Prof. Bernhard Waldmann

La RPT et ses enjeux

Forum Interparlamentaire Romand (FIR)

Lausanne, 27 février 2009

Introduction

L'objet du colloque organisé par le FIR est la RPT, une abréviation qui recouvre une expression un peu complexe, la « Réforme de la Péréquation financière et de la répartition des Tâches entre la confédération et les cantons » (paradoxalement plus courte en allemand : *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung*, ou NFA). On m'a demandé à cette occasion de répondre – ou du moins de tenter de le faire – à deux questions bien précises :

(1) la RPT signe-t-elle la fin des Cantons ?
(2) la RPT induit-elle un déficit démocratique ?

Avant de me pencher sur ces deux questions proprement dites (point 3), je souhaiterais d'abord replacer la RPT dans le contexte plus général du débat relatif au fédéralisme (point 1) et rappeler ensuite les éléments fondamentaux de cette réforme (point 2).

1. La RPT dans son contexte

La Confédération suisse est née de l'agrégation de plusieurs entités préexistantes (les cantons), qui se sont réunis pour former un Etat (« Schweizerische Eidgenossenschaft », « Confédération suisse » ou « Confederazione Svizzera »). Elle se caractérise par une structure à deux, voire à trois niveaux (si l'on y ajoute les communes inscrites à l'art. 50 CF). Depuis 1848, cette structure ne s'est pratiquement pas modifiée. La création du nouveau canton du Jura et la réduction du nombre des communes (qui sont passées de 3205 en 1850 à 2636 en 2009, soit une diminution de 21 pour-cent) ne changent rien à l'affaire.

En revanche, les conditions politiques, sociales et économiques ont, de leur côté, connu de profonds bouleversements. En conséquence, tout au long de ces dernières décennies, on n'a cessé de se demander si la structure fédérale telle qu'elle existait était encore adaptée aux exigences des temps nouveaux. La réponse a fini par être « Oui, mais... », le « mais » recouvrant l'exigence de soumettre le fédéralisme à une réforme approfondie, qui s'est réalisée en plusieurs étapes.

(1) La première phase d'une refonte globale du fédéralisme remonte à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale le 1er janvier 2000, dans la mesure où ce que l'on appelle les « préceptes coutumiers » du fédéralisme suisse sont depuis lors inscrits, et même mis en exergue, dans notre charte fondamentale. De la sorte, la fonction des cantons comme éléments fondateurs de la Suisse s'exprime beaucoup plus clairement[1].

(2) La réforme dont il est question ici, la RPT, a représenté la deuxième étape de cette refonte du fédéralisme. Elle n'a pas révolutionné la structure fédérale, bien que des éléments fondamentaux du système (l'attribution des compétences, la coopération, la péréquation financière) aient été revus et modernisés. Le but recherché était une amélioration de l'efficience, de l'efficacité et de l'effectivité du système fédéral suisse. Pour y parvenir, il a fallu désenchevêtrer dans toute la mesure du possible les tâches, les compétences et les flux financiers entre la Confédération et les cantons. Comme chacun sait, la réforme repose sur *quatre* piliers, à savoir un désenchevêtrement des tâches et des financements, une collaboration plus performante pour certaines tâches non-désenchevêtrées baptisées « tâches communes » (« *Verbundaufgaben* »), un élargissement de la collaboration entre les cantons ainsi qu'un réaménagement de la péréquation financière au sens strict. Dans tous les domaines touchés par cette réforme, il s'est agi principalement de maximiser l'efficacité, le rendement et les incitations structurelles que permet le système fédéral de la Suisse. Ainsi, la Constitution prévoit désormais expressément que les tâches de l'Etat doivent être accomplies de manière rationnelle et adéquate (Art. 43*a* al. 5 CV).

