



UNIL | Université de Lausanne

Unicentre

CH-1015 Lausanne

<http://serval.unil.ch>

Year : 2018

La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches

Mathys Laetitia

Mathys Laetitia, 2018, La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches

Originally published at : Thesis, University of Lausanne

Posted at the University of Lausanne Open Archive <http://serval.unil.ch>

Document URN : urn:nbn:ch:serval-BIB_A59E1DFCF21D5

Droits d'auteur

L'Université de Lausanne attire expressément l'attention des utilisateurs sur le fait que tous les documents publiés dans l'Archive SERVAL sont protégés par le droit d'auteur, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). A ce titre, il est indispensable d'obtenir le consentement préalable de l'auteur et/ou de l'éditeur avant toute utilisation d'une oeuvre ou d'une partie d'une oeuvre ne relevant pas d'une utilisation à des fins personnelles au sens de la LDA (art. 19, al. 1 lettre a). A défaut, tout contrevenant s'expose aux sanctions prévues par cette loi. Nous déclinons toute responsabilité en la matière.

Copyright

The University of Lausanne expressly draws the attention of users to the fact that all documents published in the SERVAL Archive are protected by copyright in accordance with federal law on copyright and similar rights (LDA). Accordingly it is indispensable to obtain prior consent from the author and/or publisher before any use of a work or part of a work for purposes other than personal use within the meaning of LDA (art. 19, para. 1 letter a). Failure to do so will expose offenders to the sanctions laid down by this law. We accept no liability in this respect.

FACULTE DE DROIT, DES SCIENCES CRIMINELLES ET
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

INSTITUT DES HAUTES ETUDES D'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

**La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au
regard de la réforme de la répartition des tâches**

THESE DE DOCTORAT

Présentée à la
Faculté d'administration publique
Chaire d'administration suisse et de politiques institutionnelles de l'IDHEAP

Pour l'obtention du grade de
Docteur en administration publique

Par

Laetitia Mathys

Directeur de thèse
Professeur Andreas Ladner

Jury
Pr. Francesco Maiani, Université de Lausanne (UNIL)
Pr. Adrian Vatter, Université de Berne (UNIBE)
M. Serge Gaillard, directeur de l'Administration fédérale des finances (AFF)
M. Werner Weber, chef de la péréquation financière (AFF)
Pr. Benoît Rihoux, Université catholique de Louvain (UCL)

MAI 2018



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique

IMPRIMATUR

Le Décanat de la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, sur proposition d'un jury formé des professeurs Andreas Ladner, Francesco Maiani, Adrian Vatter, des docteurs Serge Gaillard, Werner Weber, et du professeur Benoît Rihoux, sans se prononcer sur les opinions de la candidate, autorise l'impression de la thèse de Madame Laetitia Mathys intitulée :

La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches

Lausanne, le 9 mai 2018

Prof. Andreas Ladner
Vice-Doyen de la Faculté de droit,
des sciences criminelles
et d'administration publique

Table des matières

REMERCIEMENTS	9
LISTE DES FIGURES	10
LISTE DES TABLEAUX.....	12
LISTE DES ABRÉVIATIONS	14
RÉSUMÉ.....	16
ZUSAMMENFASSUNG.....	21
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION.....	26
1.1 CONTEXTE DE LA RECHERCHE	26
1.1.1 La collaboration intergouvernementale	27
1.1.2 La centralisation des compétences.....	28
1.1.3 Conséquences des transferts financiers.....	29
1.1.4 Diverses tentatives infructueuses	30
1.1.5 Les tâches fédérales	31
1.1.6 La répartition des tâches	32
1.1.7 Les conventions-programmes comme objets d'étude	33
1.2 PROBLEMATIQUE ET QUESTIONS DE RECHERCHE.....	34
1.2.1 Les quatre piliers de recherche.....	36
1.3 APERÇU METHODOLOGIQUE.....	41
1.3.1 Sélection des conventions-programmes.....	42
1.3.2 Sélection des cantons	43
1.3.3 Groupes cibles et méthodes de collecte de données.....	48
1.3.4 Synthèse méthodologique	49
1.3.5 Mesurer et expliquer la <i>perception</i> de la performance.....	51
1.4 PLAN THEORIQUE ET STRUCTURE DE LA THESE	53
PREMIERE PARTIE : DEVELOPPEMENTS THEORIQUES ET CONTEXTUELS	58
CHAPITRE 2 : CONCEPTS THEORIQUES	58
2.1 THEORIES DE LA DECENTRALISATION	58
2.1.1 Choix d'une définition	59
2.1.2 La double décentralisation	60
2.1.3 Attribution des tâches de la Confédération aux cantons	61
2.1.4 Attribution des tâches des cantons aux communes	63
2.1.5 Le contexte de la décentralisation en Suisse	64

2.1.6 Histoire de la centralisation des compétences	65
2.1.7 La CdC, frein à la centralisation ?.....	68
2.2 THEORIES ET MODELES DE LA REPARTITION DES TACHES	69
2.2.1 Distinction entre domaines et tâches.....	69
2.2.2 Typologie fédérale des compétences	69
2.2.3 L'autonomie liée à l'accomplissement des tâches publiques : <i>self-</i> et <i>shared rule</i>	72
2.3 FEDERALISME COOPERATIF ET D'EXECUTION.....	76
2.3.1 Le fédéralisme coopératif : idéal de gouvernance ?.....	77
2.3.2 Le fédéralisme coopératif critiqué	79
2.3.3 Le fédéralisme d'exécution.....	82
2.4 LE FEDERALISME DUAL : POINT SUR LA FISCALITE.....	84
2.4.1 Distinction entre subventions et transferts financiers	87
2.4.2 Synthèse.....	89
2.5 NOUVELLES FORMES DE GESTION PUBLIQUE : LES PRINCIPES APPLIQUES.....	89
2.5.1 Une meilleure efficacité.....	90
2.5.2 Clarification des rôles	90
2.5.3 Adoption de budgets globaux ou forfaitaires	91
2.5.4 L'idée d'un partenariat.....	91
2.5.5 Les risques d'un surpilotage et de nouveaux enchevêtrements.....	92
2.5.6 Vers un post-NPM	93
2.6 THEORIES DE LA CONTRACTUALISATION ET DU PRINCIPAL-AGENT	94
2.6.1 Types de contrats dans l'administration suisse	95
2.6.2 Théorie de l'agence et la relation du principal-agent.....	97
2.6.3 Théorie de la négociation.....	99
2.7 VERS UNE GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX AVEC LES CONVENTIONS-PROGRAMMES.....	100
2.7.1 La gouvernance multi-niveaux.....	103
2.7.2 Les communautés épistémiques verticales dans le champ des politiques publiques	104
SYNTHESE DU CHAPITRE 2	106
CHAPITRE 3 : LES ENJEUX DE LA REFORME DE LA REPARTITION DES TACHES.....	108
3.1 ORIGINES ET EVOLUTIONS.....	108
3.2 LE SYSTEME POLITICO-ADMINISTRATIF SUISSE : UNE CONSTRUCTION <i>BOTTOM-UP</i>	108
3.2.1 Une construction historique	109
3.2.2 Le fonctionnement culturel et politique suisse.....	111
3.3 CAUSES QUI ONT MENE A LA REFORME DE LA REPARTITION DES TACHES	112
3.4 LES PRINCIPES DE LA REFORME DE LA REPARTITION DES TACHES (1980-2008).....	113
3.4.1 L'émergence du problème : déficiences, inefficacités, opacités et réactions politiques	115
3.4.2 Mise à l'agenda : un événement marquant.....	116
3.4.3 Programmation : votation et refonte constitutionnelle	118
3.4.4 Mise en œuvre : la répartition des tâches et la collaboration intercantonale	121
3.4.5 Evaluation et analyses cantonales et fédérales.....	122

3.4.5.1 Analyse longitudinale	124
3.4.5.2 Analyse transversale de la première période (2008-11)	125
3.4.5.3 Analyse transversale de la seconde période (2012-15)	127
3.4.6 Le défi du contrôle par indicateurs	134
3.4.7 Bilan des récentes évaluations et réflexions gouvernementales.....	135
3.5 UNE SECONDE REPARTITION DES TACHES	136
3.5.1 Les principes bafoués de subsidiarité et d'équivalence fiscale	137
3.5.2 La centralisation persistante des compétences	138
3.5.3 Analyses de la centralisation des interventions parlementaires	140
3.5.4 Quid d'une seconde répartition des tâches ?	145
3.5.5 Clarification des compétences et réduction de coûts pour les cantons.....	147
3.5.6 Vers davantage de solutions communes	148
3.5.7 Perspectives	149
SYNTHESE DU CHAPITRE 3	150
RESUME DE LA PREMIERE PARTIE	151
DEUXIEME PARTIE : MISES EN PERSPECTIVE DES CONVENTIONS-PROGRAMMES	154
CHAPITRE 4 : LA COLLABORATION VERTICALE ET LA GESTION DIFFERENCIEE DES TACHES COMMUNES	154
4.1 CAS DES CONVENTIONS DES TRANSPORTS PUBLICS REGIONAUX ET URBAINS	155
4.1.1 Les conventions d'objectifs, d'offre et de prestations.....	155
4.1.2 Problématique : entre dépendance cantonale et dominance fédérale	156
4.2 CAS DES CONVENTIONS DES PROJETS D'AGGLOMERATION.....	157
4.2.1 Les conventions de financement	158
4.2.2 Problématique : des charges administratives disproportionnées.....	160
4.3 LES PRESTATIONS COMPLEMENTAIRES AVS ET AI.....	160
4.3.1 Problématique : accroissement des coûts	162
4.4 BILAN DE CES TACHES COMMUNES : UNE EQUIVALENCE FISCALE DELAISSEE	163
4.5 LES CONVENTIONS-PROGRAMMES	165
4.5.1 Contexte et définition.....	166
4.5.2 Structure et contenu de la convention-programme	170
4.5.3 Processus de négociation	172
4.5.4 Transfert de ressources financières du canton à des tiers.....	174
4.5.5 <i>Controlling</i>	175
4.5.6 Synthèse et remarques.....	177
4.6 A <i>SUCCESS STORY</i> : LES CPS DANS LE DOMAINE DE LA MENSURATION OFFICIELLE.....	178
4.6.1 Stratégie générale et collaborations	179
4.6.2 Organisation.....	179
4.6.3 La procédure contractuelle.....	181
4.6.4 Les mandats et accords de prestations	182

