

Dix ans de conventions-programmes : un bilan plutôt positif pour les cantons

La Confédération et les cantons avaient clarifié les compétences des uns et des autres en 2008. Depuis lors, les conventions-programmes se sont multipliées. Même si les cantons en sont plutôt satisfaits, elles ne vont pas dans le sens d'un désenchevêtrement des tâches ou de leur simplification. *Laetitia Mathys*

Abrégé Dix ans après l'introduction de conventions-programmes entre la Confédération et les cantons consécutive à la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT), les résultats sont plutôt encourageants. Ce financement quadriennal partagé pour certaines tâches publiques suscite généralement la satisfaction des cantons. Certaines difficultés persistent toutefois, alors que les administrations publiques tendent à multiplier les conventions-programmes. Une thèse de doctorat a étudié cinq tâches communes appliquées dans six cantons entre 2014 et 2018. Les programmes d'intégration à Zurich et à Genève donnent les résultats escomptés, tandis que l'encouragement à la politique régionale dans le canton d'Uri subit d'importantes complications structurelles et financières. Malgré la nécessité de les adapter, force est de constater que les conventions-programmes contribuent à renforcer la collaboration et l'efficacité des prestations publiques.

La réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT) mise en œuvre le 1^{er} janvier 2008 avait pour principal objectif d'améliorer l'efficacité des prestations publiques. Les tâches et leur financement devaient être désenchevêtrés. Freiner le processus de centralisation fédérale et renforcer l'autonomie cantonale devenaient plus que nécessaires¹. C'est un désenchevêtrement plutôt réussi, mais très raisonnable qui 'a été réalisé puisque seules sept tâches publiques sont devenues exclusivement fédérales, tandis que dix autres ont été dévolues aux cantons. En revanche, 35 tâches ont été explicitement définies comme « communes » : elles sont assumées conjointement par la Confédération et les cantons. Parmi elles, 21 font l'objet de conventions-programmes, des contrats de droit public qui se concluent entre l'office fédéral et les cantons concernés. Bien que s'ajoutant à la liste déjà longue des contrats verticaux en vigueur dans l'administration publique suisse, les conventions-programmes établissent des

procédures collaboratives novatrices qui bouleversent les anciennes pratiques d'exécution et de financement de la Confédération et des cantons. Par l'octroi de subventions fédérales globales ou forfaitaires sur des périodes quadriennales (2008–2011, 2012–2015, 2016–2019, etc.), elles permettent d'accroître la marge de manœuvre des cantons². Ces derniers prennent également part à un système de surveillance fédérale instaurant des mécanismes de contrôle (« controlling »), de suivi (« monitoring ») et d'élaboration de rapports (« reporting »).

Toujours plus de conventions-programmes

Si les conventions-programmes prouvent désormais leur efficacité, elles ne sont toutefois pas exemptes de difficultés et leur multiplication dans les administrations cantonales soulève quelques interrogations. Depuis 2008, elles sont plusieurs à s'imposer, à l'exemple du programme d'assainissement des bâtiments en 2010 ou de l'encouragement spécifique à l'intégration en 2014. Aujourd'hui, plus de 536 conventions-programmes semblent en vigueur, engageant un budget fédéral d'environ 13 milliards. C'est 2,5 fois plus que celui dédié à la péréquation financière. Si l'expansion du modèle traduit son succès, elle engendre également d'importants enchevêtrements qui contreviennent à l'objectif tant souhaité en 2008. Les cantons se trouvent parfois incapables de faire face à ces obligations communes, qui alourdissent les transferts consentis par la Confédération sans que les compétences décisionnelles s'y adjoignent³. En

1 Conseil fédéral (2001) : 2157

2 Mathys (2016)

3 Vatter, 2017, p. 10

4 Art. 43a al. 2 et 3 Cst.

5 Cette étude est le sujet de ma thèse de doctorat, menée entre 2014 et 2018 à l'université de Lausanne. Voir Mathys (2018).

conséquence, le principe d'équivalence fiscale⁴ est négligé, engendrant des pertes de responsabilités et de contrôle.

