdC qui, en tant que « coordinatrice », a permis aux cantons de faire respecter leurs intérêts au niveau fédéral (Vatter, 2006, p. 31).

Cet événement a mis en évidence les limites du rôle joué par le Conseil des Etats dans la représentation des intérêts des cantons (Sciarini, 2003, p. 104). Dans le passé, les autorités cantonales ont pu faire entendre leurs voix au travers de leurs représentants au Conseil des Etats, sur lesquels ils exerçaient une certaine influence mais le passage à l'élection du Conseil des Etats par le peuple a conduit à un relâchement des liens existant entre les autorités cantonales et leur députation au Conseil des Etats (ibid.). Un constat plus critique parle même d'une chambre qui n'est pas, dans les faits, réellement fédéraliste (Papadopoulos, 2006, p. 11). Cet avis est confirmé par diverses études empiriques (Heger 1990 ; Jaag 1976 ; Trivelli 1975 ; Wiesli, Linder 2000), qui démontrent que les intérêts cantonaux se placent en deuxième plan après des enjeux de partis (Vatter, 1999, p. 86).

Face à ce phénomène, il est intéressant d'observer comment les acteurs ont adapté leurs comportements. Ces nouvelles dynamiques ont bouleversé la manière d'organiser et de distribuer le pouvoir entre les différents niveaux (Papadopoulos, 1999, p. 24). Comme l'illustre la littérature, la perte de pouvoir des cantons au niveau fédéral a été un phénomène important. Ces changements internes et internationaux ont suscité diverses réformes en Suisse. C'est surtout le projet d'adhésion à l'Espace économique européen (EEE) en 1992 qui a fait pression pour qu'une collaboration plus intense des cantons aux affaires internationales et à la politique nationale soit mise en place entre la Confédération et les cantons (Rhinow, 2006, p. 70) ; la création de la CdC est la réponse des cantons à cette évolution.

1.1.3. La solution RPT : le renforcement d'un fédéralisme en perte de substance

« Le fédéralisme, l'un des principes fondamentaux de la Constitution fédérale, tend à perdre de sa substance depuis plusieurs décennies. Une centralisation rampante a progressivement limité l'autonomie décisionnelle et le champ d'action des cantons, tandis que les compétences attribuées à la Confédération s'accroissent. Parallèlement à cette évolution, la part des transferts financiers affectés de la Confédération aux cantons a augmenté, plaçant ces derniers dans une dépendance politique et financière croissante de l'Etat fédéral » (Message RPT, 2001, p. 2157). C'est par ces quelques lignes que commence le message du Conseil fédéral de 2001 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La notion de fédéralisme en forme la pierre angulaire. Il s'agit de « renforcer et moderniser les structures fédérales de la Suisse » (ibid.) pour redonner un second souffle à un fédéralisme « en bien mauvaise posture » (ibid.). Le but du projet RPT est de rendre le système péréquatif apte à réduire les disparités entre les finances publiques cantonales (Dafflon, 2007, p.2). Les cantons sont donc des entités en concurrence entre elles, source d'efficience économique mais aussi de tensions (Doering, 2014). La RPT peut être présentée comme un instrument à double tranchant : source de cohésion nationale mais aussi de désaccords parfois difficilement conciliables. Un élément important du fédéralisme suisse est l'autonomie financière, c'est-à-dire la possibilité pour les collectivités publiques d'accomplir leurs tâches de manière autonome et de percevoir à cette fin les impôts et redevances nécessaires (admin.ch, 2016). De ce fait, les collectivités publiques ne disposent pas toutes des mêmes ressources financières et l'égalité entre les cantons n'est pas une composante du fédéralisme suisse (Vatter, 2006). Toutefois, dans une optique de solidarité, un socle commun de 85% a été fixé. Ce système crée les conditions financières de la pérennité de la structure fédérale de l'Etat (art. 135 de la Constitution fédérale). Cette réforme majeure a amené des changements profonds dans la philosophie et les pratiques du

fédéralisme (Braun, 2009, p. 315). Les investigateurs de cette réforme souhaitaient revenir à un fédéralisme plus coopératif tout en « affermissant l'autonomie cantonale » (Mathys, 2016, p. 1), car les cantons s'étaient peu à peu mués en simples « exécutants » de la Confédération (Waldmann, 2013, p. 3).

Le projet RPT vise à redéfinir les mécanismes fondamentaux de la collaboration entre la Confédération et les cantons afin de réduire les disparités cantonales et d'accroître l'efficacité du système (brochure DFF et CdC, 2007). La RPT n'a pas pour ambition de transformer en profondeur le système fédéral mais de renforcer la collaboration institutionnelle. Pour ce faire, cinq instruments ont été mis sur pied afin de répondre à ces deux objectifs via le levier des finances publiques (la péréquation des ressources ; la compensation des charges) et celui des tâches publiques (désenchevêtrement des tâches et de leur financement ; rationalisation des tâches communes ; renforcement de la collaboration intercantonale).

Le projet RPT a été accepté en votation populaire le 28 novembre 2004 et mis en œuvre en janvier 2008, à la suite de dix années de discussion entre la Confédération et les cantons. Cet aboutissement représente la réforme la plus ambitieuse en matière de réaménagement du fédéralisme helvétique (Dafflon, 2007, p. 3). Mais huit ans après, le système dévoile ses faiblesses (Mathys, 2016), sources de conflits politiques mis en lumière par les débats houleux survenus dans les Chambres fédérales lors de la consultation du 2^{ème} rapport sur l'efficacité RPT. C'est cet événement politique qui sera développé en deuxième partie de notre travail à l'aide d'une analyse documentaire. Cet objet est au cœur de notre thématique : ce projet vise à redynamiser le système fédéral suisse et la CdC est la conférence de référence sur ce dossier. Ces deux éléments en font un cas pertinent pour notre problématique.

1.2. Les nouveaux outils collaboratifs

C'est dans un contexte d'accroissement de l'interdépendance entre les niveaux étatiques que des instruments formels et informels de collaborations ont été mis sur pied (Watts, 2008, p. 4). La littérature « traditionnelle » présente les relations intergouvernementales comme étant divisibles en deux groupes distincts :

- Collaboration verticale : entre les entités constitutives et l'Etat central ;
- Collaboration horizontale : entre les entités constitutives.

Cette distinction théorique n'est plus représentative d'une réalité plus complexe. En effet, l'accroissement des tâches de l'Etat central et l'enchevêtrement des enjeux nationaux et internationaux sont autant d'éléments qui bouleversent les relations entre les niveaux étatiques. En d'autres termes, ces nouveaux réseaux de collaboration ont fait disparaître une séparation claire des pouvoirs verticaux et horizontaux (Linder, Vatter, 2007, p. 98). Afin de mieux rendre compte de la complexité de ces relations, nous proposons de décrire les processus de relations intergouvernementales comme s'inscrivant dans deux catégories :

Les relations formelles, soit toutes les formes de collaboration intergouvernementale codifiées à travers la législation nationale (liste non exhaustive) :

- La majorité des cantons dans le référendum obligatoire (art. 139 Cst) ;
- L'initiative cantonale (droit de proposition cantonal) ;
- Le référendum cantonal (art. 141 al.1) ;
- La consultation systématique des cantons dans la phase pré-parlementaire ;
- Les concordats intercantonaux : création de droit intercantonal (plus de 750 à ce jour) (Sciarini) ;

- La participation des cantons au processus de décision sur le plan fédéral (art. 45 Cst). Cet article introduit avec la Constitution de 1999 réaffirme l'importance de la coopération entre la Confédération et les cantons (Parker, 2012, p. 252) ;
- Plusieurs autres lois fédérales font écho à la participation des cantons dans divers processus. Par exemple, la loi sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LCo).

Ces outils formels posent le cadre et les principes du système fédéraliste suisse. En d'autres termes, cette codification formelle est nécessaire pour ancrer le fédéralisme dans la Constitution et les lois (Dafflon, Ehrenzeller, Koller, Pfisterer, Thürer, Waldmann , 2012, p. 55).

Les relations informelles : toutes les formes de collaboration nées d'interactions entre les différents niveaux étatiques non codifiés (liste non exhaustive) :

- Dialogue entre la Confédération et les cantons ;
- Consultation informelle (hors LCo) ;
- Lobbying des cantons à travers l'administration cantonal (ex : Office des affaires extérieures du canton de Vaud) ;
- Les conférences intercantionales :
 - conférences des gouvernements (tâches transversales) ;
 - conférences sectorielles (politiques spécifiques) ;
 - Les espaces de collaboration : mise en œuvre de politiques communes.

Kriesi souligne qu'il est important de ne pas perdre de vue que les institutions ne se limitent pas aux prescriptions constitutionnelles et aux pratiques politiques formalisées mais qu'elles incluent également les pratiques et les procédures établies de manière informelle (Kriesi, 1998, p. 24). En d'autres termes, les structures formelles et les pratiques et procédures informelles définissent ensemble les règles du jeu politique. Cette séparation permet de faire ressortir la pluralité des outils au service des cantons, et d'introduire dans les discussions des moyens moins

traditionnels tel que la CdC, dont la création a permis aux gouvernements cantonaux de compenser leurs pertes de pouvoir due à la centralisation (Vatter, 2005, p. 1). La CdC illustre la complexification des relations, puisque cette institution ne s'inscrit pas uniquement sur la dimension horizontale : la collaboration des vingt-six cantons est entremêlée de discussions avec la Confédération.

Comme nous l'avons vu plus haut dans la formulation des politiques publiques, deux étapes ont été identifiées comme étant un lieu d'influence fort pour les cantons : la phase pré-parlementaire et parlementaire (Linder, Vatter, 2007, p. 102). Ce sont des moments clés dans la consultation et la participation des différentes parties prenantes concernées par la future politique publique (ibid.). La deuxième partie de notre travail se focalisera sur ces deux moments à travers l'analyse de documents portant sur le 2^{ème} rapport sur l'efficacité RPT de la phase de consultation des cantons à la fin de la phase parlementaire.

1.2.1. La Conférence des Gouvernements Cantonaux : rééquilibrage sur la scène fédérale

La Conférence des Gouvernements Cantonaux a été fondée le 8 octobre 1993 pour répondre au « malaise » des cantons face au manque de considération de leurs intérêts communs (Braun, 2003, p. 29). C'est parallèlement à l'internationalisation croissante de la politique helvétique et plus particulièrement aux travaux préparatoires pour l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE) que les cantons ont coordonné leurs actions afin de consolider leurs positions (CdC 2013, p. 3). C'est donc l'insatisfaction grandissante des cantons face au manque de représentation de leurs intérêts, y compris au sein du conseil des Etats dominé par des intérêts partisans éloignés des préoccupations territoriales, qui a été le moteur de cette organisation (Bolloyer, 2006, p. 16). D'après ses fondateurs, elle sert de plateforme politique dédiée à la formation d'une position commune. Via la CdC, les vingt-six gouvernements cantonaux « parlent d'une même voix » à l'échelon fédéral,

renforçant ainsi la position des cantons dans l'Etat fédéral (CdC, 2016). Ce renforcement de la collaboration intergouvernementale est le seul moyen de préserver le rôle constitutif des cantons dans l'Etat fédéral, mais également leur autonomie et leur marge de manœuvre (CdC, 2003, p. 32). En d'autres termes, cette organisation a pour but la combinaison des efforts individuels cantonaux dans l'optique d'influencer les politiques fédérales (Parker, 2012, p. 267).

La CdC a comme base une convention administrative commune dont le but, inscrit dans les statuts, est de « favoriser la collaboration entre les cantons dans leurs domaines de compétences 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 » (CdC, 2003, p. 33).

