

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Michaël Buffat : "Maison des cantons, quel fédéralisme et à quel prix"

#### **Rappel de l'interpellation**

*Le 28 octobre 2008, Monsieur le Député Michaël Buffat a déposé l'interpellation suivante :*

*Dans notre démocratie, il n'y a qu'une "Maison des cantons", c'est le Conseil des Etats. C'est là que les cantons, représentés de manière égale, sans égard à leur poids démographique, économique ou autres, ont la possibilité de participer à la formation de la volonté fédérale et de défendre leurs intérêts sur la scène fédérale.*

*Force est toutefois de constater que, depuis longtemps déjà, dans un souci de réglementations uniformes, les cantons et leurs représentants à Berne ont progressivement laissé échapper l'essentiel de leur liberté et de leur pouvoir au profit de l'Etat fédéral.*

*Plutôt que d'essayer de redonner vie au fédéralisme et surtout leur sens originel à des institutions démocratiques qui ont résisté à l'épreuve du temps, les gouvernements cantonaux ont choisi d'intercaler, entre les institutions fédérales et cantonales, une sorte d'étage supplémentaire qui, sous les traits d'une notion qui ne se fonde sous aucune réalité institutionnelle (le fédéralisme coopératif), aurait pour but de permettre aux cantons de parler d'une seule voix face à la Confédération.*

*Cette "Maison des cantons" créée par une "institution" ou plutôt par un cénacle (la Conférence des gouvernements cantonaux) est dénuée de base constitutionnelle ou légale et elle échappe à tout contrôle démocratique et risque, elle qui n'a ni territoire ni population qui lui sont directement liés, de se comporter comme un pouvoir indépendant, superposé et autonome. Elle entretient aussi l'illusion, coûteuse de surcroît, que les cantons auraient, face à la Confédération, des intérêts communs si nombreux qu'il se justifierait de créer une sorte de ligue contre l'Etat fédéral et ses institutions démocratiques. Elle entretient surtout l'illusion que cette alliance des cantons, face à la Confédération, leur permettrait d'éviter les dérives centralisatrices qui, au fil des ans, ont mis à mal le fédéralisme.*

#### Questions :

- 1. Comment le Conseil d'Etat définit-il le "fédéralisme coopératif" par rapport au fédéralisme qui, traditionnellement et surtout constitutionnellement, caractérise le système politique suisse ?*
- 2. Quelle est la légitimité constitutionnelle et légale de la "Maison des cantons" ?*
- 3. Ses activités pourront-elles faire l'objet d'un contrôle démocratique, par exemple par le législateur de notre canton et si oui, de quelle manière ?*
- 4. En noyant le canton de Vaud dans la masse de l'ensemble des autres cantons suisses, la "Maison des cantons" constitue-t-elle un moyen adéquat pour notre canton dans la défense de ses intérêts ?*
- 5. Comment les voix minoritaires, par exemple celle de la Suisse romande ou de l'Arc lémanique, pourront-elles se faire entendre au sein de ce grand ensemble ?*

6. *Alors que le Grand Conseil se plaint régulièrement, à juste titre, d'avoir à approuver sans pouvoir les amender, des conventions intercantionales à l'élaboration desquelles il n'a pas participé, cette "Maison des cantons" ne va-t-elle pas accélérer un phénomène déjà fort inquiétant d'abandon des compétences cantonales, donc des libertés individuelles de notre canton ?*
7. *Quel est le budget et l'effectif total du personnel de la "Maison des cantons" ?*
8. *Combien y a-t-il de Vaudois dans l'effectif du personnel de cette "Maison des cantons" ?*
9. *A combien se monte la contribution annuelle de l'Etat de Vaud au budget de cette "Maison des cantons" ?*

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### **a. Considérations générales**

Monsieur le Député Michaël Buffat, dans son interpellation, développe une réflexion sur l'évolution du fédéralisme dans le contexte de l'installation de la Maison des cantons. Il constate que les cantons ont perdu de nombreuses compétences, selon lui dans un souci de réglementations uniformes. Selon lui, les cantons devraient mieux utiliser les institutions existantes permettant aux cantons de participer à la formation de la volonté fédérale, telles que le Conseil des Etats, plutôt que de développer de nouveaux instruments de collaboration, comme les Conférences intercantionales installées dans la Maison des cantons, qui représenteraient en quelque sorte un échelon institutionnel supplémentaire dénué de légitimité démocratique. La Maison des cantons et les Conférences intercantionales qui s'y sont installées, en particulier la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), échapperaient en outre à tout contrôle démocratique et risqueraient de se comporter en pouvoirs indépendants et autonomes. Les cantons n'auraient pas face à la Confédération suffisamment d'intérêts communs à faire valoir justifiant leur existence. Elles entretiendraient l'illusion de permettre aux cantons de lutter contre la centralisation de compétences en mains de la Confédération.