(3) D'autres réformes récentes ont également exercé une certaine influence sur le fédéralisme. En premier lieu, il convient de mentionner celle de la justice, dont l'ancrage constitutionnel remonte à la votation populaire du 12 mars 2000, mais qui n'est entrée en vigueur que le 1er janvier 2007. Parmi les nouveautés les plus marquantes du point de vue du fédéralisme, notons l'unification de la procédure civile et de la procédure pénale (les lois fédérales topiques entreront en vigueur probablement le 1er janvier 2011). Il faut mentionner ensuite la procédure d'action

---

1 Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 14 novembre, FF 2002 2155.

prévue par l'art. 120 de la Loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF) pour les éventuels contentieux entre autorités fédérales et cantonales, ou alors entre cantons ; par ailleurs, la LTF contient à son art. 89 al. 2 lit. a un droit de recours abstrait permettant à l'administration fédérale d'attaquer des réglementations et des décisions cantonales de dernière instance, si l'acte incriminé est susceptible de violer la législation fédérale dans son domaine d'attributions. Il convient également de mentionner la réforme de *l'enseignement* acceptée par le peuple et les cantons le 21 mai 2006 ; elle contraint les cantons à la coopération et à la collaboration tant dans le domaine de l'école obligatoire que dans celui de l'enseignement supérieur, et elle prévoit même une réglementation subsidiaire pour le cas où les cantons n'arriveraient pas à se mettre d'accord sur une solution coopérative.

(4) Jusqu'à présent – essentiellement d'ailleurs pour des raisons politiques – on a renoncé à entreprendre des réformes plus ambitieuses. Parmi celles qui auraient mérité d'être lancées, on trouve notamment la réforme du régime fiscal (réglementation de la concurrence fiscale, extension de l'harmonisation) ainsi que la réforme territoriale dont on parle depuis la nuit des temps. Dans ce domaine les cantons se montrent pourtant très actifs : depuis l'an 2000, le nombre de communes en Suisse a diminué de 243 unités !

2. Les quatre piliers de la RPT

a. Le ***premier pilier*** vise le ***désenchevêtrement des tâches et des financements*** entre la Confédération et les cantons. L'attribution des responsabilités doit être clairement répartie entre la première et les seconds. Les principes devant guider ce désenchevêtrement sont la subsidiarité et l'équivalence fiscale, et ils sont désormais tous les deux inscrits dans la constitution fédérale. Selon le principe de *subsidiarité* (Art. 5a CF), la Confédération ne doit se charger d'une tâche que si les cantons ne sont pas capables de l'assumer avec toute l'efficacité requise. Quant au principe de l'équivalence fiscale (Art. 43a al. 2 et 3 CF), il implique que les bénéficiaires de prestations publiques doivent aussi assumer les coûts et les décisions qu'impliquent ces prestations (en vertu de l'aphorisme : « Qui paie commande »).

- Dans ce contexte, un certain nombre de compétences ont été intégralement (c'est-à-dire tant pour leur exécution que pour leur financement) réattribuées soit à la Confédération soit aux cantons. C'est ainsi que la construction et l'entretien des routes nationales forment désormais une compétence fédérale intégrale, alors que les

cantons sont devenus tout aussi intégralement responsables des classes spéciales dans les écoles.

- Comme chacun sait, une délimitation des responsabilités réglée au millimètre près se relève souvent impossible du fait que, matériellement, les domaines de compétences sont imbriqués les uns dans les autres. C'est ainsi que la RPT n'a permis de désenchevêtrer certains domaines que d'une manière marginale (on parle alors de *désenchevêtrement partiel*), ce qui signifie que seules certaines composantes spécifiques d'une tâche ont été réattribuées, que ce soit à la Confédération ou aux cantons. A titre d'exemple, si les cantons sont seuls responsables des bourses d'études jusqu'au degré secondaire II inclus, les bourses et les prêts d'étude pour l'éducation supérieure sont considérés comme une tâche commune. En l'occurrence, la Confédération accorde (aux termes de la nouvelle loi sur les contributions à la formation [RS 416.0]) des subventions aux dépenses des cantons pour les bourses et les prêts d'étude destinés aux étudiants des hautes écoles et autres établissements d'éducation supérieure (formation tertiaire).
- Les documents relatifs à la RPT mentionnent une troisième catégorie, celle des « tâches communes »[2]. Il ne s'agit cependant pas là d'un concept juridique. Ce terme ne sous-entend pas l'attribution par la constitution de compétences législatives à la Confédération, aux cantons ou à tous les deux (tâches conjointes), mais il vise en premier lieu l'idée d'un financement commun. Parmi les exemples méritant d'être cités, on trouve la protection de la nature et du paysage, l'entretien des forêts, la protection des eaux ou le trafic d'agglomération.

