



26 février 2025

Projet de loi fédérale sur les aides financières en faveur de l'Institut du fédéralisme

Synthèse des résultats de la procédure de consultation



1 Contexte

La motion 19.3008 « Centre de compétence pour le fédéralisme. Participation au financement de base », déposée par la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N), demande que la Confédération participe, dans une mesure appropriée, au financement de base de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg (IFF). L'IFF mène diverses activités de promotion du fédéralisme sur le plan national et international et fournit des prestations importantes dans ce domaine, dans l'intérêt des cantons et de la Confédération. La motion a été acceptée par une large majorité du Parlement. Le projet de loi fédérale sur les aides financières en faveur de l'Institut du fédéralisme envoyé en consultation vise à mettre en œuvre la motion.

Le projet règlemente les aides financières de la Confédération en faveur de l'IFF. Ces aides financières, qui sont accordées selon la libre appréciation de la Confédération, ont pour buts de soutenir l'IFF afin de promouvoir au niveau international le fédéralisme en se fondant sur l'expérience de la Suisse, informer, conseiller et sensibiliser sur les questions liées au fédéralisme suisse, et permettre à l'institut d'effectuer un suivi du fédéralisme suisse.

2 Procédure de consultation

La procédure de consultation relative au projet de loi fédérale sur les aides financières en faveur de l'Institut du fédéralisme a eu lieu du 10 avril 2024 au 12 juillet 2024.

Au total, 33 prises de position ont été émises. Ont répondu 25 cantons¹, 4 partis politiques² et 4 organisations et autres participants³. Le rapport présente un résumé des avis. Pour les détails, il est renvoyé aux avis originaux.

2 organisations ont renoncé⁴ expressément à formuler un avis. À noter que l'UVS n'a pas pris position mais a tout de même envoyé 3 prises de position des villes de Bienne, Genève et Lausanne en demandant de les prendre en compte dans la suite des travaux.

Une liste des cantons, des partis politiques, des organisations et des personnes qui ont pris part à la consultation figure en annexe.

3 Synthèse des principaux résultats de la procédure de consultation

3.1 Appréciation générale

6 participants sont favorables au projet de loi : il s'agit de **GE, NE, UR, GPS, SP et USS**. 14 participants sont en faveur du financement, mais suggèrent qu'il soit envisagé d'autres solutions que la nouvelle loi proposée par le Conseil fédéral. Il s'agit de **AG, BE, BS, FR, GL, GR, JU, NW, TI, VD, VS, ZG, SWR et régioncapitalesuisse**. 13 participants rejettent le projet : **AI, AR, BL, LU, NW, SH, SG, SZ, TG, ZH, FDP, SVP et economiesuisse**.

3.2 Les arguments des participants en faveur du projet

GE, NE et UR estiment que l'IFF joue un rôle majeur dans son domaine de compétences et qu'un financement fédéral est opportun. Ils estiment que le savoir-faire en Suisse en matière de fédéralisme est considérable et qu'il devrait être dans l'intérêt de tous les niveaux de l'État

¹ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH

² FDP, GPS, SP, SVP

³ economiesuisse, USS, SWR, régioncapitalesuisse

⁴ UPS, UVS

de promouvoir, d'entretenir et de préserver ce savoir, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. **GE** considère qu'il est pertinent que le soutien financier de la Confédération s'adresse en particulier au Centre international de l'IFF.

GPS et SP soutiennent ce projet de loi qui montre toute l'importance des prestations fournies par l'IFF. **GPS** estime qu'il est important pour la Confédération de soutenir les activités de l'IFF, et qu'en ancrant la participation financière de la Confédération dans une loi, l'IFF obtiendra une base de financement fédérale plus claire lui permettant de planifier ses activités à plus long terme. **SP** estime qu'il est important et juste que la motion soit mise en œuvre sous la forme d'une loi fédérale spécifique. Il ne partage cependant pas entièrement l'avis inscrit dans le rapport explicatif selon lequel le projet aurait des conséquences financières pour la Confédération : en effet, les aides financières ne sont accordées que si les crédits ont été votés par le Parlement et approuvés par l'Office fédéral de la justice. La loi constitue donc uniquement la base juridique pour l'octroi éventuel de crédits à l'IFF. En outre, il estime que les exigences de la loi sur les subventions sont également remplies avec le principe selon lequel les possibilités d'autofinancement ou d'autres possibilités de financement doivent être épuisées.

USS estime que d'un point de vue syndical, il est dans l'intérêt des personnes employées par l'Université de Fribourg à l'IFF que le financement de l'institut repose sur une base juridique solide, afin que les collaborateurs disposent d'une certaine sécurité de l'emploi et ne soient pas obligés de passer de mandat ponctuel à mandat ponctuel via des contrats à durée déterminée. C'est pourquoi elle salue en principe la création d'une base légale pour la participation de la Confédération au financement de base de l'IFF. Elle suggère qu'au moins les fonds provenant de la Direction du développement et de la coopération qui arrivent à échéance soient compensés à hauteur de 250'000 francs par an.