4.6.5 Un processus consolidé depuis les années 90	183
4.6.6 Problématique : difficultés de planification et limites	183
4.6.7 Synthèse des particularités de la mensuration officielle	184
SYNTHESE DU CHAPITRE 4	186
CHAPITRE 5 : COMPARAISON INTERNATIONALE. LA COLLABORATION VERTICALE AU-DELA DE LA SUISSE AVEC LE CAS DE L'ALLEMAGNE	187
5.1 L'ALLEMAGNE : UN CAS COMPARABLE A LA SUISSE.....	188
5.1.1 Comparer les conventions-programmes avec prudence.....	190
5.1.2 Structure du chapitre.....	190
5.2 PRINCIPALES SIMILARITES ET DIFFERENCES	191
5.2.2 Enjeux de répartition et participation financière	192
5.3 LE PARTAGE DES COMPETENCES EN ALLEMAGNE AU REGARD DE LA SUISSE	193
5.3.1 Evolution des compétences des Länder	196
5.4 MEMES OBJECTIFS, MEMES INSTRUMENTS	197
5.4.1 Convergences.....	197
5.4.2 Divergences	198
5.5 EVOLUTION DE LA COLLABORATION VERTICALE AU FIL DES REFORMES ALLEMANDES	199
5.5.1 Homogénéisation des conditions de vie.....	199
5.5.2 La réforme de 2006.....	200
5.5.3 Réforme de la péréquation financière	201
5.6 QUELS RESULTATS ?.....	202
5.7 CONCLUSION ET PERSPECTIVES	203
SYNTHESE CHAPITRE 5.....	205
RESUME DE LA DEUXIEME PARTIE	206
TROISIEME PARTIE : ANALYSES EMPIRIQUES DES CONVENTIONS-PROGRAMMES	209
CHAPITRE 6 : ANALYSE DES RESULTATS PAR NIVEAU ETATIQUE.....	209
6.1 COLLECTE DES DONNEES : QUESTIONNAIRES ET ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS.....	209
6.2 TRAITEMENT ET PRESENTATIONS DES DONNEES.....	212
6.3 APPRECIATIONS CANTONALES	213
6.3.1 Le fonctionnement des subventions fédérales.....	213
6.3.2 Le domaine de la nature et du paysage	218
6.3.3 Le domaine du bruit et de l'isolation acoustique des bâtiments.....	222
6.3.4 Le domaine de la protection du patrimoine culturel et la conservation des monuments historiques	225
6.3.5 Le domaine de l'intégration	229
6.3.6 Le domaine de la politique régionale	232
6.3.7 Les cinq domaines comparés	235

6.3.8 Synthèse des résultats des cantons	242
6.4 APPRECIATIONS FEDERALES	245
6.4.1 Synthèse des résultats pour la Confédération.....	247
6.5 APPRECIATIONS COMMUNALES	248
6.5.1 Résultats sur N = 1868.....	249
6.5.2 Résultats par communes des cantons examinés	254
6.5.3 Synthèse des résultats pour les communes.....	257
6.6 BILAN GENERAL DES ENTRETIENS.....	259
SYNTHESE DU CHAPITRE 6	261
CHAPITRE 7 : ANALYSE QUALI-QUANTITATIVE COMPAREE ET DES PROCESSUS.....	263
7.1 L'ANALYSE QUALI-QUANTITATIVE COMPAREE (AQQC).....	263
7.1.1 Application fsQCA	269
7.1.2 Opérationnalisation des 5 conditions et des 4 hypothèses de recherche	270
7.1.3 Etablissement de la base de données et calibration.....	276
7.1.4 Résultats.....	278
7.1.4.1 Analyse des conditions nécessaires.....	278
7.1.4.2 Analyse des combinaisons de conditions suffisantes	279
7.1.4.3 Représentations graphiques	283
7.1.4.4 Analyses graphiques de chaque solution.....	285
7.1.4.5 Synthèse	289
7.2 ANALYSE « POST-QCA » : LA METHODE DU <i>PROCESS TRACING</i> (PT)	293
7.2.1 Analyse de trois processus causaux	296
7.2.2 Démarche.....	297
7.2.3 Mécanisme causal théorique	297
7.2.4 Analyse de processus du cas typique ZH_I.....	300
7.2.5 Analyse de processus du cas typique GE_I.....	306
7.2.6 Conjonctions causales et différences entre les deux cas typiques ZH_I et GE_I.....	310
7.2.7 Analyse de processus du cas déviant UR_P.....	312
7.2.8 Synthèse schématique des trois mécanismes causaux.....	317
7.3 VALIDITE ET LIMITES DE LA RECHERCHE MULTI-METHODE.....	318
7.3.1 Validité	318
7.3.2 Limites	320
SYNTHESE DU CHAPITRE 7	322
RESUME DE LA TROISIEME PARTIE	323

QUATRIEME PARTIE : RESULTATS ET PERSPECTIVES	327
CHAPITRE 8 : RESULTATS	327
8.1 RETOUR SUR LES AXES DE RECHERCHE ET LES HYPOTHESES.....	328
8.1.1 Effets de la RPT sur le fédéralisme suisse	328
8.1.2 Application des principes de la réforme.....	331
8.1.3 Emergence d'une gouvernance multi-niveaux.....	337
8.1.4 Perception de la performance des CPs par les cantons	340
8.2 CONTRIBUTIONS ET PERSPECTIVES	343
8.3 LIMITES	345
8.4 REFLEXIONS	345
CHAPITRE 9 : CONCLUSION.....	347
BIBLIOGRAPHIE.....	350
RAPPORTS ET DOCUMENTS INSTITUTIONNELS	370
MEDIAS	373
WEBOGRAPHIE	375
ANNEXES.....	376
Annexe 1 : questionnaire soumis aux représentants cantonaux	376
Annexe 2 : liste des entretiens exploratoires effectués en 2014.....	383
Annexe 3 : liste des entretiens réalisés auprès des cantons et divers experts 2015-16.....	384
Annexe 4 : questionnaire soumis aux représentants fédéraux.....	386
Annexe 5 : liste des répondants fédéraux.....	390
Annexe 6 : profil des responsables cantonaux entretenus (N=27)	391
Annexe 7 : profils des responsables fédéraux entretenus (N=5)	392
Annexe 8 : exemple d'un rapport annuel des conventions-programmes	393
Annexe 9 : moyennes des réponses du questionnaire (valeurs de satisfaction des cantons).....	395
Annexe 10 : réponses au questionnaire soumis aux responsables fédéraux.....	398
Annexe 11 : la question adressée aux communes	400
Annexe 12 : base de données mobilisée pour l'analyse Cluster	401
Annexe 13 : mesure de la perception cantonale de la performance (satisfaction)	402
Annexe 14 : agrégation GMNa + GMNb.....	403
Annexe 15 : agrégation COMa + COMb.....	404
Annexe 16 : agrégation TAI + POP pour CENVA	405
Annexe 17 : table des données avant calibration	406
Annexe 18 : solutions de l'AQQC complexes et parcimonieuses.....	407

Remerciements

C'est avec grand plaisir que je me prête à l'exercice des remerciements tant le soutien des personnes qui m'ont accompagné a été important durant la rédaction de cette thèse. Je remercie particulièrement mon directeur de thèse, le Pr. Andreas Ladner, qui m'a soutenue tout au long de la rédaction de ce travail, qui m'a conseillée et encadrée avec beaucoup de patience et de gentillesse. Cette thèse n'aura jamais été si plaisante à effectuer sans sa présence et son aide.

Mille mercis à mes collègues d'unité, Nicolas Keuffer, Alexandre Haus et Ada Amsellem avec qui les échanges et débats autour de la machine à café ont toujours été très stimulants. Un merci tout spécial à Nicolas, qui a eu le courage et la patience de relire ma thèse au complet et qui m'a toujours épaulé dès le début de cette grande aventure. Mes remerciements vont également à Johanna Schnabel, avec qui j'ai vécu ma première conférence au Canada. Je n'oublie certainement pas encore mes collègues de l'IDHEAP, Jacopo Klaus, Joël Pinson et Marion Baud-Lavigne et toute l'équipe grâce à qui la vie à l'Institut demeurera un magnifique souvenir.