L'organe décisionnel de la CdC est l'Assemblée plénière, qui se réunit quatre fois par an. Le but de cette dernière est d'aboutir à une « position commune » (Bolleyer, 2006, p. 16). Chaque canton y est représenté par un membre de son gouvernement et a droit à une voix (CdC, 2016). Les décisions se prennent par une majorité de dix-huit cantons. Ces prises de positions sont relayées comme étant : « la position officielle de la CdC » (CdC, 2003, p. 34). Le Conseil fédéral est invité à ces assemblées. Ces plénières sont accompagnées de rencontres de plus petits comités composés de neuf membres sélectionnés sur la base d'un calcul tenant compte des critères territoriaux (Bolleyer, 2006, p. 16). Au sein du Bureau, l'organe dirigeant de la CdC, neuf conseillers d'État préparent les dossiers soumis à l'Assemblée plénière (CdC, 2016). Ces derniers sont mandatés par leurs gouvernements pour représenter les intérêts de leurs cantons. Certaines questions liées à des dossiers ou à des projets particuliers doivent être approfondies. Dans ce cas, la CdC peut instituer des commissions politiques ou des groupes de travail technique, qui se chargent des travaux préliminaires et préparent les bases de décision à l'attention des organes de

la CdC. Les coûts de la CdC sont pris en charge par les cantons qui y contribuent proportionnellement à hauteur du nombre de leurs habitants (CdC, 2003, p. 32).

Champs d'action

Les thématiques traitées par la CdC sont les suivantes :

- Fédéralisme et droit public, plus particulièrement les questions liées à la répartition des tâches ;
- Politique européenne, représentation des intérêts des cantons dans les domaines de compétences cantonales ;
- Politique extérieure, qui relève de la compétence de la Confédération mais impacte fortement les cantons et plus particulièrement la politique extérieure économique, sauvegarde des intérêts des cantons dans les négociations de la Confédération ;
- Politique intérieure, traitement des dossiers transversaux ;
- Collaboration intercantonale, particulièrement la répartition des tâches et péréquation financière. La CdC fait office d'observatoire des principes de la RPT en vérifiant en continu s'ils sont respectés ;
- Sources d'information pour les cantons, la CdC, via la « Fondation.CH » publie chaque année un monitoring du fédéralisme. Ce dernier « doit montrer dans quelle direction le fédéralisme suisse se développe et par quelles mesures il peut être renforcé ». Un autre moment clé dans la réflexion sur le fédéralisme est l'organisation, tous les quatre ans, de la conférence nationale sur le fédéralisme, organisée par le Conseil fédéral, le Parlement fédéral, la CdC et un canton hôte. La prochaine édition se déroulera à Montreux, en 2017.

La CdC est donc une organisation qui repose sur des règles bien établies et qui intervient sur la scène politique suisse par divers canaux. Mais sa place au sein des relations entre les cantons et la Confédération a évolué au fil du temps.

Un des moments clé pour la reconnaissance de la CdC en tant « qu’acteur de poids » au sein des institutions helvétiques fut le succès du référendum des cantons contre le paquet fiscal en 2004 (CdC, 2003, p. 3). Ce référendum peut être qualifié d’événement majeur ayant vivement contribué à « la montée en puissance » de la CdC (Sciarini, 2003, p. 103). Lors de ce processus, la CdC a joué un rôle de « lanceur d’alerte » en demandant aux cantons d’étudier de près les conséquences financières de ce paquet fiscal puis a permis l’aboutissement du référendum en fournissant un appui au niveau de l’information, de la coordination et de l’appui logistique (ibid.). Son rôle de plateforme de collaboration et de coordination a été clairement reconnu par la Confédération et a participé au renforcement des positions cantonales (Vatter, 2006).

1.2.2. La CdC dans la littérature suisse et étrangère

La CdC est l’objet de citations dans la littérature suisse et étrangère. Elle est souvent utilisée pour illustrer une tendance à l’intensification des relations entre les niveaux étatiques. Voici un tableau qui compile de façon non exhaustive la présence de la CdC dans la littérature :

Auteurs	Contexte	Citations
Cameron	Intensification des relations entre les niveaux étatiques	« An interprovincial council has facilitated federal-provincial negotiations by providing a forum for achieving a prior provincial consensus on federal-provincial issues. » (2003, p. 9)
Watts	Coopération	« The Conference of the Cantonal Governments plays a major role not only in intercantonal co-operation but also in co-ordinating cantonal negotiations with the federal government » (2008, p. 2)
Parker	Description des forums existant dans les relations intergouvernementales Suisse	« In recent years however, a “peak institution” for Swiss intergovernmental relations seems to have begun to emerge. Following the passage of a rare unanimous concordat in 1993, the twenty-six cantons formed the Conference of Cantonal Governments to act as a permanent body

		for intergovernmental relations. » (2012, p. 267)
Sciarini (2012)	Etude FNS, 2012, mesure du pouvoir réputationnel des acteurs	« met en exergue la croissance du poids des conférences intercantionales en général et de la CdC en particulier. Ainsi, alors qu'aucune conférence intercantonale ne faisait partie du cœur du pouvoir au début des années 1970, la CdC et la conférence des directeurs des finances compte parmi les quinze plus importants acteurs de la politique suisse dans la période 2001-2006 » (p. 105, 2012)
Papadopoulos	Problématique de la représentativité des cantons à travers le Conseil des Etats	« Lorsque les cantons ont estimé que le Conseil des Etats ne représentaient plus directement leurs intérêts, plutôt que de prendre l'initiative d'une réforme de celui-ci (...) ils ont créé la conférence des gouvernements cantonaux, nouvelle structure augmentant la complexité des processus décisionnels du fédéralisme suisse » (2006, p.11)
Kreis	Contexte d'intégration européenne	« Pendant les débats précédant la votation sur l'Espace économique européen, les cantons se rendirent soudain compte que d'éventuelles renonciations à la souveraineté de la part de la Confédération entraîneraient des renonciations pour eux-mêmes. Cela provoqua la naissance d'une nouvelle instance : la Conférence des Gouvernements Cantonaux (CdC) » (2006, p.529)
Rhinow	Développement collaboration	« Une valeur croissante est accordée à ce « fédéralisme de participation ». En outre il s'est développé diverses formes de collaboration entre les cantons, notamment le fédéralisme de conférences, par quoi l'on entend les conférences des directeurs de départements cantonaux et, depuis une dizaine d'année, la Conférence des Gouvernements Cantonaux (CdC). » (2006, p. 64)
Vatter (1999)	Outil de coordination	« Seit 1993 besteht als weitere Form die Konferenz der Kantonsregierungen. Mit diesem Organ, welches im Zusammenhang mit den Diskussionen über das gescheiterte EWR-Abkommen entstanden ist, versuchen die Kantone, ihren direkten Einfluss auf den Bund, vor allem im Bereich des Aussenpolitik, zu erhöhen und eine koordinierte Willensbildungen zwischen den Exekutiven gegenüber dem Vernehmlassungsverfahren vorgezogen » (1999, p. 99).
Sciarini (2003)	Référendum sur le paquet fiscal	« Les cantons usèrent pour la première fois de leurs droits référendaire contre cette réforme et réussirent à surmonter les défis techniques en

		matière de coordination grâce au concours de la CdC » (2003)
Vatter (2006)	Référendum paquet fiscal	« Änderungen an der Bundesratsvorlage die Steuerausfälle für die Kantone stark erhöht hätten, lancierten elf Kantone unter Federführung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) erstmals ein erfolgreiches Kantonsreferendum. (...) Die Gründe für die erfolgreiche Ergreifung des Kantonsreferendums (...) dass in den erfolgten institutionellen Reformen der Kantone zur erleichterten Lancierung des Referendums, in der organisatorisch verbesserten Stellung der Kantone gegenüber dem Bund mit dem Ausbau der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) » (2006, p. 31)

Ces quelques exemples permettent de mieux appréhender la place de la CdC dans la littérature. Il en ressort que cette organisation est reconnue comme étant une plateforme de collaboration facilitant les rapports entre la Confédération et les cantons. Toutefois, la CdC n'est pas le sujet d'étude en tant que tel et n'est traitée que de manière superficielle. Ce travail répond donc à une lacune dans la littérature existante.

La première partie de ce travail nous a permis de répondre à la question : à quel besoin correspond la création de la CdC ? La théorie des relations intergouvernementales démontre que le développement d'outils collaboratifs est issu d'un besoin accru de collaboration et de coordination entre les différents niveaux étatiques pour faire face à la complexification croissante des politiques publiques. L'évolution d'un Etat fédéral passe par la centralisation de compétences des entités constitutives à l'Etat central. Si ce mouvement est normal, les cantons doivent toutefois conserver une partie de leurs prérogatives afin de maintenir un fédéralisme vivant. En d'autres termes, la création d'organisations intergouvernementales telles que la CdC est le « garant de la pérennité des Etats fédéraux » (Bednar, 2009). Le projet RPT a permis à la Suisse de redynamiser son système fédéral en attribuant de manière plus transparente les tâches et

compétences de chaque niveau. La CdC est née d'un besoin de collaboration plus grand entre les cantons face à un Etat fédéral de plus en plus puissant. C'est la seule organisation qui représente les vingt-six gouvernements cantonaux à Berne.

L'ensemble de ces éléments pose les premières pistes de réponses quant au rôle de la CdC dans les relations intergouvernementales. La CdC répond à un besoin de représentation des gouvernements des cantons suisses au niveau fédéral. Son rôle défini par les cantons est de remettre la composante fédéraliste dans la balance des intérêts dont la Confédération doit tenir compte lors du processus décisionnel. Cette fonction est reconnue par une partie de la littérature suisse et étrangère mais n'est traitée que de manière superficielle. La deuxième partie de ce travail va nous permettre de confronter ces acquis théoriques à un cas concret, soit la dernière décision politique en matière de péréquation financière.

Partie II

Cette deuxième partie a pour but de décrire quelle place occupe la CdC dans le processus décisionnel d'un objet fédéral transversal qui touche de près les cantons. Nos résultats permettront de mieux appréhender le rôle de la CdC dans les relations intergouvernementales et serviront de base à la rédaction de notre grille d'entretien. Le volet théorique nous ayant permis de mieux comprendre à quels besoins répond la création de la CdC, nous allons maintenant compléter cet acquis par une étude de cas. Le fil rouge de cette partie est le questionnement suivant : comment fonctionne la CdC et quel est son rôle dans la formulation d'une politique publique ? Notre démarche va se dérouler comme suit : dans un premier temps, le 2^{ème} rapport sur l'efficacité de la RPT sera présenté afin de décrire les enjeux inhérents à cette affaire politique (2). Dans un deuxième temps, une analyse d'une compilation de documents émanant de la Confédération, du Parlement et de la CdC portant sur la phase pré-parlementaire et parlementaire permettra de montrer quel rôle a joué la CdC dans ce dossier (2.1). Dans un troisième temps, l'analyse documentaire sera complétée par une revue de presse (2.2). Le but de cet exercice est de faire ressortir la manière dont les médias ont traité cette affaire et de voir si la CdC est un acteur médiatiquement reconnu.

2. Le dossier RPT : la CdC en action

En première partie de notre travail, nous avons décrit la RPT comme l'un des piliers du fédéralisme suisse. La CdC a été impliquée dans ce projet, dès le début, et est la conférence de référence sur ce dossier transversal (CdC, 2013). De plus, lors d'entretiens exploratoires menés auprès de différents experts en politiques suisse, cet objet a été soulevé à de nombreuses reprises comme étant une étude de cas enrichissante vis-à-vis de notre problématique. Ce cas n'est ni l'exemple d'un succès ni celui d'un échec de la CdC ; il est, au contraire, l'illustration d'un dossier complexe aux enjeux multiples. Pour l'ensemble de ces raisons, nous avons choisi de nous

appuyer sur cette affaire afin de mieux appréhender le rôle de la CdC dans le processus décisionnel fédéral, en sélectionnant la dernière réforme politique importante à ce sujet, soit les débats au Parlement fédéral.