Avant de répondre aux questions de l'interpellateur, le Conseil d'Etat relève ce qui suit :

Comme le précise l'interpellateur, la Confédération a, depuis le milieu du siècle passé, effectivement acquis de nombreuses nouvelles compétences (assurances sociales, politique économique, aménagement du territoire et environnement, énergie, formation etc.). Cette attraction des compétences s'explique par plusieurs facteurs, principalement par l'internationalisation des politiques publiques, l'enchevêtrement entre politique extérieure et politique intérieure ou encore la complexification croissante des politiques publiques elles-mêmes. Un fédéralisme vivant tel que le conçoit la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.) implique l'existence de cantons forts. La Confédération elle-même en est aujourd'hui consciente. La RPT (Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons), entrée en vigueur en 2008, illustre cet état d'esprit. Ce projet a ainsi non seulement réformé le système péréquatif, mais également désenchevêtré les tâches entre la Confédération et les cantons, instauré de nouvelles formes de collaboration et renforcé la collaboration fédérale.

Afin de défendre dans le futur leur rôle constitutif dans l'Etat fédéral, les cantons doivent néanmoins renforcer leur position face à la Confédération. A ce titre, les cantons disposent de nombreux leviers leur permettant de participer à la formation de la volonté fédérale. Le Conseil des Etats en est un. Il faut en revanche constater que les députés du Conseil des Etats ne représentent pas les gouvernements cantonaux (système des Länder allemands), mais le peuple des cantons. Il est aujourd'hui généralement admis que la Chambre des cantons ne répercute que dans une moindre mesure les intérêts des cantons, en soi pas véritablement davantage que le Conseil national. Afin de défendre leurs intérêts sur la scène fédérale, les cantons se doivent d'utiliser d'autres moyens institutionnels, ce qu'il font depuis toujours : initiatives cantonales, commissions extraparlimentaires, procédures de consultation, auditions devant les Chambres fédérales, référendums des cantons, dialogues politiques ainsi que réseaux informels entre membres des gouvernements cantonaux et fédéraux, ainsi qu'entre

administrations fédérale et cantonales etc.

Les Conférences intercantionales des directrices et directeurs cantonaux (tant nationales que régionales), si elles existent depuis longtemps (la Conférence des directeurs de l'instruction publique a été fondée à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle), se sont développées au cours de ces dernières décennies. Elles permettent aux gouvernements cantonaux d'échanger des informations, ainsi que de coordonner l'action des cantons dans leurs domaines de compétence. Mais également de défendre de manière commune leurs intérêts vis-à-vis de la Confédération, en diminuant le risque de division par la coordination et la concertation. Il est vrai que les intérêts des cantons sont souvent hétérogènes. Les Conférences intercantionales donnent l'occasion aux gouvernements cantonaux de développer leur esprit de collaboration, un défaut de collaboration ayant le plus souvent comme corollaire que la Confédération arrive à imposer un projet sans tenir compte de l'avis des cantons. Par la coordination, les gouvernements cantonaux parviennent à mieux maîtriser la complexité grandissante des politiques publiques fédérales. Au stade de l'impulsion des politiques publiques, les Conférences intercantionales permettent même aux cantons d'intervenir en tant que véritables forces de proposition face à la Confédération et ainsi d'accroître la visibilité de leur action.

L'interpellateur craint que la Maison des cantons crée un 4<sup>ème</sup> échelon institutionnel indépendant, dénué de base constitutionnelle et légale, et qui échapperait à tout contrôle démocratique. Cela n'est pas le cas. Les Conférences intercantionales sises dans la Maison des cantons ne sont qu'un outil que les gouvernements, par ailleurs tous élus démocratiquement, peuvent mettre en oeuvre dans leur mission constitutionnelle de représentation des cantons vers l'extérieur (pour le Canton de Vaud, cf. art. 121 al. 1<sup>er</sup> Cst-VD). Les prises de position des Conférences intercantionales ne lient en aucun cas les cantons, mais ne sont que des recommandations. Il en découle qu'elles n'ont pas besoin de la personnalité juridique pour accomplir leurs tâches, ce qui a été confirmé par plusieurs avis de droit (cf. par exemple Bernhard Waldmann, la forme juridique de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) de lege lata et de lege ferenda, avis de droit rendu à l'attention de la Conférence des gouvernements cantonaux, Fribourg, décembre 2005). On relèvera que, si la CdC est dépourvue de la personnalité juridique, de nombreuses Conférences intercantionales ont été constituées, soit en tant qu'association de droit privé, soit en tant que collectivité de droit public (cf. réponse à la question 2 ci-dessous).