Je remercie également le Pr. Benoît Rihoux, membre du jury, qui m'a énormément appris sur l'analyse quali-quantitative comparée. Il sait très bien transmettre sa bonne humeur et sa passion pour la recherche. Merci encore à mes autres jurés de thèse, les Pr. Francesco Maiani, Pr. Adrian Vatter, M. Werner Weber et M. Serge Gaillard, qui ont bien voulu suivre ce travail et qui m'ont apporté de précieux conseils lors des relectures successives, de même qu'à la Pr. Sabine Kropp, qui a accepté de m'accueillir à Berlin entre les murs de l'*Otto Suhr Institut für Politikwissenschaft* de la *Freie Universität* pour me guider dans l'étude comparative que j'ai menée durant trois mois. Aussi, grâce à l'aide régulière du Pr. Derek Beach, l'application de la méthode du *process tracing* a été très instructive et intéressante. Le travail empirique n'aurait pas pu se faire sans la collaboration des responsables cantonaux et fédéraux et des secrétaires communaux, que je remercie vivement. Merci également à M. Werner Weber et Mme. Svetlana Taboga de l'Administration fédérale des finances et à Mme. Barbara Haering qui m'a donné de précieuses informations sur la planification stratégique du projet de réforme dans le domaine de l'environnement, de ses origines à aujourd'hui. Merci encore à Mme. Manon Roethlisberger et M. Roland Ecoffey qui m'ont donné l'occasion de participer à la conférence nationale sur le fédéralisme de 2017, ainsi qu'au Pr. Bernard Dafflon pour son expertise.

Enfin, un tout grand merci à ma très chère famille, mes acolytes David et Alexandre, mi abuela Lala et mes parents Esmeralda et Yves Mathys, qui m'accompagne dans toutes les aventures que j'entreprends et la thèse est l'une des plus ambitieuses. Un merci très particulier à Vincent Desfontaine, qui m'encourage sans cesse et avec qui je peux donner le meilleur de moi-même.

Je dédie cette thèse à feu Mlle. Marie-Angèle Samos, ma tante bien-aimée.

Liste des figures

FIGURE 1 - DEPENSES DE LA CONFEDERATION, DES CANTONS ET DES COMMUNES, 1950-1994	30
FIGURE 2 - SYNTHESE DE LA REPARTITION DES TACHES ENTRE 2008 ET 2017	32
FIGURE 3 - LES QUATRE PILIERS DE RECHERCHE: ANALYSE DES ENJEUX ET MECANISMES DES CPs	37
FIGURE 4 - ANALYSE CLUSTER SUR LA BASE DE QUATRE CRITERES SIGNIFICATIFS	44
FIGURE 5 - ANALYSE CLUSTER POUR LA SELECTION DES CANTONS.....	45
FIGURE 6 - SATISFACTION CANTONALE	52
FIGURE 7 - AMELIORATIONS NECESSAIRES	52
FIGURE 8 - DOUBLE DELEGATION VERTICALE DES COMPETENCES DES NIVEAUX ETATIQUES SUISSES	64
FIGURE 9 - <i>SELF-RULE</i> , <i>SHARED-RULE</i> ET <i>RAI</i>	74
FIGURE 10 - ETAPES SELECTIONNEES DANS L'APPLICATION D'UNE POLITIQUE INSTITUTIONNELLE	114
FIGURE 11 - LA MOTION BINDER	115
FIGURE 12 - RESULTATS DES VOTATIONS RPT	119
FIGURE 13 - AVANT / APRES LA RPT	120
FIGURE 14 - MODELE GENERAL D'EFFICACITE POUR LES CPs DU DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT	131
FIGURE 15 - DE/CENTRALISATION LEGISLATIVE COMPAREE ENTRE 1790 ET 2010	139
FIGURE 16 - EVOLUTION DE L'ORIENTATION DES INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES 2011-13.....	141
FIGURE 17 - REPARTITION PAR TYPE DE TACHES DES INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES 2011-13.....	141
FIGURE 18 - REPARTITION PAR DOMAINES DES INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES 2011-13	142
FIGURE 19 - NOMBRE D'ACTES LEGISLATIFS FEDERAUX ABOUTISSANT A UNE CENTRALISATION OU A UN ENCHEVETREMENT PAR ANNEE ENTRE 2000 ET 2016	143
FIGURE 20 - CENTRALISATION ET ENCHEVETREMENT PAR CATEGORIE	144
FIGURE 21 - LES 5 ETAPES DE COLLABORATION DU PROGRAMME DU TRAFIC D'AGGLOMERATION	159
FIGURE 22 - ETAT ACTUEL DU FINANCEMENT ET DE L'IMPOSITION DES PRESTATIONS COMPLEMENTAIRES	161
FIGURE 23 - APERÇU D'UN MODELE DE CONVENTION-PROGRAMME	172
FIGURE 24 - CALENDRIER DU CONTROLLING POUR UNE PERIODE DE QUATRE ANS	176
FIGURE 25 - LES TROIS NIVEAUX ETATIQUES ET LEURS ROLES DANS LA MENSURATION OFFICIELLE.....	180
FIGURE 26 - LA COLLABORATION DANS UN SYSTEME DE CONTROLLING EN BOUCLE	180
FIGURE 27 - LES ACCORDS DE PRESTATIONS ANNUELS DU MANDAT DE PRESTATION QUADRIENNAL	182
FIGURE 28 - MOYENNES DE SATISFACTION CANTONALE I – NATURE	220
FIGURE 29 - MOYENNES DE SATISFACTION CANTONALE II – NATURE	222
FIGURE 30 - MOYENNES DE SATISFACTION CANTONALE I – BRUIT.....	223
FIGURE 31 - MOYENNES DE SATISFACTION CANTONALE II – BRUIT	225
FIGURE 32 - MOYENNES DE SATISFACTION CANTONALE I – MONUMENTS.....	226
FIGURE 33 - MOYENNES DE SATISFACTION CANTONALE II – MONUMENTS	229
FIGURE 34 - MOYENNES DE SATISFACTION CANTONALE I – INTEGRATION.....	231
FIGURE 35 - MOYENNES DE SATISFACTION CANTONALE II – INTEGRATION	232
FIGURE 36 - MOYENNES DE SATISFACTION CANTONALE I – POLITIQUE REGIONALE.....	234

FIGURE 37 - MOYENNES DE SATISFACTION CANTONALE II – POLITIQUE REGIONALE	235
FIGURE 38 - SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX RESULTATS DES APPRECIATIONS CANTONALES	243
FIGURE 39 - VARIATIONS DES REPNSES CANTONALES PAR TYPES DE QUESTIONS	245
FIGURE 40 - SYNTHÈSE DES REFLEXIONS ISSUES DES REPNSES FEDERALES	248
FIGURE 41 - LA CP EST CONNUE PAR LA COMMUNE.....	249
FIGURE 42 - LA COMMUNE PARTICIPE A LA CP	250
FIGURE 43 - LA COMMUNE EST CONSULTEE LORS DE L'ELABORATION DE LA CP	250
FIGURE 44 - Q1 : CONNAISSANCE DES CPs (%).....	251
FIGURE 45 - Q2 : PARTICIPATION DE LA COMMUNE (%)	251
FIGURE 46 - Q3 : CONSULTATION DE LA COMMUNE (%).....	251
FIGURE 47 - CONNAISSANCE DE LA CP EN FONCTION DE LA TAILLE DE LA COMMUNE.....	252
FIGURE 48 - CONSULTATION DES COMMUNES EN FONCTION DE LEUR TAILLE	253
FIGURE 49 - IMPLICATION DES COMMUNES EN FONCTION DE LEUR TAILLE	254
FIGURE 50 - COMMUNES ZURICHOISES (%)	254
FIGURE 51 - COMMUNES VAUDOISES (%).....	255
FIGURE 52 - COMMUNES GENEVOISES (%)	255
FIGURE 53 - COMMUNES VALAISANNES (%).....	256
FIGURE 54 - COMMUNES BERNOISES (%).....	256
FIGURE 55 - COMMUNES URANAISES (%)	257
FIGURE 56 - SYNTHÈSE DES APPRECIATIONS COMMUNALES	258
FIGURE 57 - LA TECHNIQUE QCA. ENTRE METHODES QUALITATIVES ET QUANTITATIVES.....	264
FIGURE 58 - BREADTH VS. DEPTH AND THE COMPARATIVE METHOD.....	265
FIGURE 59 - TENDANCE DU NOMBRE D'APPLICATIONS DES METHODES QCA ET LOGICIELS.....	268
FIGURE 60 - GRILLE D'ANALYSE POUR LES REPRESENTATIONS GRAPHIQUES DES RESULTATS QCA	284
FIGURE 61 - PREMIERE SOLUTION	285
FIGURE 62 - DEUXIEME SOLUTION	286
FIGURE 63 - TROISIEME SOLUTION.....	287
FIGURE 64 - QUATRIEME SOLUTION	288
FIGURE 65 - SELECTION DES CAS D'UNE ANALYSE QCA DE LA SUFFISANCE.....	296
FIGURE 66 - MECANISME CAUSAL D'UN CAS TYPIQUE	298
FIGURE 67 - SATISFACTION DES CANTONS POUR LE DOMAINE DE L'INTEGRATION	302
FIGURE 68 - MOYENNES DES REPNSES DES CANTONS ET AUTRES ACTEURS	303
FIGURE 69 - PROCEDURE ENTRE LES PORTEURS DU PROJET ET LE CANTON DE ZURICH	304
FIGURE 70 - ACTEURS DE L'INTEGRATION ENTRE GENEVE ET LE SEM.....	307
FIGURE 71 - MOYENNES DES REPNSES DES CANTONS : CONTRIBUTIONS FEDERALES	309
FIGURE 72 - COMMUNICATION ENTRE GENEVE ET LES ACTEURS A L'INTEGRATION.....	310
FIGURE 73 - PROCEDURE ENTRE LES PORTEURS DE PROJET ET LES CANTONS	314
FIGURE 74 - MOYENNES DES REPNSES AUX ENTRETIENS	315
FIGURE 75 - MECANISME CAUSAL DU CAS UR_P ET ABSENCES D'INFERENCES CAUSALES (X).....	316
FIGURE 76 - <i>PROCESS TRACING</i> DES CAS TYPIQUES ET DEVIANTS.....	318