3.3 Les arguments des participants en faveur du financement mais demandant une autre solution que la création d'une nouvelle loi

AG, BE, BS, FR, GL, GR, JU, NW, TI, VD, VS, ZG et région capitalesuisse signalent tout d'abord qu'ils sont en faveur d'un soutien financier continu et clairement réglementé de la Confédération pour l'IFF. Ils soutiennent donc la participation financière de la Confédération aux prestations de l'IFF dans le domaine national et international. Ils rappellent que le fédéralisme fait partie des piliers porteurs du système politique de la Suisse et qu'il est considéré dans le monde entier comme un modèle. Il est dans l'intérêt de tous les niveaux de l'État de promouvoir, d'entretenir et de préserver ce savoir, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Suisse. Dans ce sens, l'IFF fournit depuis des décennies de précieuses prestations.

Les participants estiment cependant qu'il convient d'examiner si la base juridique nécessaire au financement fédéral du Centre international pourrait être créée en complétant de manière ciblée une loi existante. Il s'agirait par exemple d'examiner la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Cela aurait pour conséquences que l'exécution des nouvelles dispositions de financement ne devrait pas être confiée au Département fédéral de justice et police (DFJP), mais au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Une collaboration entre le Centre international de l'IFF et la DDC correspond à une pratique établie de longue date. Les participants estiment qu'il serait approprié que la Confédération verse également une contribution de base au Centre national (à hauteur des contributions cantonales), d'autant plus que les prestations de l'IFF sont dans l'intérêt tant des cantons que de la Confédération. Dans ce domaine, les besoins de financement sont toutefois plutôt modestes, raison pour laquelle, selon ces participants, il serait acceptable de renoncer

à la création d'une base légale formelle. Un financement du Centre national devrait plutôt être recherché par d'autres moyens.

SWR reconnaît les besoins de l'IFF et le caractère particulier des prestations qui seraient soutenues par la contribution fédérale, mais partage la plupart des réserves du Conseil fédéral sur la motion devant être mise en œuvre. En particulier, il est opposé à la solution proposée car la création d'une nouvelle base légale ad hoc n'est pas une mesure proportionnée à l'objectif recherché. Les montants évoqués de la contribution fédérale sont trop modestes pour justifier une nouvelle loi. Ce projet de loi pourrait servir de précédent sur la base duquel d'autres instituts pourraient également être tentés de revendiquer la création d'une nouvelle loi fédérale pour obtenir un financement de la part de la confédération. **SWR** recommande d'opter pour une solution alternative qu'il juge proportionnée à l'objectif poursuivi et qui consiste en deux mesures : d'une part, la Confédération devrait continuer à financer les activités internationales de l'IFF via une contribution du DFAE. D'autre part, la Confédération devrait continuer à financer les activités du Centre national à travers des mandats ponctuels.

3.4 Les arguments des participants en défaveur du projet

AI, AR, BL, LU, OW, SG, SH, SZ, TG, ZH, FDP et SVP partagent l'avis du Conseil fédéral selon lequel il n'est pas opportun de subventionner davantage un seul institut qui fait partie d'une université et qui bénéficie déjà d'aides financières via la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles. Ils estiment que cela entraînerait un désavantage ou une inégalité de traitement pour d'autres instituts scientifiques ou universités qui offrent des services similaires.

AI, AR, OW, TG, ZH, FDP estiment qu'il n'est pas opportun, à une époque où le budget de la Confédération ne peut supporter de dépenses supplémentaires, de prendre de nouveaux engagements financiers.

SH, TG, ZH et SVP estiment qu'une telle loi spécifique rentre en contradiction avec les efforts des cantons et de la Confédération en vue d'une répartition claire des tâches.

SVP estime que l'ambition déclarée de l'institut, qui est de participer à « l'instauration et au développement d'une bonne organisation de l'État, grâce à des contributions directement applicables, mais fondées sur des bases scientifiques » selon son site Internet, serait contradictoire au fait d'être financé par la Confédération. Selon lui, la « bonne organisation de l'État » implique qu'elle doit être développée démocratiquement par le peuple et soutenue par lui. Il est donc contradictoire qu'un institut de recherche financé par l'État fédéral soit chargé de développer ces processus à distance.