b. Le ***deuxième pilier*** concerne les ***nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons*** dans le domaine des tâches communes (en d'autres termes celles pour le financement desquelles la Confédération et les cantons assument une responsabilité conjointe). En tout premier lieu, on y trouve la *collaboration de la Confédération et des cantons pour la mise en œuvre du droit fédéral*. Pour dire les choses simplement, les cantons se chargent de la partie « opérationnelle » de l'exécution des tâches, alors que la Confédération détermine les buts à atteindre et soutient financièrement les cantons pour leur permettre d'y parvenir. Pour ce faire, l'art. 46 al. 2 CF prévoit que la Confédération et les cantons peuvent convenir d'objectifs que les cantons réalisent lors de la

---

2 Le concept des „tâches communes" („*Verbundaufgaben*") n'est par un concept juridique. Il décrit des tâches pour l'exécution desquelles Confédération et cantons supportent ensemble le financement. Elles englobent toutes les tâches qui ne peuvent être entièrement attribuées à la Confédération ou aux cantons dans le cadre de la réforme de la répartition des tâches. On y trouve par conséquent, du point de vue de la terminologie constitutionnelle courante, des tâches fédérales dont l'exécution est déléguée aux cantons, mais aussi des secteurs où la Confédération n'a qu'une compétence limitée ou n'a pas épuisé sa compétence (Message RPT II 2005 5685).

mise en œuvre du droit fédéral; à cette fin, ils mettent en place des *programmes* soutenus financièrement par la Confédération. Les subventions fédérales ne seront alors en principe plus versées aux cantons que sur la base de ces programmes, et sous forme de montants globaux et forfaitaires, ceux-ci n'étant plus indexés à la capacité financière de chaque canton. Selon la doctrine dominante, de tels programmes ne sont aujourd'hui plus considérés comme des « conventions » mais comme la « réglementation administrative d'un rapport de subventionnement ». La « convention-programme » devient un instrument servant à s'assurer que l'exécution par les cantons respecte les critères de l'administration liée aux prestations, et de la sorte au bout du compte elle sert à l'application du droit fédéral. Les négociations se déroulent entre les administrations de la Confédération et des cantons : les conventions elles-mêmes sont signées du côté de Berne par le Conseil fédéral, par un département ou même par un office fédéral, alors que du côté du canton elles le sont – en fonction de la base légale – par le Conseil d'Etat.

Dans ce contexte, la question de la participation des parlements cantonaux en vient immanquablement à se poser. En dernière analyse, tous les cantons doivent y répondre par le biais d'une législation (soit générale, soit par secteurs) respectant leurs propres règles d'organisation et de procédure : Si l'on part du principe que dans le cas des tâches communes il ne s'agit pas de tâches comportant une compétence législative concurrente entre la Confédération et les cantons, mais qu'il s'agit bel et bien de l'exécution de tâches fédérales, alors les « conventions-programmes » ne font qu'aménager un rapport de subventionnement ; elles ne contiennent pas de normes légales, mais des clauses juridiques. De la sorte, les « conventions-programmes » ne tombent pas sous le coup du droit de participation des parlements prévus pour les concordats normatifs. L'implication du Grand Conseil se limite pour l'essentiel à des interventions dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire (restent également réservées les possibilités d'approbation pour certaines décisions relatives à des dépenses).

c. Le ***troisième pilier*** de la RPT a trait au ***renforcement de la collaboration intercantonale***. Au cœur de la réforme on trouve en effet la *collaboration assortie d'une compensation des charges* : les cantons qui offrent à leurs voisins les prestations d'un canton-centre doivent recevoir une compensation équitable. Cette collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges doit être réglementée entre les cantons, et pour ce faire ceux-ci doivent préalablement conclure un accord-cadre intercantonal (ACI), ce qu'ils n'ont d'ailleurs pas manqué de faire. Celui-ci est entré en vigueur le 11 mai 2007, et il offre désormais une base légale pour les accords de collaboration spécifiques ultérieurs. En ce qui concerne le renforcement de cette collaboration intercantonale, la Confédération s'est maintenant octroyée la compétence de donner force obligatoire générale à des conventions intercantonales, ou alors d'obliger des cantons «peu enthousiastes» (pour ne pas dire «réfractaires») à adhérer à des conventions intercantonales dans certains domaines (art. 48a CF).