2.1. Etude de cas : le 2^{ème} rapport sur l'efficacité de la RPT

La période d'analyse retenue couvre les débats des Chambres de 2014 à 2015 sur la RPT. Le point de départ de ces discussions est le rapport de la Confédération de 2014 sur l'efficacité de la RPT, qui comportait un certain nombre de recommandations et devait passer l'épreuve du Parlement après le processus de consultation (La vie économique, 2014). Les débats aux Chambres fédérales ont débuté en décembre 2014 pour se terminer par l'adoption du projet en vote final en juin 2015, après être passés quatre fois dans chacune des chambres. Afin d'ancrer la réflexion autour d'un événement concret ayant impliqué la CdC, nous allons étudier les documents suivants :

Confédération

- Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-2015 (mars 2014) ;
- Arrêté fédéral : Message concernant la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges entre la Confédération et les cantons pour la période de contribution 2016 à 2019 (septembre 2014) ;
- Rapport concernant les résultats de la procédure de consultation (août 2014).

Parlement (objet n°14.066)

- Synthèse des débats ;
- Communiqués de presse.

CdC

- Position de la CdC lors de la procédure de consultation (20 juin 2014) ;
- Documents confidentiels portant sur le compromis (de mars à juin 2015).

Traitement médiatique

- Appréciation du compromis par la presse (articles juin 2015).

Tous les quatre ans, le Conseil fédéral soumet un rapport sur l'exécution et les effets de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons (art. 18 loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges, PFCC) à l'Assemblée fédérale. Ce rapport sert de base de décision pour fixer les dotations respectives pour la prochaine période quadriennale, et permet de procéder à d'éventuels changements ou ajustements du système (Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-15, Confédération). Les questions de dotation constituent les principaux désaccords entre les cantons bénéficiaires et contributeurs à la RPT. Suite à la mise en consultation du rapport, la CdC a adopté une prise de position commune en juin 2014.

Dans son rapport, la Confédération conclut que la péréquation financière « fonctionne bien » et qu'elle a « largement » atteint ses objectifs (Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-15, Confédération, p. 8). Mais les cantons n'analysent pas la RPT de la même manière. Pour eux, cet instrument revêt une « importance fondamentale » (position de la CdC du 20 juin 2014) ; il comporte, toutefois, des dysfonctionnements et « doit être adapté là où on peut optimiser l'efficacité » (ibid.). A cette première problématique est venue s'ajouter la dimension financière. Deux groupes aux avis nettement divergents se sont formés, soit les cantons « riches », à fort potentiel de ressources, et les cantons « pauvres », à faible potentiel de ressources (La vie économique, 2014). Ces positions, strictement financières, ont cristallisé le débat et les cantons contributeurs se sont même regroupés pour former une « conférence des cantons contributeurs à la RPT » en 2005 afin de mieux représenter leurs intérêts (RPT équitable, 2016). Mais leurs positions n'ont pas été

retenues par la Confédération dans le cadre du rapport d'efficacité. Elle juge en effet que « l'efficacité de la péréquation financière n'a pas relevé de grave faiblesse ou déficience » il est donc « inutile et inopportun de modifier le mécanisme de péréquation des ressources comme le préconisent les cantons à fort potentiel de ressources » (Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-15 Confédération, p. 12). Dans une réaction commune, les cantons contributeurs ont déploré le rejet de leurs revendications jugeant que les propositions du gouvernement freinent leur développement économique (Le Temps, 14 mars 2014).

C'est donc dans ce contexte qu'a dû se prononcer le Parlement de décembre 2014 à juin 2015. Les mêmes lignes de conflits se sont reportées sur les deux Chambres. Afin de mieux comprendre les mécanismes de cette « bagarre politique » (NZZ, juin 2015), nous allons revenir sur les principales étapes de ce dossier, auxquelles la CdC a pris part.

Première étape : la consultation

Les mesures mises en consultation par le Conseil fédéral pour la période 2016-2019 sont les suivantes :

- L'adaptation de la dotation de la péréquation des ressources par la réduction de 270 millions en réponse à la dotation excessive enregistrée de 2012 à 2015 ;
- La poursuite inchangée de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques et ceux d'origines sociodémographiques (rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012-15 Confédération, p. 11).

La CdC a relayé la position des cantons en juin 2014 via un document regroupant l'avis majoritaire, soit adopté par un minimum de dix-huit cantons. Pour la première fois, les avis minoritaires ayant recueilli l'adhésion de six cantons au minimum ont été mentionnés afin d'inclure les cantons contributeurs à cette prise de position (position CdC 20 juin 2014). Par ce biais, la majorité a rejeté les deux propositions

émises par la Confédération : « les cantons refusent que soit réduite la dotation de la péréquation des ressources et exigent le maintien de la dotation actuelle » et « les cantons exigent une hausse des ressources financières de la Confédération destinées à la compensation des charges sociodémographiques » (position CdC 20 juin 2014). Toutefois, les cantons à fort potentiel de ressources ont accepté la réduction de la dotation des ressources proposée par le Conseil fédéral. En d'autres termes, les cantons riches veulent payer moins et les cantons pauvres, eux, voudraient recevoir plus au nom de la solidarité confédérale. Le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la consultation et confirmé qu'il souhaitait réduire la dotation de la péréquation des ressources tout en refusant toute autre modification du système (Rapport des résultats de la procédure de consultation, août 2014). Dans le rapport de synthèse de la consultation émis par la Confédération, la CdC apparaît comme le porte-parole des avis cantonaux et sa position est mise en avant autant dans la rédaction du condensé des réponses que dans la présentation des milieux consultés. Il est donc raisonnable d'avancer que la CdC a joué un rôle important durant la période de consultation.

Deuxième étape : les débats parlementaires

09.12.2014	<u>CONSEIL DES ETATS</u> Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
10.03.2015	<u>CONSEIL NATIONAL</u> Divergences.
17.03.2015	<u>CONSEIL DES ETATS</u> Divergences.
03.06.2015	<u>CONSEIL NATIONAL</u> Divergences.
08.06.2015	<u>CONSEIL DES ETATS</u> Divergences.
15.06.2015	<u>CONSEIL NATIONAL</u> Adhésion.
19.06.2015	<u>CONSEIL DES ETATS</u> L'arrêté est adopté au vote final.
19.06.2015	<u>CONSEIL NATIONAL</u> L'arrêté est adopté au vote final.

Les délibérations au niveau fédéral ont été longues et houleuses. Les enjeux en présence étant particulièrement élevés. A défaut d'un compromis, la RPT se serait poursuivie durant une période transitoire avant de cesser de déployer ses effets. A ce moment-là, tout aurait été à refaire : une dizaine d'années de

travaux préparatoires, vingt-sept modifications d'articles constitutionnels en plus de l'acceptation de 64,4% de la population lors du vote de 2004 seraient tombés, en cas de divergences persistantes entre les Chambres fédérales (Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, 2001).

En mars 2015, le Conseil national s'est aligné sur la proposition du gouvernement en s'accordant sur « l'adaptation de la dotation » mais en précisant que cela a été fait sans « céder aux doléances des cantons riches » (délibération objet n°14.066, Parlement) désirant une plus forte diminution des dotations. Un véritable « bras de fer » (ibid.) entre les cantons à fort et faible potentiel de ressources représenté au Conseil des Etats a débouché sur le rejet d'un compromis entre les deux positions. En juin, le Conseil national a campé sur sa position et a refusé d'entrer en matière sur une solution. La « guerre des tranchées » (ibid.) s'est poursuivie et le ton est monté entre les partis. Les cantons de Zoug et Schwyz ont brandi « la menace d'un référendum cantonal » (ibid.) face à la position de cette Chambre où les cantons bénéficiaires sont majoritaires.

En juin 2015 les débats ont pris une autre tournure : le Conseil des Etats s'est rallié à l'option du « compromis qui ne diminue la facture que de 67 millions au lieu de 134 millions » (ibid.). Mais les voix se sont élevées contre cette décision comme l'illustre la prise de parole de l'élu zougais Peter Bieri qui accuse la CdC de vouloir « imposer les vues des cantons récipiendaires ». Ce débat fait donc clairement écho à la solution de compromis développée par la CdC dans le but « d'inciter le Parlement à se mettre d'accord sur le montant de la dotation de la RPT pour la période 2016-19 » (projet d'accord des cantons, document confidentiel, avril 2015). Cet accord « purement politique » (ibid.) a pour but d'unifier les cantons face à la Confédération. Car la CdC jugeait que « les clivages entre les cantons ont tendance à accentuer la pression de la Confédération à intervenir dans les tâches qui sont de compétence cantonale en uniformisant et en harmonisant la mise en œuvre de prestations publiques. La tendance à la centralisation s'en trouve renforcée, ce qui

affaiblit encore plus le système fédéral de notre pays et réduit davantage la marge de manœuvre des cantons » (document confidentiel CdC, avril 2015). La CdC s'est saisie du dossier en marge des délibérations parlementaires afin de proposer une solution politique satisfaisant le plus grand nombre et sortant le projet RPT de l'impasse des divergences. L'influence de la CdC sur cette prise de décision fédérale a donc été forte. La recherche d'un compromis a été menée dans l'optique de dégager une solution émanant des cantons pour éviter la mise en place d'une législation fédérale uniforme vidant les cantons de leur capacité d'intervention. Ce ne sont pas des préoccupations d'ordre financier qui ont guidé l'action de la CdC, mais bien la volonté de maintenir une marge de manœuvre des cantons dans le processus de la RPT. La CdC a réussi à réunir une majorité de vingt cantons, grâce au ralliement des deux cantons contributeurs Vaud et Bâle-ville, ce qui a permis aux cantons de sortir de l'opposition riches vs. pauvres et de se positionner en bloc contre les propositions émanant de la Confédération. La RPT a donc été sortie *in extremis* de l'impasse avec cette solution politique.

Le Conseil National s'est rallié au Conseil des Etats et a « clos la bataille sur la péréquation financière en votant le compromis de la Conférence des Gouvernements Cantonaux » (délibération objet n°14.066, Parlement). Le communiqué de presse du parlement note que la « pilule a mal passé » tant du côté de certains bénéficiaires que des contributeurs. La CdC quant à elle, est citée dans les documents parlementaires comme étant l'organisation à la source de ce compromis.

Cette analyse documentaire montre que la CdC a été, dans ce cas d'espèce, un acteur important dans la formulation de la politique publique fédérale. Cette institution permet, dans les dossiers transversaux tels que la RPT, de faire entendre la voix des cantons au niveau fédéral et donc de renforcer leurs rôles dans la prise de décision. Autant le Conseil fédéral, à travers son rapport de consultation, que les Chambres fédérales, à travers le compte-rendu des débats parlementaires, citent de manière

directe cet acteur. Ce constat est-il partagé par les acteurs politico-administratifs ? Estiment-ils que la CdC est un acteur de poids dans les relations intergouvernementales ? Ces questions seront posées à cinq acteurs politico-administratifs en partie III de ce travail.