3.5 Avis sur différents articles de l'avant-projet

Préambule

SWR estime que la compétence de la Confédération à légiférer est fondée par l'art. 54, al. 1, Cst. en ce qui concerne les activités du Centre international. Il estime cependant que l'art. 173, al. 2, Cst. ne fournit pas, quant à lui, une base constitutionnelle suffisamment solide. De plus, le subventionnement fédéral d'un institut universitaire particulier, hors des bases légales en vigueur, est source de tension avec l'art. 63a, al. 3, Cst. selon lequel: « La Confédération et les cantons veillent ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles. Ce faisant, ils tiennent compte de l'autonomie des

hautes écoles et des différentes collectivités responsables, et veillent à l'égalité de traitement des institutions assumant des tâches de même nature ».

Art. 2

AG, BE, BL, FR, GL, GR, TI, UR, GPS, région capitalesuisse jugent très important l'art. 2, al. 2, qui exclut les financements pour les activités de recherche et d'enseignement au sens de la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE) ainsi que pour les formations continues au sens de la loi fédérale sur la formation continue. Cela permet d'une part d'éviter que l'IFF ne soit indirectement avantagé dans le financement de ses activités de recherche et d'enseignement par rapport à d'autres institutions qui font également de la recherche et de l'enseignement dans ce domaine, et d'autre part, d'éviter que l'Université de Fribourg, qui est déjà financée par la LEHE, ne soit indirectement favorisée par rapport aux autres hautes écoles suisses. Cette disposition est à maintenir dans le cas où le projet de loi voit le jour.

SWR recommande de simplifier la catégorisation de l'art. 2, al. 1, en ne distinguant que deux domaines d'activités, à savoir le domaine des activités relevant du Centre international et celui des activités relevant du Centre national. Cette distinction serait suffisante et faciliterait le calcul des aides financières selon l'art. 5, al. 2, ainsi que le contrôle de leur utilisation.

En ce qui concerne les prestations selon l'al. 1, let. a (activités de promotion internationale du fédéralisme), l'IFF indique, sur son site Internet, que l'accueil des délégations étrangères se fait « [...] le plus souvent lors de voyages d'étude de plusieurs jours passés dans notre pays [qui sont des] séminaires de formation continue ». Dans la mesure où l'al. 2, let. b, exclu explicitement les activités de formation continue, **SWR** estime qu'il conviendrait de préciser que cela ne comprend pas les voyages d'études en question.

SWR propose enfin de s'assurer que le message et le futur projet de loi distingue plus clairement les activités pour lesquelles les aides financières sont accordées (soit les travaux préparatoires de base) et les activités qui doivent être facturées (soit les mandats d'information, de conseil et de sensibilisation spécifiques).

Art. 3

SWR suggère que la planification financière inclue dans la demande que l'Université de Fribourg doit faire parvenir contienne également une description de la stratégie de l'IFF pour les années pour lesquelles les aides financières sont demandées. Connaître la stratégie de l'Institut permettrait notamment de pouvoir vérifier que des mesures soient prises afin de maximiser l'autofinancement.

Art. 4

USS propose que dans l'intérêt de la prévisibilité et de la planification de son budget à moyen terme, les aides financières soient accordées à l'IFF pour une durée de quatre ans. Elle demande de supprimer le terme « au maximum » de l'art. 4.

Art. 6

SWR estime que l'art. 6 n'indique pas la procédure à suivre au cas où les exigences relatives à l'utilisation des aides financières n'auraient pas été respectées. Un renvoi aux dispositions

pertinentes des sections 3 à 6 de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités seraient judiciaires.

4 Accès aux avis

Conformément à l'art. 9 de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation⁵, le public a accès au dossier soumis à consultation, ainsi qu'après expiration du délai de consultation, aux avis exprimés par les participants, tout comme – après que le Conseil fédéral en a pris connaissance – au rapport sur les résultats de la consultation. Ces documents sont publiés sous forme électronique sur la plateforme de publication du droit fédéral⁶.

⁵ RS 172.061

⁶ www.fedlex.admin.ch > Feuille fédérale > Accueil FF

Verzeichnis der Eingaben
Liste des organismes ayant répondu
Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

FDP	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali PLD. Ils Liberals
GPS	Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES

SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti socialiste suisse PS Partito socialista svizzero PS
SVP	Schweizerische Volkspartei SVP Union démocratique du centre UDC Unione democratica di centro UDC

Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / Associazioni mantello nazionali dell'economia

-	economiesuisse
USS	Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera

Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organisations intéressées et particuliers / Organizzazioni interessate e privati

SWR	Schweizerischer Wissenschaftsrat SWR Conseil suisse de la science CSS Consiglio svizzero della scienza CSS
-	hauptstadtregionschweiz régioncapitalesuisse

Verzicht auf Stellungnahme / Renonciation à une prise de position / Rinuncia a un parere

- Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAV)
Union patronale suisse (UPS)
Unione svizzera degli imprenditori (USI)
- Schweizerischer Städteverband (SSV)
Union des villes suisses (UVS)
Unione delle città svizzere (UCS)