## **b. Réponse aux questions**

*1. Comment le Conseil d'Etat définit-il le "fédéralisme coopératif" par rapport au fédéralisme qui, traditionnellement et surtout constitutionnellement, caractérise le système politique suisse ?*

Le fédéralisme helvétique se caractérise par une large autonomie des cantons, une égalité entre ceux-ci, leur participation au processus décisionnel fédéral, ainsi qu'un devoir de coopération entre eux. La nouvelle Constitution fédérale consacre à son Titre 3, section 1 et 2 (art. 42 à 49), une partie générale sur les rapports entre la Confédération et les cantons. En mettant en oeuvre un véritable partenariat entre la Confédération et les cantons, elle consacre une nouvelle vision de l'Etat, fondé sur la coopération, par rapport à l'ancienne Constitution, davantage fondée sur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. L'article 44 Cst., en particulier, met en oeuvre le partenariat entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'entre les cantons. Selon l'article 44, alinéa 1, Cst., la Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux.

La notion de "fédéralisme coopératif" désigne toutes les formes de collaboration entre les cantons (fédéralisme coopératif horizontal) ou entre les cantons et la Confédération (fédéralisme coopératif vertical). On relèvera que la notion de "fédéralisme coopératif" peut être considérée comme un pléonisme, car la notion de fédéralisme même implique déjà le principe de coopération. La coopération entre les cantons s'effectue essentiellement par le moyen de conventions intercantionales (art. 48 Cst.), ainsi que par les Conférences intercantionales. La Constitution consacre également certains éléments de coopération verticale. Les cantons participent au processus législatif fédéral

(art. 45 Cst.), ainsi qu'aux décisions de politique extérieure (art. 55 Cst.). Par ailleurs, les cantons mettent en oeuvre le droit fédéral (art. 46 Cst.).

## *2. Quelle est la légitimité constitutionnelle et légale de la "Maison des cantons" ?*

La Maison des cantons, à la Speichergasse 6 à Berne, a été inaugurée le 18 août 2008. Elle regroupe les secrétariats de plusieurs Conférences intercantionales gouvernementales et sectorielles, ainsi que des institutions affiliées. Les secrétariats des Conférences intercantionales nationales les plus importantes ont emménagé dans la Maison des cantons : CdC (Conférence des gouvernements cantonaux), Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), Conférence des directeurs des finances (CDF), Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). La Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) et la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP) y emménagent en 2009. La question est encore ouverte pour un certain nombre de Conférences intercantionales, telles que la Conférence des chefs de départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et la Conférence suisse des chefs de départements cantonaux des forêts (CDFo) (cf. site internet de la Maison des cantons : <http://www.maison-des-cantons.ch/fr/index.html>).

L'objectif de la Maison des cantons est d'améliorer la coopération entre les Conférences intercantionales réunies sous un même toit, d'exploiter les synergies possibles et de donner une visibilité adéquate à l'importance des cantons dans la Berne fédérale. En d'autres termes, les objectifs sont l'amélioration de la collaboration intercantonale et le renforcement de l'importance des cantons en tant que partenaires de la Confédération. La Maison des cantons représente une étape importante dans le processus d'amélioration permanente de la collaboration intercantonale. Comme cela a été relevé ci-avant, les Conférences intercantionales n'émettent que des recommandations et ne représentent qu'un outil que les gouvernements, tous élus démocratiquement, peuvent mettre en oeuvre dans leur rôle de représentation vers l'extérieur.

Si les Conférences intercantionales n'ont pas besoin d'être dotées de la personnalité juridique pour accomplir leurs tâches, la plupart se sont constituées soit en tant qu'association de droit privé comme la CCDJP (la CDF étant une association sui generis) soit en tant que collectivité de droit public comme la CDIP (Conférence gouvernementale), la CDAS et la CDS (collectivités de droit public à personnalité juridique limitée).

Le Conseil d'Etat tient enfin à relever que la Maison des cantons est appelée à devenir un centre de compétences global au service des cantons. Elle est une Maison ouverte. Le Conseil d'Etat souhaitant démontrer son ouverture et sa volonté de collaborer avec les autres cantons et régions de notre pays, y a siégé in corpore lors de son inauguration le 18 août 2008. Cette Maison est également ouverte aux Parlements. Des commissions parlementaires d'autres cantons y ont déjà siégé.

## *3. Ses activités pourront-elles faire l'objet d'un contrôle démocratique, par exemple par le législateur de notre canton et si oui, de quelle manière ?*

Les activités des secrétariats des conférences intercantionales sises dans la Maison des cantons, comme par exemple la CdC, font l'objet du contrôle politique exercé par les assemblées plénières où siègent les Conseillères et Conseillers d'Etat délégués par leur canton. Les actes politiques des conférences intercantionales ressortissent exclusivement aux compétences des gouvernements dans leur mission de représentation des cantons vers l'extérieur, ils ne sont, conformément au principe de la séparation des pouvoirs, pas soumis à un contrôle parlementaire direct. Les budgets des conférences intercantionales émanent des budgets des départements selon les politiques publiques concernées et sont soumis aux Parlements chaque année. Les cantons contribuent selon des clés de répartition intercantionales, en principe en fonction de leur population.