Liste des tableaux

TABLEAU 1 - ARTICLES JURIDIQUES CONCERNES PAR LA REFORME	33
TABLEAU 2 - QUESTIONS DE RECHERCHE.....	41
TABLEAU 3 - CRITERES DE SELECTION DES CONVENTIONS-PROGRAMMES EN FONCTION DES ENTRETIENS PRELIMINAIRES.....	43
TABLEAU 4 - SYNTHESE METHODOLOGIQUE.....	50
TABLEAU 5 - CHOIX DE CINQ TACHES REPRESENTANT QUATRE DOMAINES PUBLICS.....	69
TABLEAU 6 - EXEMPLES DE REPARTITION DES COMPETENCES	72
TABLEAU 7 - LE FONCTIONNEMENT DU BUDGET DECENTRALISE	88
TABLEAU 8 - TYPES DE GOUVERNANCE SELON HOOGHE ET MARKS	102
TABLEAU 9- SYNTHESE DU PARCOURS DECISIONNEL DE LA RPT DEPUIS LES ANNEES 60	118
TABLEAU 10 - SYNTHESE DES ETUDES ET EVALUATIONS CONCERNANT LA PREMIERE PERIODE (2008-11)	123
TABLEAU 11 - ETUDES ET EVALUATIONS CONCERNANT LA SECONDE PERIODE (2012-15)	124
TABLEAU 12 -TACHES A ENCHEVETREMENTS OU NE RESPECTANT PAS L'EQUIVALENCE FISCALE	164
TABLEAU 13 - REPARTITION DES TACHES ENTRE LES DEUX NIVEAUX ETATIQUES (FIN 2017)	168
TABLEAU 14 - TOTAL DES CONVENTIONS-PROGRAMMES EN VIGUEUR (FIN 2017)	169
TABLEAU 15 - LES SEIZE DISPOSITIONS CONTRACTUELLES D'UNE CP	170
TABLEAU 16 - LA PROCEDURE DE NEGOCIATION DES CONVENTIONS-PROGRAMMES.....	173
TABLEAU 17- LES ETAPES DU PROJET DE STRATEGIE FEDERALE (EXEMPLE 2015)	181
TABLEAU 18 - LES BASES DU FEDERALISME COOPERATIF DES ANNEES 60-70. REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE BUND ET LÄNDER.....	195
TABLEAU 19 - L'INDICE DE DISTRIBUTION ENTRE ANCIENNE / NOUVELLE PEREQUATION FINANCIERE	215
TABLEAU 20 - SUBVENTIONS FEDERALES POUR LA PERIODE 2008-11 (EN MILLIONS)	216
TABLEAU 21 - SUBVENTIONS FEDERALES POUR LA PERIODE 2012-15 (MILLIONS)	216
TABLEAU 22 - EXEMPLE DE LA DISTRIBUTION DES SUBVENTIONS POUR LA POLITIQUE REGIONALE (VD).....	217
TABLEAU 23 - DIFFERENCES DE MONTANTS ENTRE LES DEUX PERIODES (MILLIONS).....	218
TABLEAU 24 - MOYENNES DE SATISFACTION DES SIX CANTONS I.....	236
TABLEAU 25 - MOYENNES DE SATISFACTION DES SIX CANTONS II.....	237
TABLEAU 26 - LES CONVENTIONS-PROGRAMMES PERMETTENT D'ECONOMISER SUR LES COUTS... ..	239
TABLEAU 27 - INTENSITE DES CONTACTS PERÇUE PAR LES CANTONS (MOYENNES)	239
TABLEAU 28 - QUELLES AMELIORATIONS APPORTER ET A QUEL DEGRE ?.....	240
TABLEAU 29 - MOYENNES DE SATISFACTION PAR DOMAINE	241
TABLEAU 30 - MOYENNES DE SATISFACTION PAR CANTONS POUR LES PRINCIPES RPT	242
TABLEAU 31 - MOYENNES DE SATISFACTION PAR DOMAINES DES PRINCIPES RPT.....	242
TABLEAU 32 - SATISFACTION FEDERALE DES PRINCIPES RPT.....	246
TABLEAU 33 - SATISFACTION FEDERALE DES DISPOSITIONS DES CONVENTIONS-PROGRAMMES.....	247
TABLEAU 34 - NOMBRE DE COMMUNES AYANT REPONDU EN FONCTION DE LEUR TAILLE (BRUIT).....	252
TABLEAU 35 - DELIMITATION THEORIQUE DU NOMBRE DE CAS ET CONDITIONS	267
TABLEAU 36 - TROIS HYPOTHESES CONFIGURATIONNELLES ET UNE HYPOTHESE SIMPLE.....	276

TABLEAU 37 - CALIBRATION DANS FSQCA	277
TABLEAU 38 - DONNEES APRES CALIBRATION	278
TABLEAU 39 - ANALYSES DE LA NECESSITE POUR [PERF] OU [~PERF]	279
TABLEAU 40 - LA TABLE DE VERITE.....	280
TABLEAU 41 - LA SOLUTION INTERMEDIAIRE (PERF)	281
TABLEAU 42 - TABLE DE VERITE DANS LE CAS D'UNE ANALYSE [~PERF].....	282
TABLEAU 43 - GRILLE DE LECTURE DES GRAPHIQUES	284
TABLEAU 44 - CONFRONTATION DES HYPOTHESES DE RECHERCHE ET SOLUTIONS QCA	291
TABLEAU 45 - CLIVAGE LINGUISTIQUE. CANTONS ROMANDS / ALEMANIQUES PARMIS LES CAS TYPQUES	292
TABLEAU 46 - COMPARAISON DES DEUX CAS TYPQUES	311

Liste des abréviations

ACV	Administration cantonale vaudoise
AFF	Administration fédérale des finances
AQQC – QCA	Approche quali-quantitative comparée ou <i>Qualitative comparative approach</i>
CCF	Contrôle cantonal des finances
CCG	Compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques
CCS	Compensation des charges excessives dues à des facteurs sociodémographiques
CCE	Conférence des chefs de service de la protection de l'environnement
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDEP	Conférence des chefs de département cantonaux de l'économie publique
CDF	Contrôle des finances
CDPNP	Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage
CDU	<i>Christlich Demokratische Union</i>
CEV	Communautés épistémiques verticales
CFF	Chemins de fer fédéraux
COSEREG	Conférence des secrétaires des régions de montagnes suisses
CP(s)	Convention(s)-programme(s)
CPS	Conception paysage suisse de la Confédération
CSI	Conférence suisse des impôts
CTA	Conférence tripartite (sur les agglomérations)
D + M	Direction fédérale des mensurations cadastrales
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
FAIF	Financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
GIM	Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration
GMEB	Gestion par mandat et enveloppes budgétaires
GMN	Gouvernance multi-niveaux
IeR	Indice d'efficacité des routes
IFD	Impôt fédéral direct
IFP	Sites et monuments naturels d'importance nationale
IMES	Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration
LEtr	Loi sur les étrangers
LIM	loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement
LPN	Loi sur la protection du paysage
LPR	Loi sur la politique régionale
LSu	Loi sur les subventions
LuMin	Loi sur les impôts sur les huiles minérales
MCH2	Classification fonctionnelle de la comptabilité publique
MMR	<i>Multi-method Research</i>
MO	Mensurations officielles
NFF	New Fiscal Federalism
NGP – NPM	Nouvelle Gestion Publique ou <i>New Public Management</i>
NPR	Nouvelle politique régionale

NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFC	Office fédéral de la culture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral de la topographie
OIE	Ordonnance sur l'intégration des étrangers
OPB	Ordonnance pour la protection du bruit
PF	Produit fiscal
PFCC	Péréquation financière et compensation des charges
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Programme d'intégration cantonale
PMO	Programme de mise en œuvre
PNB	Produit intérieur brut
PTm	<i>Process tracing method</i>
RAI	Régional Autonomy Index
RDPPF	Cadastré des restrictions de droit public é la propriété foncière
RIS	Systèmes régionaux d'innovation
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches
SECO	Secrétariat à l'économie
SEM - ODM	Secrétariat aux migrations (anciennement nommé Office fédéral des migrations)
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei</i>
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
TRV	Transport régional des voyageurs
TST	Transfert de savoir et de technologie
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UPS	Union patronale suisse
UVS	Union des villes suisses

Cantons suisses

AI	Appenzell Rhodes-Int.	NW	Nidwald
AR	Appenzell Rhodes-Ext.	OW	Obwald
AR	Argovie	SG	Saint-Gall
BE	Berne	SH	Schaffhouse
BL	Bâle-Campagne	SO	Soleure
BS	Bâle-Ville	SZ	Schwytz
FR	Fribourg	TG	Thurgovie
GE	Genève	TI	Tessin
GL	Glaris	UR	Uri
GR	Grisons	VD	Vaud
JU	Jura	VS	Valais
LU	Lucerne	ZG	Zoug
NE	Neuchâtel	ZH	Zurich

Résumé

La collaboration intergouvernementale¹ est au centre de tout système fédéraliste. En Suisse, Etat fédéral décentralisé, cette collaboration s'est fortement développée ces dernières années pour s'adapter aux impératifs fonctionnels, en particulier avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) acceptée en votation populaire le 28 novembre 2004. Au regard de la réforme de la répartition des tâches², cette recherche examine le fonctionnement et l'évolution de la collaboration *verticale*, à savoir entre la Confédération et les cantons, qui s'affirme ainsi depuis l'entrée en vigueur de la réforme le 1^{er} janvier 2008, autour de nouveaux contrats de droit public administratif nommés « conventions-programmes ». Parce que la répartition des tâches entre niveaux de gouvernement évolue et soulève des enjeux politiques et économiques d'actualité, elle se doit d'être constamment examinée et améliorée.