Cette obligation est cependant soumise à de strictes conditions d'application. C'est ainsi que les domaines dans lesquels une telle contrainte est acceptable sont énumérés de manière exhaustive dans la constitution elle-même. En outre, l'obligation contractuelle – à tout le moins en dehors du domaine scolaire – est limitée à la collaboration assortie d'une compensation des charges (c'est ainsi par exemple qu'aucun concordat répartissant les compétences dans le domaine de la médecine de pointe ne peut avoir force obligatoire générale, puisqu'il ne s'agit pas là d'une question de compensation des charges). Le domaine scolaire, intégré ultérieurement dans le catalogue de l'art. 48a CF par le biais de l'arrêté fédéral modifiant les articles de la constitution sur la formation (RO 2006 3033 ; Art. 48a al. 1 lit. b CF), ne fait pas référence à une compensation des charges intercantonale, mais il vise plutôt une harmonisation juridique. La question reste ouverte de savoir si, en l'occurrence, l'Assemblée fédérale pourrait déclarer la force obligatoire générale d'un concordat en se basant directement sur l'art. 48a CF ou en appliquant la PFCC[3] par analogie, ou alors si le législateur fédéral devrait préalablement prévoir une norme juridique *ad hoc*[4].

> La Commission politique du Conseil national a récemment soutenu sans la moindre équivoque une initiative parlementaire déposée par la fraction UDC, et qui souhaite abroger cet instrument de la force obligatoire générale prévu par l'art. 48a CF. A ses yeux, s'il devait relever de l'intérêt supérieur du pays de trouver des solutions applicables dans tous les cantons, alors il faudrait suivre la voie ordinaire de la constitution et de la législation, car cette procédure se révélerait plus transparente et plus respectueuse de l'égalité entre les cantons que la déclaration de force obligatoire générale[5].

Bien qu'elle soit un peu reléguée dans l'ombre de la coopération assortie d'une compensation des charges, il ne faut pas oublier la réglementation de l'art. 48 al. 4 CF qui, à certaines conditions, permet aux cantons, par le biais d'une convention, d'*habiliter un organe intercantonal à édicter pour sa mise en œuvre des dispositions contenant des règles de droit*.

d. Pour terminer, le ***quatrième pilier*** concerne la ***péréquation financière au sens étroit***. Désormais, celle-ci ne se compose plus que de montants non affectés. On distingue dorénavant entre la *péréquation des ressources* (égalisation entre cantons plus ou moins favorisés financièrement) et la *compensation des charges* (montants compensatoires pour des charges exceptionnelles de nature géo-topographiques et socio-démographiques). La péréquation des ressources est financée conjointement par la Confédération et les cantons les plus aisés, alors que la compensation des charges est supportée uniquement par la Confédération. A cela vient

---

3 Cf. ABDERHALDEN, SG Kommentar, Art. 48a N 23.

4 Cf. BIAGGINI, ZBl 2008, p. 357 (Note 58).

5 Communiqué de presse des Services du parlement du 23 janvier 2009 (cf. également Iusletter du 27 janvier 2009).

s'ajouter une compensation pour les cas de rigueur réservée aux cantons à faible potentiel de ressources et qui, durant la période transitoire de la RPT, ne bénéficieraient pas d'un niveau minimum d'améliorations financières.

3. Evaluation

Il est temps maintenant de procéder à une évaluation de cette réforme sur la base des deux questions qui ont été mentionnées (b. et c.). Mais au préalable une réflexion liminaire s'impose (a.).

a. De manière générale

La réforme baptisée RPT est très fortement imprégnée par la pensée « économétrique ». Il en va de même de son vocabulaire, qui s'écarte parfois – à l'exemple du terme « tâches communes » – de l'orthodoxie du droit public. Certaines questions relevant du droit public restent donc ouvertes, et c'est seulement au fil du temps qu'elles recevront des réponses précises. Le fait que la commission politique du Conseil national souhaite maintenant faire machine arrière et abroger certaines parties de la réforme, démontre clairement que les questions de droit public sont souvent traitées de manière insuffisamment approfondie par le monde politique (même au Parlement), ce qui est peut-être dû au fait qu'elles paraissent « trop peu concrètes » aux yeux de nombreux députés.

b. La RPT signe-t-elle la fin des Cantons ?