Pour comprendre ce qui précède, cinq conventions-programmes ont été analysées⁵. Elles concernent la protection de la nature et du paysage, le bruit routier, la conservation des monuments historiques, la politique régionale et l'encouragement à l'intégration. Les cantons examinés sont Genève, Vaud, Valais, Zurich, Berne et Uri. S'il est toujours difficile de généraliser dans une situation de disparités cantonales extrêmes, les retours d'une trentaine d'acteurs cantonaux ouvrent toutefois des perspectives analytiques intéressantes.

Des améliorations nécessaires

Si les conventions-programmes satisfont généralement les cantons, elles s'accompagnent également de dysfonctionnements: volume de tâches administratives disproportionné, échanges insuffisants entre les cantons et avec la Confédération, contrôles fédéraux trop exigeants (voir *illustration*).

Le projet de réforme prévoyait une stricte division des rôles – la stratégie à la Confédération et l'opérationnel aux cantons –, ce qui favorisait la collaboration entre les deux échelons institutionnels. Or, les résultats montrent que ce n'est pas toujours le cas. D'une part, un

L'encouragement à l'intégration dans le canton de Zurich est la convention-programme la plus exemplaire. Groupe de mères et d'enfants transculturels à Zurich.



KEYSTONE

tiers des cas examinés ne reconnaît pas le partenariat, dans la mesure où il ne concorde pas avec la stratégie « hiérarchique » de la Confédération. D'autre part, la moitié des cantons déplore le faible intérêt fédéral. C'est principalement le cas en ce qui concerne la conservation des monuments historiques, où les contributions fédérales sont largement lacunaires. Le canton a ainsi le sentiment de diriger les opérations, mais également le pilotage stratégique.

Des programmes d'intégration exemplaires à Zurich et à Genève

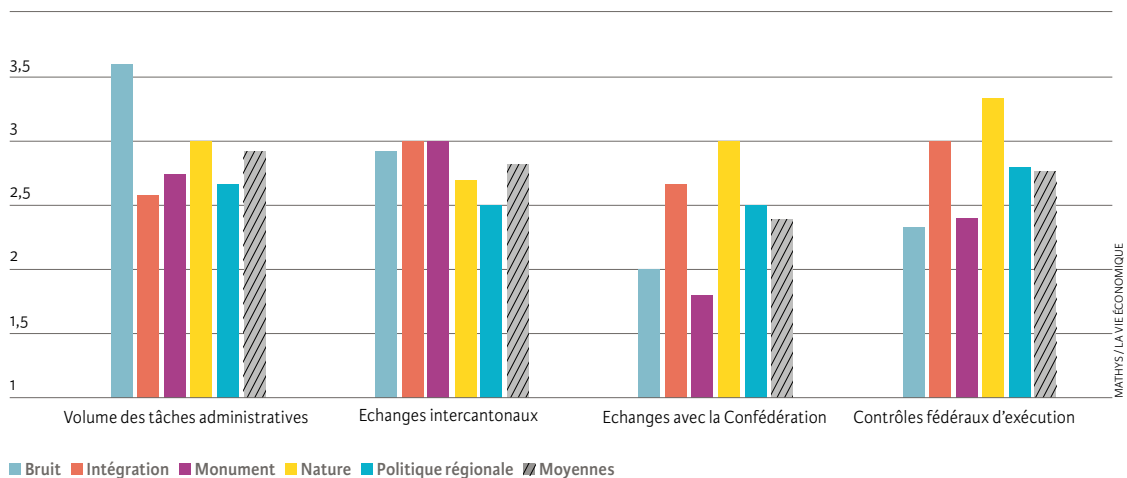
Le cas le plus convaincant de l'étude est la convention-programme 2014–2017 concernant l'encouragement à l'intégration dans le canton de Zurich. Sa collaboration avec les communes est exceptionnelle: en 2015, 61 communes sur les 169 participaient à la mise en œuvre et signaient volontairement un contrat de prestation similaire au modèle de la convention-programme. Cette collaboration étendue a permis au canton de compter sur des financements supplémentaires et de partager les expériences accumulées en matière de mise en œuvre. En outre, dépourvu d'une loi cantonale à l'intégration, Zurich réserve généralement un bon accueil aux directives fédérales. Enfin, l'élaboration des pro-