2.2. Le compromis des Chambres : la vision médiatique

Afin d'offrir un tour d'horizon complet de cet événement, nous avons compilé le traitement de ce compromis par la presse de juin 2015. Une revue de presse, non exhaustive, des principaux journaux romands (Le Temps, 24 Heures) et alémaniques (Basler Zeitung, Neue Zürcher Zeitung, Der Bund, Tages-Anzeiger) permet de voir comment, via ce compromis, la CdC a été perçue d'un point de vue médiatique. La sélection de ces quotidiens s'est faite dans l'optique de représenter les deux principales régions linguistiques ainsi que la diversité des positions idéologiques de chacun de ces journaux. Notre recherche s'est effectuée avec l'aide des logiciels *swissdox* et *Lexisnexis* pour la période du 1^{er} au 30 juin 2015 et nous a permis de recueillir dix articles faisant écho au compromis des Chambres fédérales. Les mots-clés utilisés lors de la recherche sont :

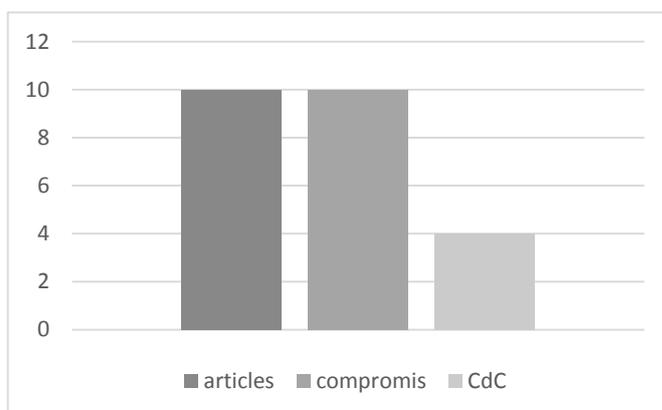
- Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT)/ Neugestaltung des Finanzausgleich und der Aufgabenteilung (NFA) ;
- Compromis/ Kompromiss ;
- Conseil National et Conseil des Etats/ Nationalrat und Ständerat.

Ce tableau permet de synthétiser les principaux éléments en lien avec notre problématique. Nous avons ainsi relevé le ton des articles ainsi que la présence ou non de la CdC dans le traitement journalistique du compromis parlementaire.

Journaux	Titres	Citations de la CdC	Contexte de la citation	Désirabilité du compromis
Le Temps 16.06.2015 (éditorial)	« La Suisse métropolitaine montre son impuissance »	Aucune	-	Vision négative du compromis « insatisfaisant »
16.06.2015	« Le rabais pour les cantons riches ressort du parlement raboté de moitié »	Aucune	-	neutre
24 Heures 09.06.2015	« Les cantons font une trêve dans la guerre financière »	Deux	« En se bouchant le nez, une majorité d'entre eux a fini par adopter le compromis proposé par la conférence des gouvernements cantonaux » « Audition de Monsieur Cina en commission président de la CdC »	Négative « votent dans la douleur »
Basler Zeitung 16.06.2015	« Doch noch (k)eine Lösung im Finanzausgleich-Streit »	Aucune	-	Négative description des forces en présence pour lancer un référendum
Neue Zürcher Zeitung 16.06.2015	« Die Räte einigen sich beim NFA »	Deux	« die unterstützende Haltung der Konferenz der Kantonsregierungen » « KdK-Präsident Cina erachtet die Chancen für ein Kantonsreferendum als gering »	Positive « Entscheid aus Vernunft »
Der Bund 16.06.2015	« Bern entgehen 45 Millionen aus dem Honigtopf »	Aucune	-	Neutre présente un avis positif (bernische Finanzdirektorin Beatrice Simon) et un avis négatif (Jürg Iseli)
16.06.2015 (interview)	« Es ist immer noch ein Finanzpolitischer Rückschlag » (B. Simon BDP)	Aucune	-	Nuancée « Das brachte mir nicht nur positive Reaktionen ein »
16.06.2015	« Bern und seine Verbündeten setzen sich durch »	Deux	« Schliesslich schwenkte die kleine Kammer auf einen Kompromiss ein, den die KDK ausgetüftelt hatte » citation Peter Hegglin : « Der sogenannte Kompromiss der KDK ist unfair »	Négative « Ein ungutes Gefühl »

16.06.2015	« Ein tragbarer Kompromiss für den Kanton Bern »	Aucune	-	Positive : « ist der Streit zwischen armen und reichen Kantonen zu Ende »
Tages – Anzeiger 16.06.2015	« Die Schwachen setzen sich durch »	Deux	« Schliesslich schwenkte die kleine Kammer auf einen Kompromiss ein, den die KDK ausgetüftelt hatte » « Der sogenannte Kompromiss der KDK ist unfair »	Neutre : accent sur la recherche équilibre « Starken-Schwachen »

Les journaux font surtout écho au ton des débats parlementaires, aux menaces référendaires et provocations entre cantons riches et pauvres rythmaient les débats. Plusieurs quotidiens reprennent la très médiatisée critique adressée aux Bernois de « Grecs de la Suisse » (24 Heures). Cette pique politique est représentative des échanges qui prévalaient lors des débats où critiques ouvertes et règlements de compte, notamment en référence à l'article de la Weltwoche (1^{er} mars 2012) très critique envers la Romandie, étaient omniprésents. Les journaux décrivent surtout les conditions dans lesquelles cette décision a été prise et le goût amer d'un compromis qui, au final, ne satisfait personne. Il est intéressant de noter que ce compromis est présenté comme émanant du Conseil des Etats : « Der Nationalrat stimmt dem Kompromissangebot des Ständerats zu » (NZZ). La CdC n'est donc pas systématiquement citée par les journalistes et est même absente de la majorité des articles.



Cet aperçu de la presse helvétique montre que la CdC n'est pas un acteur très médiatisé. Ses actions peuvent impacter une prise de décision au niveau fédéral, comme nous l'a montré la partie II de notre analyse, mais cela ne

transparaît pas dans les médias. Pourquoi la CdC n'est-elle pas plus présente sur la

scène médiatique ? Pourquoi la CdC est-elle aussi peu connue du grand public ? Ces questions seront posées aux personnes interviewées.

La deuxième partie de ce travail nous a donc permis de répondre à la question : comment fonctionne la CdC et quel est son rôle dans la formulation d'une politique publique ? L'analyse documentaire montre que la CdC a joué un rôle important en formulant une solution politique émanant d'une majorité de cantons qui a permis de sortir de l'impasse des divergences parlementaires. L'analyse médiatique a cependant montré que la CdC fonctionne de manière peu transparente en ne communiquant peu voire pas sur ses actions qui ne sont donc pas relayées au niveau des médias.

L'apport de ces conclusions permet de mieux comprendre le rôle de la CdC dans les relations intergouvernementales. Dans un dossier transversal comme celui de la RPT, la CdC est un interlocuteur privilégié de la Confédération car elle permet de relayer la position des cantons au niveau fédéral. Cela facilite la prise en compte de leurs avis du fait qu'une solution consolidée unique émane des vingt-six cantons. La troisième partie de ce travail va nous permettre de confronter cette vision issue de l'analyse d'un objet particulier aux perceptions d'un panel d'acteurs politico-administratifs travaillant en collaboration avec la CdC.

Partie III

Les deux premières parties de notre étude nous ont permis de mieux aborder la question du rôle de la CdC dans les relations intergouvernementales. Cependant, ces informations sont issues de sources théoriques et documentaires, cette partie va nous permettre d'y ajouter une dimension empirique. En d'autres termes, le but de cette troisième partie est de confronter nos conclusions intermédiaires aux perceptions des acteurs. Le fil rouge de cette partie est le questionnement suivant : comment les acteurs perçoivent-ils la CdC ? Afin d'y répondre, nous allons procéder de la manière suivante : premièrement, nous allons faire le point sur la méthodologie utilisée pour conduire cette étude empirique (3.1). Dans un deuxième temps, un résumé des entretiens par thématique va être mené (3.2). Finalement, l'ensemble de ces résultats seront analysés et discutés (3.3).

3. La CdC : point de vue des acteurs

3.1. Analyse du terrain : méthodologie

C'est l'outil d'entretien semi-directif qui a été retenu pour la troisième partie de notre étude, car il a l'avantage de permettre d'adapter les questions au fil de la rencontre ainsi que de récolter les témoignages et les interprétations des interlocuteurs (Campenhoudt, Quivy, 2011). L'ensemble de ces éléments nous permettront de discuter de notre hypothèse, tout en amenant, de manière exploratoire, des clés d'analyse sur cette institution peu étudiée jusqu'à maintenant.

La sélection des unités d'observation (Campenhoudt, Quivy, 2011): un échantillon de cinq personnes a été constitué en tenant compte des critères de faisabilité et de ressources en temps limitées. Le recrutement des personnes a été possible grâce à l'aide du chef de l'Office des affaires extérieures du canton de Vaud qui, à la suite d'un premier entretien exploratoire, nous a permis d'entrer en contact

avec des personnes à même de livrer une vision complémentaire du rôle de la CdC dans les relations intergouvernementales.

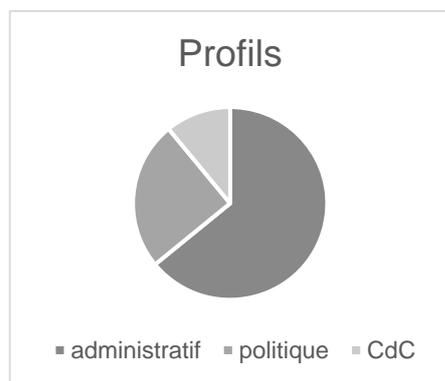
L'instrument d'observation et la collecte des données (Campenhoudt, Quivy, 2011) : la méthode utilisée est celle de l'entretien semi-directif. Le guide d'interview est composé d'un ensemble de points portant sur le fonctionnement et les buts de la CdC, son rôle dans le compromis aux Chambres fédérales et les enjeux que soulèvent la création de la CdC au sein des relations intergouvernementales. Ce questionnaire a été développé au fur et à mesure de l'élaboration de la problématique et du modèle d'analyse. La majorité des entretiens a duré soixante minutes. L'ensemble des entretiens réalisés ont été systématiquement retranscrits.

Analyse des entretiens (Campenhoudt, Quivy, 2011) : l'analyse des entretiens s'est effectuée en deux temps. Dans un premier temps, la préparation de l'analyse sur la base d'un examen thématique a été menée. Cette analyse a consisté à reprendre tous les éléments de l'entretien susceptibles d'apporter une information en rapport avec la question de départ. Dans un deuxième temps, des thématiques et sous-thématiques permettant de rapporter le propos des acteurs ont été construites. Un résumé par catégorie rend compte de cela au point 3.2.

3.1.1. Présentation de l'échantillon

L'échantillon étant relativement restreint- cinq interlocuteurs- et ne répondant pas aux critères de représentativité scientifique, nous ne pourrions prétendre à la restitution de tendances. Nous pourrions toutefois articuler des premières pistes d'analyse à visée exploratoire.

Profil des interlocuteurs



Notre échantillon est composé de cinq personnes et nous a permis de récolter des informations provenant de plusieurs milieux politico-administratifs : des administratifs en charge des Offices des affaires extérieures du canton de Vaud, Valais et Fribourg, du responsable de la politique intérieure et de coordination au sein de la CdC

ainsi que du Conseiller d'Etat chef du département des finances et des relations extérieures du canton de Vaud. L'ensemble de ces interlocuteurs a amené une vision complémentaire de la CdC, chacun d'entre eux ayant été amené à collaborer avec cette organisation à diverses reprises dans leurs postes respectifs. De plus, l'accès direct à Monsieur Minger, responsable politique de la CdC, a permis d'obtenir des informations internes à la CdC. Ce dernier, avec l'accord du Canton de Vaud, nous a autorisé l'accès à des documents confidentiels qui ont été une source d'information précieuse lors de notre analyse documentaire.

3.2. Résumés des entretiens

Cette partie va nous permettre de resituer les éléments clés de nos entretiens. Trois thématiques centrales ont émergé suite à la lecture des retranscriptions :

- Le fonctionnement et les buts de la CdC ;
- Le rôle de la CdC dans le compromis aux Chambres fédérales ;
- Les enjeux liés à la CdC.

Nous allons traiter chacune d'entre elles sous la forme de résumés illustrés par des citations provenant de nos rencontres. Les questions relatives à chacun de ces points seront indiquées afin que le lecteur puisse connaître sur quelle base se sont exprimés nos interlocuteurs.

3.2.1. Le fonctionnement et les buts de la CdC

Cette première thématique avait pour but d'obtenir la perception qu'ont les acteurs de la CdC.