L'objectif de la réforme était de désenchevêtrer au maximum les responsabilités et le financement des tâches publiques, mais aussi de « revitaliser » le fédéralisme qui, selon le gouvernement fédéral, avait perdu de sa vigueur au fil du temps. A défaut de vouloir modifier en profondeur les structures institutionnelles et transformer le système traditionnel fédéral, cette réforme ambitionnait néanmoins de clarifier les compétences pour améliorer l'efficacité des services publics. Produit de conflits divergents et de visions qui s'affrontent, la réforme est la première de cette envergure depuis la création de l'Etat fédéral moderne en 1848 à vouloir redéfinir ces rapports intergouvernementaux en profondeur. Suite à cette réforme, et parmi toutes les tâches existantes dans la Constitution, un panel de dix-sept tâches a été sélectionné et les tâches ont été attribuées à l'un ou l'autre des niveaux étatiques. Dix tâches ont ainsi été dévolues aux cantons, tandis que sept autres ont été octroyées à la Confédération. La mission s'est révélée plus ardue dans le cas d'une trentaine d'autres tâches publiques, pour lesquelles la séparation des compétences s'est révélée irréalisable. Vingt-et-une de ces tâches restantes dites « communes » sont dès lors d'être assumées conjointement par la Confédération et les cantons et font l'objet de conventions-programmes.

Avec ces contrats publics, les contributions fédérales changent de nature et deviennent désormais des subventions globales ou forfaitaires versées aux cantons pour des périodes quadriennales continues (2008-11, 2012-15, 2016-2019 etc.) et basées sur des objectifs fixés à l'avance dans les contrats (*outputs*). Cette nouvelle manière de procéder diffère considérablement de la situation complexe qui existait avant la

¹ La collaboration intergouvernementale se caractérise par la collaboration entre les niveaux de gouvernement. A ne pas confondre avec la collaboration institutionnelle qui peut faire référence à la collaboration entre institutions *politiques* de l'Etat (législatif, exécutif, judiciaire), mais aussi entre institutions sociales (crèches, écoles, aides aux personnes âgées) ou démocratiques (référendum, initiatives). Ainsi, la collaboration institutionnelle ne s'arrête pas aux niveaux étatiques, mais englobe également d'autres organismes ou instruments. L'amalgame semble parfois également atteindre la collaboration informelle qui serait, elle, non-institutionnalisée.

² *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches* (RPT) ou *Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung* (NFA) en allemand. Cette étude porte principalement sur le deuxième axe de la réforme, soit la répartition des tâches.

réforme puisque les versements s'appuyaient auparavant sur les coûts de travaux spécifiques (*inputs*). En outre, pour davantage d'uniformisation et de facilité dans la mise en œuvre de politiques publiques, toutes les conventions-programmes comprennent une structure contractuelle identique. Cette thèse examine cinq conventions-programmes (protection de la nature et du paysage, protection contre le bruit routier et isolation acoustique, encouragement spécifique à l'intégration, encouragement à la politique régionale et conservation des monuments historiques) appliquées dans six cantons (Genève, Vaud, Valais, Zurich, Berne et Uri), permettant ainsi d'obtenir une sélection de cas très variée.

Quatre piliers structurent la recherche (PR) :

PR1 : Le premier pilier de recherche examine les effets de la réforme sur le fédéralisme. Au cours des années 60 et suivantes, le fédéralisme d'exécution, bien qu'inscrit à l'art. 46 al. 1 de la Constitution, était hautement critiqué en raison d'une centralisation rampante des compétences vers le centre, processus par lequel la Confédération décidait et les cantons ne faisaient plus qu'exécuter³. Les responsables politiques souhaitaient donc revenir à un fédéralisme plus coopératif, dans lequel cette fois une claire séparation des compétences devait logiquement donner davantage de marge de manœuvre aux entités institutionnelles. En revanche, en aucun cas la réforme devait transformer les *structures traditionnelles* du fédéralisme, mais plutôt donner l'impulsion nécessaire à l'évolution d'une collaboration verticale plus coopérative, devenue désuète face à un système public toujours plus complexe et coûteux.

PR2 : Le deuxième pilier de recherche s'intéresse à l'application des principes de la réforme. L'interprétation de la réforme passe par les divers principes qui l'ont constituée. Afin d'améliorer l'efficacité du système d'accomplissement des tâches et pallier aux nombreux dysfonctionnements existants, les acteurs devaient non seulement travailler avec des budgets globaux, mais les rôles nécessitaient aussi d'être mieux définis. A ce titre, les questions stratégiques revenaient désormais à la Confédération, alors que la mise en œuvre au niveau opérationnel était léguée aux cantons. Dans ce nouveau procédé, s'additionnait encore la volonté des initiateurs d'introduire une nouvelle forme de partenariat non-hiérarchique au cœur de la collaboration verticale. Cette nouvelle idée d'organisation publique est assimilée au paradigme de la Nouvelle gestion publique (NGP ou *New Public Management*) qui a clarifié les rôles et les compétences au sein même des administrations publiques dès les années 80. Dans ce cadre, le recours au processus de contractualisation proposé par la Confédération semble être un changement logique et prometteur. A nous de nous interroger toutefois sur les critiques classiques de la NGP qui s'exprimeraient également dans le cadre de la RPT. Ces critiques se dirigent vers la vision trop

³ Le fédéralisme d'exécution, tel que considéré par les politologues, est une des composantes du fédéralisme coopératif qui définit la Suisse depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il est d'ailleurs défini dans la Constitution à l'art. 46 al. 1. Toutefois, son application devenait abusive avec le temps puisque la Confédération, en proie à des mesures d'économies forcées, reportait progressivement les tâches et les charges sur les cantons dès les années 60-70, qui délaissaient leurs propres tâches par manque de ressources financières et en personnel (Braun, 2009).

managériale, le recours excessif aux indicateurs de mesure, le surpilotage ou encore le manque de contrôle de l'action publique qui feraient, à terme, douter de son efficacité.

PR3 : Le troisième pilier de recherche étudie l'émergence d'une gouvernance multi-niveaux. Les négociations des conventions-programmes comptent aussi la participation d'autres acteurs que la Confédération et les cantons, tels que, régulièrement ou plus modérément, les communes, les associations, les consultants et les entreprises privées, la plupart se réunissant autour de contrats de prestations. Dans ce contexte de renforcement de la coopération intergouvernementale et étendue aux secteurs privés, une gouvernance multi-niveaux émerge au sein même de la collaboration verticale. L'enjeu est donc d'observer les démarches et le fonctionnement d'une nouvelle gouvernance et si cet élargissement collaboratif renforce ou, au contraire, affaiblit ce nouveau processus de décision. De même, à nous de situer cette nouvelle forme de gouvernance dans le mécanisme d'exécution des tâches et d'en évaluer sa portée et son importance.

PR4 : Le quatrième pilier de recherche mesure la perception⁴ des responsables cantonaux de la performance des conventions-programmes. Aujourd'hui, de nombreux rapports fédéraux ou cantonaux concernant l'adoption et l'application des conventions-programmes ont été publiés. Néanmoins, aucune étude globale et transversale n'a été menée jusqu'à présent sur une application élargie des conventions-programmes de différents domaines publics et incluant plusieurs cantons. Aussi, bien qu'il existe des conférences de délégués cantonaux pour la majorité des domaines traités dans cette étude, ou encore la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), les échanges d'expériences concernant le nouveau système contractuel entre cantons demeurent encore irréguliers et insuffisants. Par conséquent, une étude de plusieurs conventions-programmes appliquées par les administrations cantonales et fédérales et les rapports qu'elles entretiennent avec les acteurs évoqués *supra* ne peut qu'être bénéfique pour les offices en question. A cet égard, elle permettra de combler l'absence de vision globale du rôle des conventions-programmes en vigueur aujourd'hui et d'examiner la portée de la réforme de la répartition des tâches de manière comparative et scientifique. Les personnes impliquées de près ou de loin auront une meilleure compréhension du système (*qui fait quoi avec qui*), qui en sera davantage transparent.