grammes d'intégration cantonale (KIP I et KIP II) engage la participation de plus de 300 acteurs et diverses conférences. Contrairement à l'exemple zurichois, le canton de Genève possède sa propre loi depuis 2001 et collabore moins intensément avec ses 45 communes. Cela coïncide avec la tradition napoléonienne des cantons romands qui encourage la centralisation. Nonobstant cette distinction, le programme d'intégration genevois (PIC I) est également une réussite. Le prochain programme ambitionne toutefois d'intensifier les partenariats avec les communes à l'aide d'un groupe de pilotage.

Un programme de politique régionale plus difficile pour Uri

Le cas le moins concluant de l'étude est la convention-programme 2008–2015 concernant l'encouragement de la politique régionale dans le canton d'Uri. Même si les projets d'Andermatt-Sedrun (2010) et du tunnel du Saint-Gothard (2012) ont contribué à son développement, le canton fait face à d'importants déficits financiers et défis structurels qui l'ont conduit à abandonner ou à reporter certains projets, notamment dans le domaine du tourisme. En outre, le cadre juridique de la Nouvelle politique régionale montre des lacunes, entraînant le risque que ce fonds soit partiellement attribué à d'autres dé-

Appréciations des cantons par domaine



L'échelle s'étend de 1 (très inadapté) à 4 (très adapté). Exemple de lecture: les acteurs cantonaux ont jugé que la convention-programme sur le bruit suscitait peu de tâches administratives (3,6), mais que les échanges avec la Confédération étaient moyens (2).

penses. Enfin, un manque de contrôles internes handicape les activités du canton en la matière. Ce dernier s'est engagé à les consolider dans le programme 2016–2019.

L'avenir passe par des adaptations et un partage de l'information

Les conventions-programmes sont appelées à évoluer en fonction du volume et des exigences des tâches communes. On peut envisager d'impliquer plusieurs cantons dans une seule convention-programme, ce qui réduirait les tâches administratives à effectuer. D'une manière plus générale, il serait bénéfique que les cantons disposent d'une liste fédérale exhaustive de toutes les conventions-programmes en vigueur et, le cas échéant, d'une plateforme en ligne afin que chacun puisse partager ses expériences et des modèles d'efficacité concluants⁶. Dans cette perspective, il est

regrettable que les conventions-programmes ne figurent plus dans les prochains rapports sur l'efficacité de la péréquation financière, publiés par l'administration fédérale des finances⁷, qui en donnait une perspective globale. Aujourd'hui, ces dix années de pratique manifestement réussies légitiment cet instrument novateur, très prometteur pour la collaboration verticale multiniveaux en Suisse.

6 Exemple donné pour le domaine de l'environnement dans le rapport d'Interface de 2015, p. 23 et du rapport du CFF de 2014, p. 23
7 Art. 57 OPFCC



Laetitia Mathys

Assistante de recherche à l'Unité d'administration suisse et politiques institutionnelles, Institut de hautes études en administration publique (Idheap), Lausanne

Bibliographie

Contrôle fédéral des finances, *Risques et défis liés aux conventions-programmes: rapport de synthèse*, avril 2014.

Conseil fédéral, *Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)*, 14 novembre 2001, FF 2002, pp. 2155–2414.

Conseil fédéral, *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016–2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*, 2018.

Interface, *Évaluation des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement*, rapport sur mandat de l'Ofev, Lucerne, 2015.

Mathys Laetitia, *Les conventions-programmes: Un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse*, Cahier de l'Idheap 294/2016, 2016, 198 p.

Mathys Laetitia, *La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches*, thèse de doctorat de l'Idheap, université de Lausanne, à paraître en juin 2018.

Vatter A., « Asymmetrien, Paradoxe und Privilegien », *NZZ*, 24 août 2017, p. 10.