Trois questions ont été posées :

- Pour vous, qu'est-ce que la Conférence des Gouvernements Cantonaux ?
- Quel est le rôle de la CdC dans les relations entre les cantons et la Confédération ?
- La CdC permet-elle de limiter la centralisation des compétences ?

La première question a permis de récolter la perception des acteurs vis-à-vis de la CdC. Deux éléments sont ressortis des réponses : la CdC est perçue comme une « plateforme politique » qui « réunit les gouvernements cantonaux ». Tous les interlocuteurs ont insisté sur la notion de « gouvernement », cela fait référence à des personnes élues et disposant d'un pouvoir délégué de représentation de leurs gouvernements cantonaux respectifs.

Cet élément a été à la base d'une sous-thématique récurrente dans tous les entretiens, soit la place de la CdC vis-à-vis des autres conférences spécialisées. Cette sous-thématique a été abordée spontanément par toutes les personnes interrogées sans qu'une question en lien avec cette thématique n'ait été posée. La « particularité de la CdC, c'est qu'elle reflète l'avis des gouvernements cantonaux, contrairement aux autres conférences ». Nos interlocuteurs se sont montrés critiques face aux conférences spécialisées relevant un atout de la CdC soit sa « légitimité supérieure à d'autres conférences » due au fait que les décisions « passent par les gouvernements » et sont donc « plus crédibles que celles développées dans les conférences spécialisées ». Nous avons été surpris de constater l'ampleur des critiques adressées aux autres conférences et spécialement à la conférence des directeurs cantonaux des finances (FDK-CDF). En effet, notre cadre théorique ne

fait pas écho à cette problématique de tensions entre espaces informels car ces institutions émergentes en réponse aux besoins croissants de coordination entre les différents niveaux étatiques (Hueglin et Fenna 2015, p. 238).

Une deuxième sous-thématique s'est dégagée, ne faisant cette fois encore écho à aucune question spécifique : celle de la référence récurrente aux règles de gouvernance rattachées au fonctionnement de la CdC et particulièrement à la règle de la majorité fixée à 18 cantons, soit la nécessité qui est d'avoir « dix-huit cantons dont les collèges gouvernementaux ont validé par écrit le projet soumis au vote » pour que la CdC puisse relayer la position des cantons à la Confédération. Cette « systématique » garantit la « légitimité » de la CdC : « c'est ses règles de gouvernance strictes qui font sa force, tout ceci fait qu'elle trouve sa légitimité et que son efficacité est garantie ». Un terme est mis en lien direct avec cette question de gouvernance, soit la « crédibilité ». En d'autres termes : « les règles de gouvernance au sein de la CdC sont claires car la CdC sait que si elle veut rester crédible, elle a besoin de la confiance des cantons et de la Confédération, c'est son avenir qui en dépend ».

La deuxième question a permis de récolter des informations concernant le rôle de la CdC au sein des relations intergouvernementales. Parmi l'ensemble des réponses, deux fonctions principales sont ressorties. Premièrement, le rôle d'arène de discussion et de débat : « la CdC crée des synergies, car c'est un lieu de discussion ». Avec cette conférence, les cantons ont donc un endroit où ils peuvent « débattre » afin de « se mettre d'accord sur une position cantonale consolidée ». C'est un lieu de « rencontre » qui permet aux cantons de « réfléchir ensemble et trouver des solutions ». Ces dernières débouchent sur la deuxième fonction de la CdC, soit une organisation qui « arrive à renforcer la prise en compte des cantons au niveau fédéral ». Grâce à ces positions communes, « on ne peut plus ignorer la position des cantons ». Comme nous l'avons vu en première partie de notre travail, cette fonction de « défense des intérêts des cantons » est au cœur des objectifs de la CdC.

Cette fonction a mis en lumière un élément qui nous a interpellés, soit les fortes critiques de nos interlocuteurs face à la Confédération, dont cette citation en résume la teneur : « Si les cantons n'arrivent pas à trouver des solutions seuls, la solution va être imposée par la Confédération ». Cela fait écho à la deuxième partie de notre travail concernant l'étude de cas du 2^{ème} rapport sur l'efficacité RPT qui a mis en relief cette volonté cantonale d'arriver à trouver un compromis à tout prix pour éviter l'intervention de la Confédération. Cet aspect a retenu notre attention, car il apparaît tout au long de nos entretiens que la Confédération est vue comme la source de solutions qui ne pourront être que négatives vis-à-vis des cantons : « il faut mieux un acte réfléchi au niveau des cantons qu'une décision fédérale ». Le but est donc de contrer cela par une solution cantonale, car « dès que les cantons sont divisés, le rôle de la Confédération est beaucoup plus facile » elle pourra donc « imposer une politique ». Ce discours négatif envers la Confédération et l'administration fédérale est dans la logique de la construction de la CdC. En première partie de ce travail, la création de la CdC a été décrite comme une réaction face aux négociations de la Confédération avec l'Europe sur le dossier de l'EEE (1992) et son rôle dans le référendum contre le paquet fiscal (2003) est le point culminant de son action d'opposition à une décision fédérale. Cela montre que la CdC s'est aussi construite comme contrepoids aux solutions fédérales pour « contrer ces projets » et permettre que « les positions des cantons soient prises en compte alors que cela n'était pas le cas du tout lorsqu'ils n'étaient pas organisés en conférence ».

La troisième question portait sur la capacité de la CdC à limiter la centralisation des compétences. Sur ce point, les réponses ont été plus nuancées. La majorité des interlocuteurs perçoivent la CdC comme une organisation ayant contribué à « limiter la centralisation, ou du moins à rendre la Confédération attentive à cette centralisation ». C'est le rôle de « contrepoids » que doit jouer la CdC qui ressort clairement de l'ensemble des discours : « cela crée une multipolarité qui permet de stabiliser l'édifice et d'atténuer les rôles de la Confédération et de l'administration fédérale ». La CdC a donc permis de renforcer « l'influence des cantons sur la

politique fédérale ». Ces analyses correspondent aux éléments développés en première partie de notre travail qui a décrit la CdC comme une plate-forme de collaboration pour les cantons qui permet de consolider leurs intérêts envers la Confédération (Braun, 2003, p. 29).

Deux personnes se sont montrées plus critiques face à la force de frappe de la CdC : « la CdC n'a pas été d'une efficacité totale parce que les forces en présence sont assez déséquilibrées » précisant que cette organisation « n'intervient que sur un nombre limité de dossier, elle n'a pas la vocation de suivre tous les dossiers et d'ailleurs elle n'en a pas les moyens ». Cette question des objets traités au sein de la CdC a formé une sous-thématique. L'ensemble des acteurs est venu spontanément à cet élément qui n'a pas été soulevé par une question spécifique. Deux catégories d'objets sont traitées par la CdC, soit « les objets transversaux et thématiques stratégiques », ainsi que « les dossiers de politique extérieure », dont la CdC est la « conférence sectorielle ». La CdC se saisit des dossiers « dont les enjeux dépassent les questions sectorielles ».

3.2.2. Le rôle de la CdC dans la recherche de compromis aux Chambres fédérales dans le dossier de la RPT

Cette deuxième thématique nous a permis de poser les questions soulevées lors de notre analyse documentaire à nos interlocuteurs. Afin d'obtenir leurs perceptions de ces événements, nous avons rédigé les questions suivantes :

- En mars 2014, la Confédération a sorti le 2^{ème} rapport sur l'efficacité RPT. D'après-vous, quel a été le rôle de la CdC dans ce compromis entre le Conseil des Etats et le National en juin 2015 ?
- Ce compromis aurait-il pu être atteint sans la CdC ?
- Ce rôle a-t-il été bénéfique ?

De façon surprenante, la première question a provoqué le même type de réponse chez nos interlocuteurs. Ces derniers sont revenus sur le rôle historique de la CdC vis-à-vis de la RPT : « la CdC dès le départ a été le partenaire de la Confédération » ou encore « la CdC a toujours eu une position forte par rapport à la RPT ». Ils se sont donc écartés des débats de 2015 pour revenir sur le processus global : « Si l'on revient sur l'historique du projet, l'on voit que la RPT est un peu le « bébé » de la CdC qui a toujours eu une implication forte ». L'ensemble de ces éléments ont été révélateurs quant à la logique d'intervention de la CdC qui fait écho à la première partie de notre travail. Cette organisation est partie prenante de ce projet RPT « depuis 1996 » et s'est fortement impliquée à tous les stades du projet. Son intervention de 2015 est donc jugée légitime au vu de son implication. Une sous-thématique corollaire au fait que la CdC soit la conférence de référence vis-à-vis de la RPT est apparue dans la majorité des discours, soit l'importance des enjeux dépassant la vision strictement financière : « dans les débats politiques dans les Chambres, la question de la solidarité va plus loin que l'aspect financier ». Il est donc « normal et légitime » que cet objet soit traité au sein de la CdC : « la CdC a dès le départ été le partenaire de la Confédération et non la CDF car cela dépassait largement l'aspect strictement financier ». Lors de nos recherches théoriques, cet élément n'avait pas particulièrement retenu notre attention. Cette question nous a donc permis de mieux comprendre à quel point l'implication d'une conférence tout au long d'un projet est un élément important pour les acteurs. D'après nous, cela leur permet d'identifier la conférence référente pour chacun des sujets et donc d'utiliser de la manière la plus efficiente la pluralité des outils à leurs dispositions pour intervenir dans un processus décisionnel fédéral.

Afin de resserrer la discussion sur le compromis de 2015, nous avons relancé nos interlocuteurs à l'aide de la deuxième question pour connaître leurs perceptions quant au rôle de la CdC dans les débats parlementaires. Sur ce point, l'ensemble des acteurs jugent le rôle de la CdC comme « déterminant » : « ce compromis n'aurait pas pu être atteint sans la CdC ». La CdC a donc permis « d'aider à trouver un

compromis et de sortir de l'impasse politique ». Dans notre analyse documentaire, nous avons soulevé le fait que la CdC a la volonté de trouver une solution interne aux cantons pour éviter une intervention fédérale. La même logique est reprise par quatre de nos cinq interlocuteurs qui jugent une intervention de la Confédération néfaste : « les cantons ont pu éviter le risque que le niveau fédéral prenne une décision et fixe une norme qui empêcherait les cantons d'avoir leur mot à dire à l'avenir » ou encore « si les cantons n'avaient pas trouvé de solution seuls, la solution aurait été imposée par la Confédération via un taux unique ». Le jugement du rôle de la CdC ne porte donc pas sur la qualité du compromis mais uniquement sur le rôle de frein à l'intervention fédérale. Un acteur a mis le doigt sur l'élément qui ressort fortement de notre revue de presse, soit le mécontentement de certains cantons vis-à-vis de l'intervention de la CdC en précisant que « l'affaire du compromis a fortement affaibli la CdC, car les cantons contributeurs n'étaient pas contents avec cette solution ».

Notre troisième question avait pour but de faire ressortir la désirabilité ou non de l'intervention de la CdC aux yeux de nos acteurs. Sur ce point, la majorité de nos interlocuteurs jugent l'intervention de la CdC positivement : « la volonté de la CdC de trouver une solution d'abord entre les cantons a été extrêmement bénéfique ». C'est surtout le fait que la CdC ait fait prévaloir les enjeux de solidarité sur les aspects strictement financiers qui a été retenu comme crucial : « chacun fait ses comptes : je gagne/je perds, donc je vote. Pour dépasser cela il fallait une approche plus globale car un compromis avec ces positions est impossible à vingt-six ». Cependant, un commentaire nous a fait entrevoir une critique intéressante liée à la qualité de ce compromis : « pour essayer de contenter tout le monde, on risque d'aller sur des solutions discutées en coin de table, il faut faire attention de ne pas faire du « boutique » sur des sujets comme la RPT qui sont complexes ». Ce commentaire fait écho à notre remarque formulée à la suite de notre analyse documentaire sur la qualité du compromis. Faire primer les intérêts fédéralistes en toutes circonstances

ne conduit-il pas à une perte d'efficacité sur certains dossiers fédéraux ? Nous donnerons des pistes de réponses à cette question en dernière partie de notre travail.