Dix ans après l'introduction des conventions-programmes, nous établissons une évaluation comparative de cinq conventions-programmes appliquées dans six cantons. A l'aide d'une approche quali-quantitative comparée (AQQC ou *QCA*), nous mesurons quelles conditions sont nécessaires et/ou suffisantes pour que les responsables cantonaux *perçoivent* la performance des conventions-programmes. Les conditions (ou variables) de recherches sont : (1) le degré de communication entre la Confédération et les cantons, (2) l'établissement d'un partenariat vertical, (3) la taille et le nombre d'habitants du canton, (4) l'existence

⁴ Cette recherche évalue la *perception* cantonale de la performance des CPs puisque nous nous basons sur les entretiens effectués auprès des responsables cantonaux. Chaque fois que le terme « performance » est employé, il renvoie en réalité à la perception des cantons.

d'une gouvernance-multi-niveaux et, enfin, (5) le nombre de communes que compte le canton. Nous avons donc identifié et analysé les combinaisons de conditions qui permettent à ce nouveau mécanisme contractuel de répartition des tâches de fonctionner. Nous avons ensuite combiné une analyse de processus (*process-tracing method*) sur deux cas « probants » et un cas « déviant », qui a permis d'identifier et de développer les mécanismes causaux idéaux ou déficients entre conditions et résultats, bien qu'une généralisation demeure délicate au vue des disparités cantonales. Si parfois elle ne laisse la place qu'à des conclusions déterministes, elle peut aussi permettre des généralisations dans le cas où des conjonctions causales se recoupent dans les chaînes de causalité.

Les résultats se sont avérés généralement positifs. Même si les conventions-programmes recueillent généralement la satisfaction des cantons, elles ne sont pas étrangères à certains dysfonctionnements, lesquels se manifestent par un volume de tâches administratives disproportionné, des échanges intercantonaux et avec la Confédération insuffisants et des contrôles fédéraux trop exigeants.

Le cas le plus convaincant de notre étude mixte est la convention-programme 2014-2017 concernant l'encouragement à l'intégration dans le canton de Zurich. Sa grande 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 passablement similaire au modèle de la convention-programme. Cette collaboration étendue permet au canton de compter sur des financements supplémentaires et de partager les expériences de mise en œuvre. Ensuite, dépourvu d'une loi cantonale à l'intégration, Zurich réserve généralement un bon accueil aux directives fédérales. Aussi, l'élaboration des programmes d'intégration cantonale (KIP I et KIP II) engage la participation de plus de 300 acteurs et diverses conférences, comme c'est le cas également de Genève. Néanmoins, à l'inverse de Zurich, Genève possède sa propre loi cantonale depuis 2001 et collabore moins intensément avec ses 45 communes, se conformant ainsi à la tendance napoléonienne des cantons romands à se montrer plus centralisés dans leur organisation interne. 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.

En revanche, 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 de base du Saint-Gothard (2012) ont contribué à son développement, le canton fait face à d'importants déficits financiers et défis structurels l'ayant mené à abandonner ou à reporter certains projets, en particulier dans le domaine du tourisme. En outre, le cadre juridique du fonds de la Nouvelle politique régionale montre certaines lacunes, entraînant le risque qu'il soit partiellement attribué à d'autres dépenses. Enfin, un manque de contrôles internes péjore les activités du canton en la matière, lequel s'engage à les consolider dans le programme 2016-19.

Face à un premier désenchevêtrement réussi, mais à une gestion commune qui tarde encore à donner les résultats escomptés, certains acteurs politiques souhaitent aujourd'hui une nouvelle répartition des tâches pour pallier aux dysfonctionnements qui perdurent, en définissant mieux les responsabilités et les financements de chacun. Ils souhaitent en particulier que les principes constitutionnels de subsidiarité et d'équivalence fiscale soient mieux respectés dans la mise en œuvre. L'enjeu est de savoir si cela est vraiment possible face d'une part, à un fédéralisme qui est appelé à évoluer et à se modifier en fonction des nouveaux enjeux globaux, à l'exemple de la globalisation, de l'urbanisation ou encore de la cybersécurité et en fonction de l'évolution démographique d'autre part: avec le vieillissement de la population, l'accroissement des coûts de la santé et du social devient important pour les cantons et la Confédération. Par voie de conséquence, les espaces fonctionnels et décisionnels se transforment et imposent une nouvelle façon de concevoir l'application des prestations publiques.

Cette recherche s'inscrit dans différentes approches. L'approche de la politologie est invoquée lorsqu'il s'agit d'aborder les théories des phénomènes politiques, des relations de pouvoirs entre gouvernants et gouvernés et de la recherche de solutions rationnelles aux problèmes de collectivités (Bigler, 2013), alors que c'est plutôt l'approche des sciences administratives qui est soulevée lorsqu'il s'agit d'examiner le rôle de la Confédération, des cantons et des communes dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

Zusammenfassung

Die intergouvernementale Zusammenarbeit⁵ ist für jedes föderalistische System von zentraler Bedeutung. In der Schweiz, einem stark dezentralisierten Bundesstaat, hat sich diese Zusammenarbeit in den letzten Jahren stark weiterentwickelt, um sich an funktionale Anforderungen anzupassen. Mit der Reform zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), welche an der Volksabstimmung vom 24. November 2004 angenommen wurde, erhielt diese Zusammenarbeit eine neue konzeptuelle Grundlage. Im Hinblick auf die Neugestaltung der Aufgabenteilung⁶ untersucht diese Forschungsarbeit die Funktionsweise und Entwicklung der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Diese vertikale Zusammenarbeit hat sich seit dem Inkrafttreten der Reform am 1. Januar 2008 im Rahmen neuer öffentlich-rechtlicher Verträge, allgemein als «Programmvereinbarungen» bezeichnet, verstärkt. Da sich die intergouvernementale Arbeitsteilung wandelt und sie aktuelle politische und wirtschaftliche Probleme aufwirft, muss sie ständig überprüft und verbessert werden.

Das Ziel der Reform war die maximale Entflechtung der Verantwortlichkeiten sowie der Erbringung öffentlicher Aufgaben, aber auch die « Revitalisierung » des Föderalismus, welcher, dem Bund zufolge, im Laufe der Zeit von seiner Kraft verloren hat. Ohne die institutionellen Strukturen grundlegend ändern und das traditionelle föderale System transformieren zu wollen, zielte diese Reform dennoch darauf ab, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Dienste zu klären. Als Ergebnis widersprüchlicher Konflikte und konkurrierender Visionen ist die Reform die erste ihrer Art seit der Schaffung des modernen Bundesstaates im Jahr 1848, welche die intergouvernementalen Beziehungen tiefgreifend neudefiniert.

Im Rahmen dieser Reform wurde unter allen bestehenden, verfassungsmässigen Aufgaben eine Gruppe von 17 Aufgaben selektioniert und jeweils der einen oder der anderen Staatsebene zugewiesen. Zehn Aufgaben fielen den Kantonen zu, während sieben Aufgaben beim Bund angesiedelt wurden. Die Aufteilung von etwa 30 weiteren öffentlichen Aufgaben gestaltete sich schwieriger, weil eine Trennung der Kompetenzen nicht möglich war. Diese 21 verbleibenden, so genannten « gemeinsamen » Aufgaben erfordern daher eine gemeinsame Verwaltung durch Bund und Kantone und werden durch

⁵ Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit ist durch die Zusammenarbeit zwischen den Regierungsebenen gekennzeichnet. Dies ist nicht zu verwechseln mit institutioneller Zusammenarbeit, die sich auf die Zusammenarbeit zwischen politischen Institutionen des Staates (Legislative, Exekutive, Judikative), aber auch zwischen sozialen Institutionen (Kindergärten, Schulen, Alterspflege) oder demokratischen Institutionen (Referendum, Initiativen). Die institutionelle Zusammenarbeit endet somit nicht auf staatlicher Ebene, sondern umfasst andere Organisationen oder Instrumente. Das Amalgam scheint bisweilen ebenfalls die informelle Zusammenarbeit zu erreichen, welche selber nicht institutionalisiert ist.

⁶ Die Neugestaltung des *Finanzausgleichs* und der Aufgabenteilung (NFA) oder *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches* (RPT) in Französischer Sprache. Diese Untersuchung konzentriert sich auf den zweiten Teil der Reform, die Aufgabenteilung.

Programmvereinbarungen geregelt. Mit diesen öffentlichen Verträgen ändert sich die Art der Bundesbeiträge. Sie entsprechen globalen respektive pauschalen Subventionen, welche den Kantonen für jeweils Vierjahresperioden (2008-11, 2012-15, 2016-2019 etc.) gewährt werden, und welche auf fixen, in den Verträgen vorgängig festgelegten Zielsetzungen basieren (*Outputs*). Diese neue Vorgehensweise unterscheidet sich erheblich von dem komplexen Verfahren, das vor der Reform bestanden hat, da früher die Zahlungen jeweils auf bestimmten Ausgaben für spezifische Arbeiten beruhten (*Inputs*). Darüber hinaus enthalten alle Programmvereinbarungen identische Vertragsbestimmungen für eine stärkere Standardisierung und einfachere Umsetzung der öffentlichen Politiken. Diese Dissertation untersucht fünf Programmvereinbarungen (Natur- und Landschaftsschutz, Lärm- und Schallschutzmassnahmen, spezifische Integrationsförderung, Förderung der Regionalpolitik und Denkmalpflege), welche in sechs Kantonen (Genf, Waadt, Wallis, Zürich, Bern und Uri) zur Anwendung kommen. Damit steht für diese Studie eine vielfältige Auswahl an Fällen zur Verfügung.