Le but affiché de la RPT est le renforcement mutuel et réciproque de la Confédération et des cantons. Mais ces derniers sont-ils vraiment sortis victorieux de cette réforme ? Les sceptiques critiquent notamment la possibilité de la contrainte (Art. 48a CF) et la compétence fédérale subsidiaire créée par la réforme des dispositions relatives à la formation (Art. 62 al. 4 et Art. 63a al. 5 CF). A leurs yeux, cette obligation contractuelle imposée par la Confédération aurait plutôt tendance à diminuer l'autonomie des cantons.

Il est évidemment bien trop tôt pour procéder à une évaluation scientifiquement rigoureuse des effets de la réforme sur les cantons. Mais cela n'empêche pas d'esquisser une appréciation, et pour ce faire il convient de ne pas perdre de vue les points suivants :

Depuis quelques années, voire quelques décennies, des *tendances à la centralisation* sont clairement perceptibles dans notre système fédéral. La Confédération se voit constamment accorder de nouvelles tâches, et en conséquence de nouvelles compétences (notamment dans le domaine de la procédure civile et de la procédure pénale, où désormais elle n'est plus seulement compétente pour la procédure, mais peut également élaborer les règles relatives à l'organisation judiciaire en vertu des art. 122 et 123 CF). En outre, le législateur fédéral interprète parfois ses compétences d'une manière extensive, et cela en préconisant des solutions uniformes applicables à l'ensemble du pays (il suffit de penser au dossier des chiens dangereux). Avec l'augmentation du nombre des conventions internationales de nature normative, la centralisation s'est accélérée, puisque la constitution autorise la Confédération à conclure des traités internationaux dans des domaines qui, selon la répartition interne des compétences, devraient revenir aux cantons (pensons à la protection des données). De plus, les accords bilatéraux avec les pays membres de l'Union européenne n'ont fait que redynamiser le processus de centralisation. Finalement la Confédération, au cours de ces dernières années, voire de ces dernières décennies, a pu régler toujours plus de questions par le simple biais de ses subventions. Dès lors, sans mesures correctrices la Suisse risque très rapidement de se voir transformer en Etat unitaire décentralisé, ses cantons étant relégués au rang d'entités de déconcentration administrative.

C'est donc dans un ciel un peu menaçant que s'inscrivent les réformes du fédéralisme, au nombre desquelles la RPT. Elles doivent prendre en compte l'équilibre fédéral et compenser les tendances centralisatrices en revalorisant le rôle des cantons. C'est dans le même contexte qu'il faut situer l'institutionnalisation des droits de participation des cantons à la formation de la volonté et aux relations extérieures de la Confédération, qui leur ont été accordés dans les années 1990 au titre de mesures compensatoires destinées à renforcer leur qualité d'Etats. En ce qui concerne la répartition des compétences, cela ne signifie pas pour autant qu'il faille retirer des compétences à la Confédération pour les restituer aux cantons, tant il est vrai que l'idée de base du fédéralisme ne consiste pas simplement à décentraliser des attributions en bloc. Le fédéralisme entend se montrer plus subtil, en attribuant les compétences au niveau qui sera le mieux à même de les exécuter. De toute évidence, il existe des domaines (comme l'enseignement primaire, le marché intérieur, la construction etc.) pour lesquels une certaine harmonisation est tout simplement inéluctable. Mais à l'échelle du pays tout entier, une harmonisation ne peut se réaliser que par le truchement de la Confédération ou de la collaboration intercantonale. *Tertium non datur*. La voie de la collaboration intercantonale respecte mieux l'autonomie des cantons que celle du transfert à la Confédération. Dans ce contexte, les concordats s'étendant à toute la Suisse revêtent également une grande importance, d'autant plus qu'il est toujours possible de restreindre la solution globale adoptée