3.2.3. Les enjeux liés à la CdC

Cette troisième thématique nous a permis de mieux comprendre comment les enjeux liés au fonctionnement de la CdC sont perçus par les acteurs politiques et administratifs. Pour ce faire, trois questions ont été posées :

- Quelle est la place pour les avis minoritaires ?
- La CdC peut-elle conduire à l'homogénéisation de l'avis des cantons (une perte des particularismes cantonaux) ?
- Est-ce que la CdC complexifie les relations Confédération-cantons en créant une instance intermédiaire supplémentaire ?

La première question n'a pas provoqué de discussion chez nos interlocuteurs. Le fait qu'une décision relayée au niveau de la Confédération comme étant la position des cantons ne représente pas l'ensemble des vingt-six cantons mais le cas échéant uniquement de dix-huit n'est pas perçu comme un potentiel problème par nos interlocuteurs qui jugent que ce sont « des règles de la démocratie ». Afin d'approfondir le potentiel de fragilisation d'une partie des cantons aux avis minoritaires, nous avons soulevé la problématique d'un risque de perte de particularisme liée à la volonté de créer une position unique face à la Confédération. Ce questionnement est l'objet de notre deuxième interrogation. Sur ce point, la majorité des personnes interrogées perçoivent un risque lié à une « perte de particularisme », qui peut amener à ce que « au final la position qui agrège les positions ne reflète pas l'avis de tout le monde et surtout le biaise ». Cette question a donc permis de mettre en lumière le risque que la CdC, par sa volonté de parler d'une seule voix, ne provoque une « perte de nuance ». Toutefois, il est important de noter qu'un interlocuteur s'est montré totalement opposé à cette vision en minimisant le risque de marginalisation des minorités qu'il justifie par le fait que la

CdC « en cas de trop forte divergences, peut ne pas s'exprimer ». Suite à ces discussions, et au vu des éléments cités plus haut, il est raisonnable de s'interroger sur le prix d'un consensus. Cette question illustre aussi l'état d'esprit dans lequel a été trouvé le compromis amené aux Chambres fédérales par la CdC qui soulève la remarque suivante : un compromis à tout prix et au détriment de certaines positions minoritaires est-il plus désirable qu'une intervention de la Confédération ? Il est évident que si les différents partis estiment qu'une décision de la Confédération sera automatiquement néfaste, alors une solution, même sous-optimale mais issue des cantons, sera privilégiée ; ce qui peut ouvrir la porte à certaines dérives.

Notre troisième interrogation pose la question de la complexification que peut amener la CdC en tant qu'organisation supplémentaire dans l'univers des conférences spécialisées qui sont, comme nous l'avons démontré en première partie de ce travail, déjà très développées. Cette question fait directement référence à la notion des relations intergouvernementales comme étant un réseau très dense de relations entre les niveaux étatiques (Affolter, 2008, p. 1). Les acteurs sont majoritairement favorables à la multiplication des canaux de collaboration entre les cantons et la Confédération : « de toute façon il y a une multitude d'acteurs, le système suisse est complexe et sans ces conférences cela serait encore plus compliqué ! ». Cette vision va dans le même sens que la littérature qui estime que ce développement découle de l'interdépendance entre les niveaux étatiques dans le processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques (Sciarini, 1999, p. 598). Comme l'illustre l'avis suivant : « la multiplicité des institutions en Suisse fait sa force, cela crée des équilibres » ce développement est un atout pour le système suisse.

Un acteur s'est montré plus sceptique quant à la plus-value de la CdC dans les relations intergouvernementales : « certaines fois cela complexifie et cela n'est pas toujours bien compris à l'interne (administration cantonale). Pour certaines consultations, il y a trois prises de position et cela crée des doublons ». Il juge même

que, dans certaines situations, cela peut même être néfaste pour les cantons : « l'assemblée plénière peut aller à l'encontre d'une prise de position de la CDF par exemple. Cela peut engendrer une certaine cacophonie où des avis divergents permettent *in fine* à la Confédération d'imposer sa solution, donc la multiplication des avis n'est pas forcément une bonne chose ». Le corollaire de cette question est l'utilité de la CdC dans les relations intergouvernementales. Cette sous-thématique n'a pas été soulevée par une question spécifique mais les discussions avaient toutes cette dimension en filigrane. Aucun interlocuteur n'a remis en question l'utilité de la CdC de manière directe. Globalement, cette organisation est reconnue comme « utile » et permet aux cantons « d'influencer la politique fédérale ». Un seul administratif issu d'un canton de taille moyenne s'est montré particulièrement positif vis-à-vis de la CdC : « La CdC nous sert beaucoup (...) nous avons un bilan très positif de la CdC ». Les autres personnes interrogées se sont toutes montrées positives quant aux principes défendus par la CdC, soit la création d'une « plateforme politique qui renforce le rôle des cantons », mais sont restés évasives concernant son impact réel.

Enfin, deux éléments relevés dans la littérature (Bolleyer, 2006) ont fait l'objet de relance lors de nos entretiens. Premièrement, pour les personnes qui ont jugé le rôle de la CdC important dans les relations intergouvernementales, la question d'un potentiel déficit démocratique a été abordée. Pour nos trois interlocuteurs, cette question n'entre pas en ligne de compte car « la CdC n'a pas besoin d'un ancrage démocratique étant donné qu'elle relaie des réflexions d'acteurs élus ». Le fait que la CdC réunisse les représentants des gouvernements cantonaux n'est, d'après nos interlocuteurs, pas porteur d'un « déficit de légitimité ». En corollaire de cette réflexion est venue la problématique de la visibilité très restreinte de la CdC qui renforce de manière indirecte un potentiel déficit démocratique en passant sous le radar du citoyen. Les interlocuteurs ont fait ressortir un aspect étonnant de cette faible visibilité qui est, selon eux, une force de la CdC : « c'est aussi ça qui la préserve », c'est « son assurance vie » car si « la CdC apparaît comme un lieu de

pouvoir, cela sera dangereux ». Paradoxalement, c'est la faible visibilité de la CdC qui lui permet d'être « un lieu de discussion privilégié qui ne fait pas de politique spectacle ».

3.3. Les perceptions des acteurs : analyse

3.3.1. Synthèse

Nos cinq entretiens nous ont permis de dégager plusieurs pistes d'analyses exploratoires et ont amené des éléments surprenants que nous n'avions pas envisagés lors de nos travaux en amont. Au vu de nos résumés par thématique, il est ressorti que les personnes étant amenés à travailler avec la CdC l'utilisent comme un outil de collaboration parmi l'éventail des instruments existant actuellement au sein des relations intergouvernementales. La CdC est reconnue comme étant plus transparente que les conférences spécialisées. Ce n'est pas pour autant qu'elle est perçue comme étant hiérarchiquement supérieure à ces dernières. Ses principaux atouts, auxquels l'ensemble des acteurs ont fait référence durant nos entretiens, sont ses règles de gouvernance strictes. Notamment celle concernant la règle de majorité de dix-huit cantons : « chaque fois que la CdC s'exprime, c'est la règle des 18 qui est respectée » et « les prises de positions de la CdC reflètent toujours l'avis d'une majorité de cantons car la règle des 18 s'impose ».

De nos cinq interlocuteurs, il est possible de distinguer deux groupes. Deux interlocuteurs se sont montrés particulièrement positifs vis-à-vis de cette institution qu'ils jugent efficace et très utile pour renforcer le poids des cantons vis-à-vis de la Confédération. Nos autres interlocuteurs se sont montrés plus critiques face à cette organisation. Sans remettre en cause son existence, ils ont soulevé à plusieurs reprises le peu de dossiers dont se saisit effectivement la CdC. D'après eux, cette organisation est aussi affaiblie par le rôle qu'elle a joué dans le compromis sur le dossier RPT de 2015. En créant un consensus, plusieurs cantons contributeurs se sont

retrouvés minorisés, car ils ne désiraient pas de compromis. Afin de pallier à cet affaiblissement, la CdC a mis en place différents groupes de travail en anticipation de la prochaine période d'évaluation. Mais cette organisation ne s'en sort pas indemne. Tous nos acteurs trouvent toutefois désirable que les gouvernements cantonaux aient une arène de rencontre et de coordination à Berne. Cette présence permet aussi de rendre la Berne fédérale plus attentive à leurs positions. Même les voix les plus critiques que nous avons eu l'occasion de recueillir mettent en avant ce rôle et jugent qu'il est important de le maintenir.

De plus, aucun de ces deux groupes d'opinion ne voit en la CdC un potentiel danger, c'est-à-dire un possible dépassement du mandat de représentation initial donné par les cantons pour s'écarter de l'avis de la majorité. Nos interlocuteurs perçoivent cependant ce risque pour d'autres organisations, notamment la CDF.

La troisième partie de notre travail nous a permis de répondre à la question : comment les acteurs perçoivent-ils la CdC ? Le résumé de nos entretiens montre la diversité d'opinions des acteurs vis-à-vis de cette organisation. Ces réactions nous permettent de mieux comprendre le rôle de la CdC dans les relations intergouvernementales et d'ajouter des nuances aux conclusions faites en parties I et II de notre étude. La conférence des gouvernements cantonaux est reconnue comme un acteur œuvrant pour le maintien d'un système fédéral fort en Suisse, mais la désirabilité de son action est perçue différemment d'un acteur à l'autre.

3.3.2. Hypothèse

Notre démarche tridimensionnelle nous a permis d'articuler des pistes de réponses exploratoires issues de la littérature existante, de notre analyse documentaire ainsi que de nos entretiens. L'ensemble de ces éléments nous permettent d'analyser notre hypothèse :

La CdC est une plateforme de collaboration pour les vingt-six cantons qui permet de limiter la centralisation des compétences.

La dimension théorique permet d'affirmer que la CdC est une plateforme de collaboration. Ce constat découle de l'analyse des relations intergouvernementales. Ce cadre théorique a permis de décrire la CdC comme l'un des outils de collaboration entre les cantons servant à maintenir leur place au sein de l'Etat fédéral. Toutefois, cette fonction de collaboration n'apparaît pas dans notre dimension théorique comme un élément ayant pour but de limiter la centralisation des compétences. Les organisations issues de l'évolution des relations intergouvernementales sont avant tout des arènes de facilitation des relations entre les niveaux étatiques. Comme nous l'avons montré, c'est le projet RPT qui avait pour but de limiter la centralisation rampante des compétences. Même si la CdC a été partie prenante aux travaux, ce n'est pas elle qui en est l'initiateur. Nous pouvons donc affirmer que la CdC œuvre pour limiter la centralisation des compétences, mais que cette organisation, à elle seule, ne peut remplir un tel mandat. Ce constat est renforcé par le fait que la CdC n'intervient que dans des dossiers relevant de sa compétence, soit les objets d'importance transversale et de politique extérieure.

La dimension d'analyse documentaire permet, elle aussi, d'affirmer que la CdC est un outil de collaboration entre les cantons. En effet, le compromis sur la dotation de la RPT a été débattu, voté au sein de la CdC, puis relayé au Parlement. Par contre, sur cet objet en particulier, la CdC ne représentait pas les vingt-six cantons mais uniquement une majorité de dix-huit (cantons bénéficiaires) plus deux (contributeurs). Nous pouvons donc affirmer que la CdC est une plateforme de collaboration pour une majorité de cantons fixée à dix-huit. Concernant la limitation de la centralisation des compétences, notre analyse documentaire permet d'affirmer cette compétence. Car l'enjeu du compromis RPT repose essentiellement sur cela : la volonté de trouver un compromis à l'interne pour maintenir un système essentiel pour l'équilibre fédéral et ainsi éviter que la Confédération doive intervenir.