Die Forschungsarbeit besteht aus vier Teilen (T):

T1: Im ersten Teil der Arbeit werden die Auswirkungen der Reform auf den Föderalismus untersucht. In den 1960er Jahren und danach war der kooperative Föderalismus in der Schweiz mit einem stark kritisierten Vollzugsföderalismus verbunden. Dies aufgrund einer schleichenden Zentralisierung der Kompetenzen hin zum Zentrum, ein Prozess bei dem der Bund entscheidet und die Kantone vollziehen⁷. Die Verantwortlichen der Politik wollten daher zu einem kooperativeren Föderalismus zurückkehren, in dem eine klare Gewaltenteilung den institutionellen Einheiten mehr Spielraum geben sollte. Die Reform sollte jedoch unter keinen Umständen die traditionellen Strukturen des Föderalismus umgestalten, sondern vielmehr die notwendigen Impulse für die Entwicklung einer vertikalen Zusammenarbeit geben angesichts eines zunehmend komplexen und kostspieligen öffentlichen Systems, welches obsolet geworden ist.

T2: Der zweite Teil der Forschung konzentriert sich auf die Anwendung der Reformgrundsätze. Die Interpretation der Reformen erfolgt anhand der verschiedenen Prinzipien, auf welchen sie beruht. Um die Effizienz des Systems zur Erfüllung der Aufgaben zu verbessern und die zahlreich bestehenden Dysfunktionen zu beheben, sollten die Akteure mit Globalbudgets und in besser definierten Rollen arbeiten. Damit befasst sich der Bund mit den strategischen Themen, während die operative Umsetzung den Kantonen übertragen wurde. Zu diesem neuen Setup kam der Wille der Initiatoren hinzu, eine neue Form der nicht-hierarchischen Partnerschaft im Zentrum der vertikalen Zusammenarbeit zu etablieren.

⁷ Der Vollzugsföderalismus, wie er von Politologen bezeichnet wird, ist ein Bestandteil des kooperativen Föderalismus, der die Schweiz seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges definiert. Er ist auch in der Verfassung festgelegt, und zwar unter Art. 46, Abs. 1 BV. Seine Anwendung wurde jedoch im Laufe der Zeit zweckentfremdet, da der Bund aufgrund auferlegter Sparmassnahmen die Aufgaben und Lasten, bereits seit den 1960er und 1970er Jahren, schrittweise den Kantonen übertrug, welche ihre eigenen Aufgaben mangels finanziellen und personellen Ressourcen vernachlässigten, (Braun, 2009)

Diese neue Idee der öffentlichen Organisation wird mit dem Paradigma des *New Public Management* (NGP) in Verbindung gebracht, das die Rollen und Kompetenzen in öffentlichen Verwaltungen seit den 1980er Jahren verändert respektive geklärt hat. In diesem Kontext scheint der Rückgriff auf die Praxis der Kontraktualisierung des Bundes folglich eine logische und vielversprechende Veränderung zu sein. Diese Arbeit geht gleichwohl der Frage der klassischen Kritik nach, die bei der Anwendung öffentlicher Politiken nach wie vor im Vordergrund stehen. Diese Kritik äußert sich auch im Zusammenhang mit der NFA, in dem der zu starke Managementfokus, der exzessive Einsatz von Messindikatoren, die Übersteuerung oder auch die fehlende Kontrolle öffentlicher Massnahmen bemängelt wurde, was auf lange Sicht Zweifel an der Wirksamkeit der Reform wecken könnte.

T3: Der dritte Teil der Forschung befasst sich mit der Frage der Ausbildung einer Multi-Level-Governance. Neben dem Bund und Kantonen sind auch andere Akteure an den Verhandlungen der Programmvereinbarungen - regelmässig oder sporadisch - beteiligt, wie zum Beispiel die Gemeinden, Verbände, Consultants und private Unternehmen. Ein Grossteil von ihnen kommt in der Regel im Rahmen von Leistungsvereinbarungen zusammen. Im Kontext der verstärkten Kooperation zwischen den Staatsebenen und deren Ausweitung auf den privaten Sektor, entsteht in der vertikalen Zusammenarbeit eine Multi-Level-Governance. Die Herausforderung besteht daher darin, die Schritte und das Funktionieren einer neuen Governance zu beobachten und festzustellen, ob diese Erweiterung der Zusammenarbeit den neuen Entscheidungsprozess stärkt, oder im Gegenteil, ihn schwächt. Ebenso liegt es an diesem Bericht, diese neue Form der Governance in den Mechanismus der Leistungserbringung einzuordnen und deren Tragweite und Bedeutung zu bewerten.

T4: Der vierte Teil der Forschung misst die Wahrnehmung⁸ der kantonalen Verantwortlichen hinsichtlich der *Performance* von Programmvereinbarungen. Inzwischen wurden zahlreiche Berichte des Bundes und der Kantone zur Umsetzung und Anwendung von Programmvereinbarungen veröffentlicht⁹. Bisher wurde jedoch keine Gesamt- respektive Querschnittsstudie zur Anwendung von Programmvereinbarungen in verschiedenen Politikfeldern und mehreren Kantonen durchgeführt. Auch wenn es für die Mehrzahl, der in dieser Studie behandelten Bereiche kantonale Delegiertenkonferenzen oder die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gibt, bleibt der Erfahrungsaustausch über das neue Vertragssystem zwischen den Kantonen weiterhin sporadisch und unzureichend. Aus diesem Grund kann die Untersuchung der Wirkung von Programmvereinbarungen innerhalb der kantonalen Verwaltungen und der Bundesverwaltung sowie der Beziehungen, die sie zu den im oben erwähnten Abschnitt genannten Akteuren unterhalten, für die betreffenden Ämter von Nutzen sein. Diese Untersuchung schliesst die

⁸ Diese Studie untersucht die Wahrnehmung der Performance von Programmvereinbarungen, die auf Interviews mit den verantwortlichen Vertretern von Kantonen basiert. Immer wenn der Begriff "Performance" somit verwendet wird, bezieht er sich tatsächlich auf die Wahrnehmung der Kantone.

⁹ Bericht über die Evaluation der Wirksamkeit der Eidgenössischen Finanzverwaltung 2014, Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über die Risiken und Herausforderungen der Programmvereinbarungen 2013, Bericht zum Föderalismusmonitoring der Stiftung .ch usw. (siehe Kapitel 4.2).

Lücke einer bisher fehlenden, ganzheitlichen Betrachtung zur Rolle von den bestehenden Programmvereinbarungen und untersucht die Tragweite der Reform der Aufgabenteilung in einer vergleichenden respektive wissenschaftlichen Weise. Diejenigen Personen, welche direkt oder indirekt betroffenen sind, werden dadurch ein besseres Verständnis des System erhalten (*wer macht was mit wem*), was die Transparenz erhöhen wird.

Zehn Jahre nach der Einführung der Programmvereinbarungen, wird eine vergleichende Evaluation von fünf bestehenden Programmvereinbarungen in sechs verschiedenen Kantonen durchgeführt. Mit einem vergleichenden qualitativ-quantitativen Ansatz (QCA) wird gemessen, welche Bedingungen notwendig und/ oder ausreichend sind, damit die Verantwortlichen in den Kantonen die *Performance* von Programmvereinbarungen wahrnehmen. Die Bedingungen (oder Variablen) der Untersuchung sind: (1) der Grad der Kommunikation zwischen Bund und den Kantonen, (2) die Gründung einer vertikalen Partnerschaft, (3) die Größe und Anzahl der Einwohner des Kantons, 4) das Vorhandensein von Multi-level Governance und schliesslich (5) die Anzahl der Gemeinden im Kanton. Mittels einem vergleichenden qualitativen und quantitativen Ansatz wurden die Bedingungen identifiziert und analysiert, die diesen neuen, vertraglichen Mechanismus der Aufgabenteilung zum Funktionieren bringen. Darüber hinaus wurde eine Prozessanalyse in zwei «typischen» Fällen und einem «abweichenden» Fall durchgeführt. Dies ermöglichte es, ideale oder defizitäre kausale Mechanismen zwischen Bedingungen und Ergebnissen zu identifizieren und zu entwickeln, obwohl eine Verallgemeinerung angesichts kantonaler Disparitäten teilweise schwierig ist. Wenn diese Methode stellenweise nur Raum für deterministische Schlussfolgerungen lässt, kann sie auch Generalisierungen in Fällen zulassen, in denen sich kausale Zusammenhänge in verschiedenen Kausalketten überschneiden.

Die Ergebnisse sind grundsätzlich positiv. Auch wenn die Konventionsprogramme grundsätzlich zur Zufriedenheit der Kantone funktionieren, existieren dennoch bestimmte Mängel, die sich in einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand, einem unzureichenden Austausch zwischen den Kantonen und dem Bund sowie in überfordernden Kontrollen des Bundes äussern.