par voie intercantonale dans un domaine spécifique à des valeurs limites ou des valeurs-seuil, et d'abandonner la réglementation des détails à des solutions régionales (ainsi en va-t-il dans le domaine de l'école de base). La collaboration entre les cantons, dont certains n'atteignent plus la masse critique nécessaire pour réglementer de manière autonome les tâches publiques leur incombant, ou alors pour les exécuter de manière efficace, se révèle aujourd'hui incontournable dans de très nombreux domaines. Mais pour atteindre le degré souhaité de coordination et d'harmonisation, il convient que les cantons se montrent prêts à se lancer dans l'aventure. La coopération conduisant inévitablement à une certaine perte d'autonomie, des compromis doivent être trouvés durant la phase de négociation. L'idée que la coopération puisse échouer à cause d'un seul canton ou de quelques cantons isolés paraît difficilement compatible avec les principes de solidarité et d'équilibre fédéral. Cela dit, la constitution donne à la Confédération la possibilité de contraindre les cantons récalcitrants à se joindre à un concordat, voire à conférer à celui-ci force obligatoire générale. Si l'on part du principe que l'article 48a CF n'est pas d'application directe mais qu'il nécessite une loi d'exécution, alors il appartient au législateur fédéral d'en délimiter très soigneusement le champ d'application, de même que les modalités de cette obligation de collaborer, sans perdre de vue le principe de subsidiarité. C'est d'ailleurs ainsi que les choses se sont passées dans l'intervalle : la PFCC (RS 613.2) limite l'obligation de collaborer aux concordats intercantonaux prévoyant une compensation des charges. Ne sont ainsi considérés que des concordats, et pas des projets d'accords. L'obligation d'adhérer à une convention ne saurait être prévue d'office ; selon l'article 14 PFCC, la déclaration de force obligatoire générale requiert une demande émanant de 18 cantons (et même 21 pour l'accord-cadre intercantonal), et pour l'obligation de collaborer il faut une demande émanant de la moitié au moins des cantons qui sont parties à une convention intercantonale ou dont les négociations ont abouti à un projet final de convention (Art. 15 PFCC). En outre, confrontée à une telle demande, la Confédération doit également respecter les principes généraux de la Constitution, parmi lesquels l'autonomie des cantons, notamment en matière d'organisation (Art. 47 CF), l'obligation de respect (Art. 44 CF) ou la proportionnalité (Art. 5 al. 2 CF). Par ailleurs, même en cas d'obligation d'adhérer, le contenu des conventions reste déterminé par les cantons eux-mêmes.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la RPT a également clarifié la situation en ce qui concerne la possibilité d'habiliter des organes intercantonaux à édicter des dispositions contenant des règles de droit (dispositions normatives) (Art. 48 al. 4 CF).

De plus, la RPT a permis de revitaliser la collaboration intercantonale (en particulier pour ce qui concerne la compensation des charges). Et par ce biais c'est en définitive aussi les cantons

qui en sortent renforcés. Certes, l'extension de la collaboration signifie toujours une certaine perte d'autonomie ; mais d'un autre côté la mise à disposition et la valorisation de solutions intercantonales valables pour l'ensemble du pays représentent pour les cantons bien plus d'autonomie qu'un *Diktat* de Berne. Dans ce contexte, la RPT doit inciter les cantons à trouver le chemin de la collaboration et freiner l'extension de la centralisation (c'est ce qu'on appelle la « solution fédérale intégrale »). Mais pour que ce but soit atteint, il appartient à l'Assemblée fédérale de se montrer très circonspecte avant de décréter la moindre obligation de contracter ; il convient notamment d'éviter que, par le biais d'une telle procédure, elle ne puisse influencer le contenu des conventions intercantonales.

c. *La RPT induit-elle un déficit démocratique ?*

La menace d'un déficit démocratique, qui est immédiatement brandie chaque fois qu'il est question de collaboration au sein d'un Etat fédéral, doit bien évidement être prise au sérieux, mais il convient tout de même de la relativiser quelque peu.

(1) Les „déficits démocratiques" constamment imputés au fédéralisme coopératif sont parfois trop hâtivement dénoncés, tant il est vrai que, d'un point de vue *juridique* (sic !), *tout amoindrissement de la démocratie ne signifie pas forcément une absence de démocratie*, aussi longtemps que le niveau de celle-ci demeure au-dessus des exigences minimales prévues par la constitution. En d'autres termes, la constitution fédérale n'impose aux cantons « que » (ce qui n'est tout de même pas rien !) des exigences minimales ponctuelles pour ce qui concerne l'aménagement des droits démocratiques (Art. 51 CF) et les éléments devant impérativement être réglés au niveau de la loi (Art. 5 al. 1 et 36 al. 1 CF). En outre, la détermination de contenus normatifs (légalement impératifs) ne constitue pas une obligation constitutionnelle « métafédérale », puisque les détails restent confiés aux cantons. Le fédéralisme suisse s'accommode très bien des différences entre ces derniers pour ce qui concerne la légitimation démocratique des normes de droit.