Toutefois, la remarque formulée plus haut concernant le domaine de compétence de la CdC reste valable : cette organisation a pu limiter la centralisation des compétences sur cet objet précis, mais uniquement car les enjeux dans le dossier RPT sont d'importance transversale.

La dimension empirique compile les perceptions de cinq acteurs politico-administratifs. Cela nous permet d'affirmer la fonction de collaboration de la CdC que l'ensemble des interlocuteurs ont décrit comme importante pour le bon fonctionnement et la facilitation des relations entre les cantons et la Confédération. C'est la fonction de la CdC en tant que frein à la centralisation des compétences qui a donné lieu à des réponses plus nuancées. La majorité de nos interlocuteurs jugent que la CdC, de par son domaine de compétence restreint aux seuls objets d'importance transversale, ne peut pas limiter de manière effective la centralisation des compétences : « La centralisation passe par la petite porte ».

Les trois dimensions de notre analyse nous permettent donc d'affirmer que la CdC est une plateforme de collaboration pour une majorité de cantons fixée à un minimum de dix-huit, qui permet dans certains cas de politique d'importance transversale de limiter la centralisation des compétences.

Partie conclusive

La partie conclusive de cette étude a pour but d'adopter une posture critique vis-à-vis des apports théorique, documentaire et empirique développés précédemment. Le fil rouge de cette partie est la question suivante : quels sont les enjeux liés à la création et au fonctionnement de la CdC ?

Discussion : paradoxes, points forts et perspectives

Lors de la rédaction de cette étude, un certain nombre de questions inhérentes à la création, au fonctionnement et au futur de la CdC ont été soulevées. Nous allons discuter de ces principaux aspects ci-après.

Le premier paradoxe concerne le risque que la CdC excède son mandat initial en passant « au-delà de la position des cantons pour former sa propre position » (Bolleyer, 2006, p. 16). Ce danger potentiel a été soulevée lors des entretiens. Comme nous l'avons noté plus haut, la majorité de nos interlocuteurs ne perçoivent pas ce danger : « s'il n'y a pas de majorité, la CdC ne s'exprime pas ». D'une part, car les cantons aux avis minoritaires peuvent défendre une position contraire à celle relayée par la CdC par d'autres canaux, notamment lors de la consultation individuelle des partis : « rien n'empêche les cantons qui n'auraient pas voté le projet de défendre leurs positions devant les parlementaires ». D'autre part, car ce sont les cantons qui financent la CdC. Cet élément forme un garde-fou face à d'éventuelles dérives.

Toutefois, comme notre analyse documentaire l'a démontré, la CdC est passée outre l'avis de six cantons lorsqu'elle a proposé le compromis RPT. Cette conférence est donc hybride car elle n'a pas le mandat des cantons pour intervenir directement à Berne. Ses prises de position sont conditionnées par l'avis d'une majorité de dix-huit gouvernements cantonaux. Certains cantons contributeurs se sont vivement

opposés à la démarche de la CdC concernant le compromis de 2015, mais il a tout de même été relayé par cette organisation. Certains de nos interlocuteurs nous ont laissé entendre que le fait que la CdC passe outre leurs revendications a affaibli la cohésion en son sein de manière durable. Ce sont donc ses perspectives d'avenir qui ont été mises en péril. Ce risque pour la pérennité de l'organisation a été soulevé par l'un de nos interlocuteurs : « elle est consciente de ce qu'elle a à perdre! ».

La pérennité de la CdC repose aussi sur les personnes actives au sein de cette organisation et, plus particulièrement, l'implication de son président sur la scène politique. Cet aspect se retrouve dans la littérature comme le montre cette affirmation de Kreis : « son pouvoir effectif dépend du pouvoir de son président » (Kreis, 2006, p. 52).

L'ensemble de ces éléments nous permet de nous interroger sur l'avenir de cette organisation. Tributaire de son président et d'une majorité politique fluctuante, la Conférence des Gouvernements Cantonaux doit maintenant réussir à prévenir les futurs conflits au sujet de la RPT pour maintenir sa place au sein des relations intergouvernementales.

Un deuxième paradoxe porte sur la problématique de l'ancrage démocratique de cet outil collaboratif informel. La CdC repose sur une convention administrative et ses actions ne sont à aucun moment soumises au peuple. Selon Bolleyer, la CdC a créé un « pouvoir additionnel » sans « mandat populaire » (Bolleyer, 2006, p. 16). Comme notre cadre théorique nous laisse le présager, les outils de collaborations informels vont continuer à se développer au fil du temps et vont tendre à exercer un rôle de plus en plus important dans le fonctionnement des relations entre les différents niveaux étatiques. De ce fait, le « déficit démocratique » (ibid.) lié au manque de possibilité d'interventions pour les citoyens au sein de ces organisations va se développer en parallèle à la croissance de ces dernières. Cet enjeu lié au développement de la CdC n'est donc pas anodin du point de vue démocratique. Nous nuancions ces propos par le fait que la CdC se contente de relayer des positions prises

par une majorité de représentants des gouvernements cantonaux eux-mêmes préalablement élus dans leurs cantons respectifs. Elle ne fonde donc pas réellement un nouveau pouvoir mais coordonne les positions cantonales. Cette réserve a été formulée par deux de nos interlocuteurs qui nient tout risque de déficit démocratique. Il faut toutefois noter que, comme l'a montré notre étude de cas, le rôle de la CdC n'a pas seulement été consultatif : cette organisation a aussi été le moteur de l'aboutissement du compromis RPT. Cet exemple montre que la ligne rouge entre avis consultatif et constitutif est fine et qu'elle peut facilement être franchie.

La création de la CdC dans l'univers déjà dense des relations intergouvernementales est, selon nous, un autre point paradoxal. Face à la multitude de canaux de collaborations existants, cette nouvelle structure n'augmente-t-elle pas la « complexité des processus décisionnels du fédéralisme suisse » (Papadopoulos, 2006, p.11) ? Au vu de tous les outils collaboratifs mis sur pied au fil des années par la Confédération et les cantons, quelle est la véritable valeur ajoutée de la CdC ? De manière pragmatique, la CdC est une organisation de plus à consulter et peut donc être la source de ralentissements pour un processus déjà fastidieux. De plus, le risque que la Confédération instrumentalise la CdC en négligeant la consultation individuelle des cantons pour se référer à la position articulée en son sein est envisageable. Car, consulter une seule organisation à la place de vingt-six gouvernements simplifie grandement la tâche de l'administration fédérale. La capacité des cantons à résister aux forces centralisatrices et à se faire entendre sur la scène fédérale est-elle donc véritablement renforcée ? Ou alors est-elle, paradoxalement, fragilisée par la volonté des cantons à s'exprimer d'une seule et même voix ? La multiplication des canaux de collaboration ne conduisent-ils pas à une complexification extrême qui finira par étouffer le fédéralisme et débouchera à une simplification par la centralisation ? Ces questions restent ouvertes et doivent être incluses dans les discussions plus globales portant sur l'avenir du système collaboratif entre les niveaux étatiques.

D'après nous, le plus grand paradoxe auquel est confronté la CdC est le mandat sur lequel repose son action, soit : créer de l'unité pour maintenir la diversité. Les notions de majorité et de fédéralisme ne sont-elles pas antagonistes ? Comment créer un consensus à partir de particularismes ? De plus, dans un monde globalisé où les frontières s'effacent au rythme de l'accélération des échanges, est-il désirable de renforcer le fédéralisme ? Les cantons ont-ils les outils et les compétences pour faire face aux enjeux complexes et globalisés ? Faut-il faire primer les intérêts fédéralistes en toutes circonstances ?

De notre point de vue, la composante fédéraliste doit être maintenue dans l'équation des décisions prises au niveau fédéral. Cette dernière doit être perçue comme un atout pour la Suisse afin de mener à bien une politique réfléchie au plus près des nécessités de chacune des régions qui la composent. Les besoins d'un agriculteur appenzellois ne sont pas les mêmes qu'un banquier zurichois et la culture d'un Bâlois est tout aussi différente de celle d'un Vaudois. Cette diversité forme une véritable richesse pour la Suisse. Ce n'est pas un centre qui prend des décisions parfois déconnectées d'une réalité plus nuancée mais vingt-six gouvernements qui ensemble forment un pays uni dans la diversité. Une organisation telle que la CdC qui s'est fixée comme mandat de remettre la composante du fédéralisme sur la table des intérêts à prendre en compte lors de décisions fédérales est donc positif pour le système helvétique. Mais cette institution, tout comme certains cantons, doit aussi être consciente des limites du fédéralisme et savoir ne pas intervenir sur des dossiers demandant une harmonisation ; tâche qui ne peut être possible qu'avec l'intervention de la Confédération. Cette dernière ne devrait pas être considérée uniquement comme négative et dommageable pour l'équilibre de notre pays. Il faudrait donc apprendre à ne pas verser dans la simplicité de la centralisation face à des objets complexes tout en considérant cette option comme pouvant être positive dans certaines circonstances. Ainsi, « le fédéralisme s'inscrit dans un mouvement dialectique qui tente de trouver le meilleur dans la centralisation et dans la décentralisation » (Nicolas Schmitt , Le temps, 2013).

De nombreuses interrogations ont été soulevées ci-dessus. Ce travail n'avait pas pour ambition de répondre à l'ensemble de ces questions. Cette analyse nous a permis d'amener des clés de lecture complémentaires à la littérature existante en matière de fédéralisme helvétique. Grâce à notre recherche théorique, documentaire et empirique, nous avons réussi à apporter une meilleure compréhension du fonctionnement et des enjeux qu'une telle organisation pose. Toutefois, ces pistes de réponse ne sont qu'exploratoires et nos résultats ne sont pas généralisables à l'ensemble des actions que mène la CdC. En premier lieu car cette étude n'analyse qu'un cas très particulier qui n'est pas représentatif de tous les objets dont se saisit la CdC. Les enjeux y étaient élevés et les positions clairement antagonistes. Cette situation est atypique car, comme l'ont soulevé certains de nos interlocuteurs dans la plupart des cas, il n'y a pas de fortes divergences entre les acteurs : « les avis ne sont pas si différents. Vu que la CdC s'occupe surtout de politique fédérale à portée générale, le dénominateur commun est souvent plus grand que les intérêts particuliers ». En deuxième lieu car l'échantillon de personnes interrogées ne répond pas aux critères de représentativité. De plus, des biais inhérents à notre double statut d'étudiante chercheuse et assistante de projet au sein de l'Etat de Vaud ont probablement impacté le discours de nos interlocuteurs. Le canton de Vaud, par l'implication de Monsieur le Conseiller d'Etat Broulis au sein de la CdC en tant qu'ancien président de cette organisation et partie prenante au compromis RPT, a sûrement conditionné une partie des discours de nos interlocuteurs ne souhaitant pas émettre de critiques trop vives vis-à-vis de notre employeur. Mais notre position de collaboratrice au sein de l'Office des affaires extérieures nous a aussi permis d'avoir accès à des administratifs occupant des positions de cadres ainsi qu'à un Conseiller d'Etat en fonction, chose qui aurait été plus difficile à obtenir sans le précieux soutien que nous a offert le canton de Vaud.

Au vu des éléments mis en avant à travers l'étude faite de la CdC, il serait intéressant d'approfondir cette réflexion. A cette fin, nous privilégierions une approche plus globale s'intéressant à la notion de fédéralisme et à son avenir, notamment à travers

le développement d'outils de collaboration informelle. Une étude auprès des parlementaires fédéraux et portant sur les moyens à leurs dispositions dans la prise de décision sur des objets fédéraux à portées multiples (sectoriels, transversaux, nationaux, internationaux...) serait un terrain d'analyse intéressant permettant de montrer quelles sont les conférences, les lobbies ou encore les partis politiques qui influencent véritablement les décisions finales des politiques élus.