## *4. En noyant le Canton de Vaud dans la masse de l'ensemble des autres cantons suisses, la "Maison*

*des cantons" constitue-t-elle un moyen adéquat pour notre canton dans la défense de ses intérêts ?*

Comme cela a été relevé ci-avant, l'installation de la Maison des cantons a pour objectif le renforcement de la collaboration intercantonale. Elle permet au Canton de Vaud, tout en restant totalement indépendant, d'améliorer l'échange d'informations et la coordination avec les autres autres cantons. Il s'agit donc d'un moyen adéquat pour le Canton de renforcer sa position vers l'extérieur.

*5. Comment les voix minoritaires, par exemple celles de la Suisse romande ou de l'Arc lémanique, pourront-elles se faire entendre au sein de ce grand ensemble ?*

S'il est vrai que les cantons ont souvent des intérêts hétérogènes, il faut relever que, selon les projets, tous les cantons se retrouvent une fois ou l'autre dans le camp des "minoritaires". Encore une fois, les prises de positions des Conférences intercantionales ne lient pas les cantons, qui restent libres d'adopter une prise de position individuelle opposée. Par ailleurs, les règles de prise de position des conférences intercantionales sont strictes. La CdC ne peut prendre une prise de position consolidée que si dix-huit cantons l'approuvent. On peut affirmer que les prises de position des conférences intercantionales reposent sur de très larges consensus.

*6. Alors que le Grand Conseil se plaint régulièrement, à juste titre, d'avoir à approuver sans pouvoir les amender, des conventions intercantionales à l'élaboration desquelles il n'a pas participé, cette "Maison des cantons" ne va-t-elle pas accélérer un phénomène déjà fort inquiétant d'abandon des compétences cantonales, donc des libertés individuelles de notre canton ?*

La Maison des cantons a uniquement pour objectif, en réunissant différentes Conférences intercantionales sous un même toit, de créer des synergies et renforcer la collaboration intercantonale. Elle ne touche en rien les compétences, ni des cantons, ni des différents organes qui les composent.

*7. Quel est le budget et l'effectif total de la "Maison des cantons" ?*

Environ 160 collaboratrices et collaborateurs travaillent au sein de la Maison des cantons. Pour la plupart, il s'agit de collaboratrices et collaborateurs d'institutions affiliées aux conférences intercantionales. Par exemple le Centre suisse de formation continue des professeurs de l'enseignement secondaire, ou le Centre suisse de services Formation professionnelle, orientation professionnelle, universitaire et de carrière, affiliés à la CDIP. Ces dernières ne traitent pas de collaboration intercantonale sur le plan politique, mais technique. Le loyer annuel total de la Maison des cantons se monte à CHF. 1,68 millions y compris les charges. Les coûts de fonctionnement des différentes Conférences intercantionales logées dans la Maison des cantons apparaissent dans leurs budgets respectifs. Sur la base des comptes 2006, les charges totales des Conférences intercantionales sises à la Maison des cantons se montaient à environ CHF. 19 millions de francs au total.

*8. Combien y a-t-il de Vaudois dans l'effectif du personnel de cette Maison des cantons ?*

Une enquête a été menée auprès des collaboratrices et collaborateurs de la Maison des cantons. Selon celle-ci, deux collaborateurs résident dans le canton de Vaud et deux sont originaires de notre canton. Une personne a répondu être née dans le canton et y avoir fait toute sa scolarité, y avoir travaillé, mais n'y est plus domiciliée. Comme la Maison des cantons se trouve en ville de Berne, il n'est pas étonnant qu'il n'y ait que peu de collaboratrices et collaborateurs domiciliés dans le canton de Vaud.

*9. A combien se monte la contribution annuelle de l'Etat de Vaud au budget de cette "Maison des cantons" ?*

Les coûts de fonctionnement de la Maison des cantons apparaissent dans les budgets des différentes Conférences intercantionales. Par conséquent, on retrouve dans le budget de chaque département la cotisation vaudoise à ces conférences, selon les politiques publiques sectorielles concernées. Le Canton de Vaud paie en général selon une clé de répartition en fonction de sa population, soit actuellement 8,79% des charges totales. Il en résulte des charges annuelles à hauteur d'un peu plus de CHF. 1,5 millions (par rapport à un coût total de CHF. 19 millions). Le coût de la collaboration intercantonale dans son ensemble peut donc être considéré comme modeste si on le compare au budget cantonal.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 janvier 2009.

Le président :

*P. Broulis*

Le chancelier :

*V. Grandjean*