(2) La *Constitution fédérale* autorise la conclusion de conventions intercantonales à contenu normatif (également avec un contenu juridiquement contraignant). En se basant sur l'art. 48 al. 4 CF, les cantons ont même la possibilité d'habiliter des organes intercantonaux à édicter des dispositions contenant des règles de droit, pour autant que la convention ait été adoptée selon la même procédure que celle qui s'applique pour la législation, et qu'elle fixe les grandes lignes de ces dispositions. Dans ce contexte, une certaine perte de compétence des parlements cantonaux

découle inévitablement de cette idée de législation coopérative (et elle est d'ailleurs «assumée» par la Constitution fédérale).

(3) Si on se place maintenant dans une *perspective intracantonale,* la séparation des pouvoirs révèle un certain déplacement du législatif en direction de l'exécutif. Pour y remédier, on exige des cantons, eu égard à la dimension « matérielle » de la séparation des pouvoirs, de compenser ce déséquilibre par le biais des droits d'information et de participation des parlements. Le droit fédéral ne les y contraint cependant que de manière ponctuelle (cf. en relation avec la compensation des charges l'art. 13 lit. d PFCC, où il est uniquement précisé que les cantons doivent réglementer la participation de leurs parlements en cas de collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges dans l'accord-cadre intercantonal)[6]. En outre, les cantons se voient offrir une large marge de manœuvre. A noter encore que ce thème a apparemment suscité plus de discussions dans les cantons romands qu'en Suisse alémanique.

(4) Il appartient cependant **aux cantons eux-mêmes de veiller aux mesures de compensation permettant de sauvegarder matériellement les compétences de leurs parlements, qu'il s'agisse de législation ou de haute surveillance, et cela sur la base de leur propre vision de la démocratie telle qu'elle ressort des constitutions cantonales.** La difficulté réside cependant en ceci qu'il convient d'organiser la participation des parlements dans le respect des exigences démocratiques et juridiques, sans remettre en cause l'*autonomie* des autres cantons et sans alourdir inutilement la collaboration. La participation doit se montrer compatible avec les structures mêmes d'un parlement ; notons toutefois que ces considérations semblent désormais avoir été intégrées dans les travaux conduisant à la réforme de la „Convention des Conventions".

6 La réglementation intercantonale dans le contexte de l'accord-cadre intercantonal (ACI) demeure elle aussi un peu embryonnaire: selon l'art. 4 al.1 ACI, les gouvernements cantonaux sont tenus d'informer les parlements cantonaux à temps et de manière complète des conventions existantes ou prévues en matière de collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Pour le reste, les droits de participation des parlements cantonaux sont réglés par le droit cantonal (al. 2).

4. Conclusion

Alors que pendant fort longtemps les relations entre la Confédération et les cantons, mais également entre ceux-ci, ont été essentiellement marquées par la volonté de préserver l'unité dans la diversité, on rencontre actuellement de plus en plus souvent des considérations liées à leur efficacité. Les revendications des milieux politiques et scientifiques pour un accroissement de l'efficacité dans le système fédéral de la Suisse ne sont pas nouvelles ; mais maintenant, avec la réforme baptisée RPT, elles ont clairement fait leur entrée dans la structure même des principales normes constitutionnelles relatives au fédéralisme. Au nom de l'efficacité, de nouvelles plateformes, de nouveaux réseaux et de nouvelles institutions sont constamment mis sur pied pour favoriser les collaborations, sans compter l'instauration de procédures transcendant les autorités, et qui finissent par dépasser les frontières politiques des communes et des cantons, voire les frontières nationales. Chose étonnante, il n'existe que fort peu de recherches (empiriques) consacrées à la manière dont la création de ces nouveaux niveaux sectoriels, qui se chevauchent parfois, agissent sur l'efficacité de l'ensemble du système. Les problèmes posés par un tel développement ne sont certes pas négligés, mais à l'évidence des études étayées de manière scientifique font défaut ; au bout du compte, il conviendra d'éviter que ne soient conçus et mis en place de nouveaux instruments destinés à renforcer l'efficacité, mais qui se révéleront sources de nouveaux dysfonctionnements.

* * *