La Conférence des Gouvernements Cantonaux : la réponse des cantons à la centralisation des compétences ?

Oui, la CdC est l'une des réponses des vingt-six cantons face à l'évolution des relations intergouvernementales. Un fédéralisme vivant dans lequel les cantons ne jouent pas seulement le rôle d'exécuteurs mais redonnent une dimension coopérative au processus décisionnel helvétique a été le moteur de la réunion des vingt-six gouvernements cantonaux. Le rôle de la CdC est donc bien de rétablir un certain équilibre dans les relations entre cantons et Confédération en donnant à ces acteurs l'opportunité de se réunir, de débattre sur la base d'informations préalablement récoltées par la CdC et de se positionner, ensemble, sur des sujets d'importance transversale.

Le rôle de la CdC au sein des relations intergouvernementales a été passé à la loupe à travers trois dimensions apportant chacune des clés d'analyse dans le champ de l'étude du fédéralisme helvétique. L'étude de la littérature existante a permis d'établir que la création de la CdC répond à un besoin de collaboration accru entre les différents niveaux étatiques pour faire face à la complexité croissante des politiques publiques. L'analyse de documents émanant de la Confédération, du Parlement, de la CdC ainsi que des médias a permis d'établir que la CdC peut jouer un rôle important dans la formulation de solutions politiques tout en fonctionnant de manière peu transparente en ne communiquant que sporadiquement sur ses

actions. La compilation des perceptions d'acteurs a montré la diversité des opinions vis-à-vis de la CdC. Ce volet empirique a permis de nuancer les conclusions intermédiaires et notamment la désirabilité de cette organisation.

Nos trois étapes d'analyse nous permettent de conclure que la CdC est une plateforme de collaboration pour une majorité de cantons fixée à dix-huit, qui permet de limiter la centralisation des compétences dans certains cas de politique d'importance transversale.

Le fait de passer outre l'analyse superficielle de la CdC faite par la majorité de la littérature a également soulevé certains paradoxes. Cette conclusion est l'occasion de poser la pierre d'une réflexion à mener à la lumière de ces questions qui peuvent être regroupées sous l'interrogation suivante : les nouvelles formes de collaboration renforcent-elles réellement l'action des cantons ou peuvent-elles – paradoxalement – leur nuire ?

Bibliographie

Livres

AFFOLTER, Simon (2008). *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*. Lausanne : cahier de l'IDHEAP. 151 pages.

ANDERSON, George (2008). *Federalism : An Introduction*. Canada : Oxford University Press. 88 pages.

BEDNAR, Jenna (2009). *The Robust Federation*. Cambridge University Press. 235 pages

BELSER, Eva, HÄNNI, Peter, WALDMANN, Bernhard (2013). *20 Jahre KdK*. Bern : Stämpfli, Publikationen des Instituts für Föderalismus Universität Freiburg. 119 pages.

BOLLEYER, Nicole (2009). *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford University Press.

BRAUN, Dietmar (2006). *Modernising federalism: towards convergence in the organisation of intergovernmental relations?*. Université de Lausanne : Institut d'études politiques et internationales.

BRAUN, Dietmar (2009). *From Centralised to Predatory Federalism: An Exploration. Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: A Tribute to Peter Knoepfel*, 4, 215.

BRAUN, Canius, MINGER, Thomas (2003). *Etat des lieux et perspectives: 10 ans CdC*.

BRAUN, Dietmar (2012). *Multi-level governance in Germany and Switzerland*. Cheltenham: Handbook on Multi-level Governance. Pages 168 à 181.

BROSCHEK (2013). *Federal Dynamic: continuity, change, and the Varieties of Federalism*. Oxford university press 389 pages.

DAFFLON, Bernard, EHRENZELLER, Bernhard, KOLLER, Arnold, PFISTERER, Thomas, THÜRER, Daniel, WALDMANN, Bernhard (2012). *Principles of Federalism: Guidelines for Good Federal Practices- a Swiss contribution*. Zurich : Dike. 116 pages.

DAFFLON, Bernard (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice: Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs*. Washington: The world Bank. 361-396 pages

FREY, René, KREIS, Georg, PLATTNER, Gian-Reto, RHINOW, René (2006). *Le fédéralisme suisse : La réforme engagée. Ce qui reste à faire*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes. 146 pages.

FLEINER, Thomas (2000). *Federalism and Multiethnic States*. 2^{ème} édition. Bâle : Helbling&Lichtenhan. 229 pages.

GERMANN (1990). *Pour une Constitution fédérales "euro-compatible"*. Revue du droit Suisse, 1-16 pages

HUEGLIN, Thomas et FENNA, Alan (2015). *Comparative federalism : A systematic Inquiry*. 2^{ème} édition. Toronto : University of Toronto Press. 408 pages.

KLOTI, Ulrich, KNOEPFEL, Peter, KRIESI, Hanspeter, WOLF, Linder, PAPADOPOULOS, Yannis (1999). *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich : Verlag Neue Züricher Zeitung. 905 pages.

KRIESI, Hanspeter (1998). *Le système politique suisse*. 2^{ème} édition. Paris : Economica collection politique comparée.

LINDER, Wolf (2004). *Das politische System der Schweiz*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, Springer. P. 487-520.

PAPADOPOULOS, Yannis (1997). *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris : Harmattan. 191 pages.

PAPADOPOULOS, Yannis (2006). Préface à l'édition française. Le savoir suisse (ed.). *Le fédéralisme suisse*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes. Pages 9 à 15.

QUIVY, Raymond, CAMPENDHOUDT, Luc Van (2011). *Manuel de recherché en sciences sociales*. Paris: Dunod. 284 pages.

VATTER, Andrian (2006). *Föderalismusreform : Wirkungsweise und Reformansätze Föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zurich : Verlag Neue Zürcher Zeitung. 207 pages.

WÄLTI, Soja, ZÜRN, Michael (2012). *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham (UK) : Edward Elgar Publishing. 512 pages.

WATTS, Ronald (2008). *Comparing Federal Systems*. Montreal : School of Policy Studies McGill-Queen's University Press.

Article de revue en ligne

BOLLEYER, Nicole Intergovernmental arrangements in Spanish and Swiss federalism: The impact of power-concentrating and power-sharing executives on intergovernmental institutionalization. In: *Regional and Federal Studies* [en ligne], 2006,16(4), 385-408. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/6779> (consulté le 2 août 2016)

BOLLEYER, Nicole (2006). Consociationalism and Intergovernmental Relations-Linking Internal and External Power-Sharing. In: *the Swiss Federal Polity*, *Swiss Political Science Review*, [en ligne] 2006,12(3), 1-34. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1662-6370.2006.tb00053.x/abstract> (consulté le 25 juillet 2016)

BRAUN, Dietmar. Constitutional Change in Switzerland. In: *Oxford Journals* [en ligne], 2009, Vol. 39, No.2, p. 315-340. <http://www.jstor.org/stable/4027221> (consulté le 10 mars 2016)

BRAUN, Dietmar (2008). Making federalism more efficient: A comparative assessment. *Acta Politica*, [en ligne] 43(1), 4-25 . <http://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.ap.5500210> (consulté le 10 avril 2016)

CAMERON, David. Les structures des relations intergouvernementales dans les systèmes fédéraux. In: *ERES: Revue internationale des sciences sociales* [en ligne], 2001, Vol. 1, No. 167, p. 131- 138. <http://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2001-1-page-131.htm> (consulté le 31 mai 2016)

DAFFLON, Bernard. Le désenchevêtrement des tâches et la péréquation financière : les chantiers du fédéralisme suisse après le 28 novembre. In : *Université de fribourg, faculté des Sciences économiques et Sociales* [en ligne], 2004, working paper n° 385, p. 2-35. (consulté le 4 juillet 2016)

CAPPELLETTI, F., FISCHER M. & SCIARINI P.: Let's Talk Cash: Cantons' Interests and the Reform of Swiss Federalism, In: *Regional & Federal Studies*, [en ligne], 2014 24:1, 1-20 <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13597566.2013.808627?journalCode=frfs20> (consulté le 22 juin 2016)

FISCHER, Manuel, SCIARINI, Pascal, TRABER, Denise. The Silent Reform of Swiss Federalism: The New Constitutional Articles on Education. In: *Swiss Political Science Review* [en ligne], 2010, Vol. 16, No. 4, p. 741-771. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1662-6370.2010.tb00447.x/abstract> (consulté le 19 avril 2016)

FISCHER, Manuel, SCIARINI, Pascal, TRABER, Denise. The Silent Reform of Swiss Federalism: The New Constitutional Articles on Education. In: *Swiss Political Science Review* [en ligne], 2010, Vol. 16, No. 4, p. 741-771.
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1662-6370.2010.tb00447.x/abstract> (consulté le 19 avril 2016)

LINDER, Wolf, VATTER, Andrian. Institutions and outcomes of Swiss federalism: The role of the cantons in Swiss politics. In: *West European Politics* [en ligne], 2007, p. 95-122. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380108425435> (consulté le 26 mai 2016)

PARKER, Jeffrey. An Institutional Explanation of the Formation of Intergovernmental Agreements in Federal Systems. Ontario : *The School of Graduate and Postgraduate Studie.* [en ligne], 2012 <http://ir.lib.uwo.ca/etd/382/> (consulté le 8 août 2016)

SCIARINI, Pascal, KRIESI, Hanspeter. "Opinion Stability and Change During an Electoral Campaign: Results from the 1999 Swiss Election Panel Study" In: *International Journal of Public Opinion* [en ligne], 2003 <http://ijpor.oxfordjournals.org/content/15/4/431.abstract> (consulté 28 juillet 2016)

SCIARINI, Pascal (1999). La pratique de la démocratie directe en politique extérieure. In: Delley: *Démocratie directe en politique étrangère en Suisse* [en ligne], 1999, p. 41-69 <https://www.swissbib.ch/Record/193536730> (consulté 21 juillet 2016)

VATTER, Andrian. The transformation of access and veto points in swiss federalism. In: *Regional and Federal Studies* [en ligne], 2005, Vol. 15, No. 17, p. 1- 17 <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13597560500083758?journalCode=frfs20> (consulté le 01.06.16)

Sites internet

ADMINISTRATION FINANCIERE DES CONTRIBUTIONS. *Péréquation financière RPT* [en ligne] <https://www.estv.admin.ch/estv/fr/home/allgemein/themen/finanzausgleich-nfa.html> (consulté le 23 juillet 2016)

AVENIR SUISSE. *Pourquoi le fédéralisme suisse est meilleur que le fédéralisme allemande.* Detmar Doering [en ligne]. <http://www.avenir-suisse.ch/fr/41109/why-switzerland-pourquoi-le-federalisme-suisse-est-meilleur-que-le-federalisme-allemand/> (consulté le 7 juillet 2016)

CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX. *RPT et collaboration intercantonale* [en ligne]. <http://www.kdk.ch/fr/themes/rpt-et-collaboration-intercantonale/> (consulté le 02 mai 2016)

FORUM OF FEDERATIONS. *Countries* [en ligne].
<http://www.forumfed.org/countries/> (consulté le 21 mai 2016)

Groupement d'études et de recherches notre Europe, Le fédéralisme allemand et la construction européenne, Jutta Hergenhan 200 [en ligne]
http://www.institutdelors.eu/media/probl5-fr_01.pdf?pdf=ok (consulté le 6 juin 2016)

MATHYS, Laetitia. La répartition des tâches en 2016 : quel bilan au regard du fédéralisme suisse ? In : *De Facto* [en ligne], 2016, (à compléter voir nature du site)
<http://www.defacto.expert/2016/04/07/nfa> (consulté le 3 avril 2016)

OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE. Suisse-les communes [en ligne].
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/institutionnelle_gliederungen/01b.html (consulté le 15 juillet 2016)