Der überzeugendste Fall dieser Studie bildet die Programmvereinbarung 2014-2017 zur Integrationsförderung im Kanton Zürich. Die enge Zusammenarbeit mit den Gemeinden ist in diesem Programm aussergewöhnlich: Im Jahr 2015 haben 61 der 169 an der Umsetzung beteiligten Gemeinden einen Leistungsvertrag unterzeichnet, der dem Modell der Programmvereinbarungen ziemlich nahe kommt. Diese eingehende Zusammenarbeit ermöglicht es dem Kanton, sich auf zusätzliche Finanzmittel abzustützen und die, aus der Programmumsetzung gewonnenen Erfahrungen zu teilen. Ohne über ein kantonales Integrationsgesetz zu verfügen, nimmt Zürich im Allgemeinen Bundesvorgaben positiv auf. Im Weiteren beinhaltet die Entwicklung der kantonalen Integrationsprogramme (KIP I und KIP II) die Teilnahme von mehr als 300 Akteuren sowie verschiedene Konferenzen, wie dies auch im Kanton Genf

der Fall ist. Im Gegensatz zu Zürich verfügt Genf jedoch seit 2001 über ein eigenes kantonales Gesetz und arbeitet weniger intensiv mit seinen 45 Gemeinden zusammen, womit dies die napoleonische Staatstradition der französischsprachigen Kantone widerspiegelt, die in ihrer internen Organisation in der Regel stärker zentralisiert sind als Deutschschweizer Kantone. Ungeachtet dieser Unterscheidung ist das Genfer Integrationsprogramm (PIC I) ebenfalls ein Erfolg. Dennoch strebt das Folgeprogramm danach, Partnerschaften mit Gemeinden zu intensivieren, und zwar durch den Einsatz einer Lenkungsgruppe.

In der Studie am wenigsten überzeugend ist hingegen der Fall der Programmvereinbarung 2008-2015 zur Förderung der Regionalpolitik im Kanton Uri. Obwohl die Projekte von Andermatt-Sedrun (2010-) und Gotthard-Basistunnel (2012-2016) zu deren Förderung beigetragen haben, sieht sich der Kanton Uri mit großen finanziellen Defiziten und strukturellen Herausforderungen konfrontiert. Diese haben dazu geführt, dass verschiedene Projekte aufgeben oder aufgeschoben wurden, insbesondere im Bereich Tourismus. Darüber hinaus weist der Rechtsrahmen des neuen Fonds für Regionalpolitik einige Mängel auf, weshalb das Risiko besteht, dass er teilweise anderen Ausgaben zugewiesen wird. Schließlich schadet ein Mangel an internen Kontrollen den Aktivitäten des Kantons in diesem Bereich. Der Kanton hat sich verpflichtet, die erwähnten Kontrollen im Programm 2016-19 zu konsolidieren.

Angesichts dieser ersten Aufgabenteilung unter gemeinsamer Führung, deren erwarteten Resultate noch zurückbleiben, wünschen sich heute einige politische Akteure eine neue Aufgabenteilung. Indem die Zuständigkeiten und die Finanzierung besser definiert werden, sollen die bestehenden Mängel überwunden werden. Die Befürworter möchten insbesondere, dass die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz eingehalten werden, oder zumindest bei der Umsetzung vermehrt respektiert werden. Die Herausforderung besteht darin zu wissen, ob dies wirklich möglich ist, denn der Föderalismus soll sich weiterentwickeln und verändern angesichts der zahlreichen neuen transterritorialen und globalen Herausforderungen, wie zum Beispiel die Globalisierung, Urbanisierung oder auch die Cybersicherheit sowie die demografische Entwicklung. Letztere sorgt aufgrund der Alterung der Bevölkerung für einen Anstieg der Gesundheits- und Sozialkosten, was für die Kantone und die Eidgenossenschaft wichtig werden wird. Als Folge transformieren sich die funktionalen Räume sowie die Entscheidungsräume, wodurch eine neue Sichtweise auf die Art und Weise, wie öffentlichen Leistungen erbracht werden, entsteht.

Diese Arbeit vereint verschiedene Ansätze. Der Ansatz der Politikwissenschaft wird angewandt, wenn es um Theorien politischer Phänomene, Machtverhältnisse zwischen Herrschern und Beherrschten und die Suche nach rationalen Lösungen für Gemeinschaftsprobleme geht (Bigler, 2013), während sich der Ansatz der Verwaltungswissenschaften vielmehr mit der Rolle des Bundes, der Kantone und der Gemeinden in den Prozessen der öffentlichen Politikgestaltung und -umsetzung auseinandersetzt.

Chapitre 1 : Introduction

1.1 Contexte de la recherche

La répartition des tâches en Suisse revêt une grande importance dans la manière dont l'Etat organise son fonctionnement institutionnel et fournit des services à sa population. Contrairement à la plupart des Etats fondés sur le modèle unitaire, dans lequel les Etats ne sont que des organes statutaires et « peuvent être remis en question à n'importe quel moment par le pouvoir central » (Rappard, 1951 :104), la Suisse repose sur un modèle fédéral, très décentralisé. C'est depuis l'ancienne Constitution du 12 septembre 1848 que la Suisse a abandonné le système confédéral pour devenir un Etat fédéral, même si le mot Confédération helvétique demeure en usage (Dafflon, 2006a :39). La forte décentralisation auquel l'Etat fédéral suisse fait l'objet est observée notamment par la grande indépendance des cantons et l'autonomie des communes dans la manière d'exécuter et de financer les tâches publiques (Ladner, 2015). L'application peut être très variée en fonction des exigences de la tâche publique. Ainsi, pour chaque domaine de tâches, il s'agit d'estimer les avantages et inconvénients qui découleraient d'une centralisation ou d'une décentralisation afin d'obtenir le degré de responsabilité optimal et la meilleure mise à disposition des prestations que possible (CF, 2001 ; Wellstein, 2001, 2012). Le fédéralisme n'a donc nullement pour principe de décentraliser systématiquement tous les services publics, mais plutôt d'attribuer les différentes tâches aux échelons qui sont les mieux à même de les assumer. « Le fédéralisme est comme un Stradivarius, il faut savoir en jouer avec talent et trouver le bon équilibre », comme l'évoquait Nicolas Schmitt de l'Institut du fédéralisme à Fribourg (Le Temps, 2013).

De nombreux rapports et publications font état de la répartition des tâches au niveau suisse, européen et même mondial. En Suisse, la répartition des tâches entre niveaux gouvernementaux s'inscrit dans une logique normative forte, se référant à la subsidiarité, à l'équivalence fiscale et à l'autonomie. En effet, la règle de la subsidiarité¹⁰ a mobilisé la construction de l'Etat politique helvétique dès le début, la Confédération ne s'occupant que des tâches que les niveaux inférieurs sont incapables d'accomplir aussi bien. Bien que ce principe n'ait été introduit dans la Constitution qu'en 2004 avec la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches (RPT) à l'article 5a, il a pourtant été le moteur tacite de la répartition des tâches entre les niveaux gouvernementaux depuis la création de l'Etat fédéral. A ceci, s'ajoute le principe de l'équivalence fiscale¹¹ : une même unité qui bénéficie d'une prestation doit à la fois assumer les coûts et prendre la décision relative à sa mise en œuvre. Autrement dit, la collectivité à

¹⁰ Le principe de subsidiarité signifie que la prestation doit être prise en charge par le niveau le plus inférieur si celui-ci peut l'assumer de manière efficace. Il est prévu à l'article 5a de la Constitution.

¹¹ Parfois aussi appelé « principe de coïncidence fiscale » (Dafflon, 2006a :50). Il signifie que l'unité qui bénéficie d'une prestation en assume également les coûts et la décision.

laquelle échoit le bénéfice d'une prestation décide de cette prestation et en supporte les coûts, ce qui permet d'éviter que certains usagers profitent de prestations sans participer au financement ou que les dépenses ne deviennent trop excessives et moins contrôlées dans le cas de financement partagé. Certains politologues font référence à ce principe par la règle du *pay-as-you-use finance* (Dafflon, 2006a :43) ou encore de l'adage du *qui paye, décide*. Ensuite, si la Confédération et les cantons tirent profit d'une prestation de l'Etat à parts égales, des solutions communes s'imposent pour répartir équitablement les compétences décisionnelles et la prise en charge des coûts¹². Comme le principe de subsidiarité, l'équivalence fiscale a été ancrée dans la Constitution suite à la réforme de 2004, que nous retrouvons à l'article 43a al. 2 et 3. L'autre logique, qui est celle de l'autonomie organisationnelle et financière des cantons, renvoie à leur marge de manœuvre qui augmente avec le degré de responsabilités que l'Etat leur attribue. En effet, légitimée par la Constitution, la notion d'autonomie est liée à la capacité pour une institution de définir les tâches à accomplir dans le cadre de sa compétence (art. 43a Cst 1999) et d'être reconnue par l'entité supérieure (art. 47 al. 2)¹³.

1.1.1 La collaboration intergouvernementale

Deux axes de collaboration intergouvernementale composent le modèle suisse. D'une part, la collaboration *verticale* désigne la relation entre la Confédération et les cantons ou/et les cantons et les communes et se distingue par une certaine hiérarchie entre les acteurs, compte tenu de la primauté du droit supérieur sur le droit inférieur. D'autre part, la collaboration *horizontale* repose sur une collaboration plus partenariale entre cantons-cantons ou/et communes-communes. En Suisse, la répartition des tâches s'opère principalement entre les trois niveaux étatiques. Au regard de la Constitution, les cantons disposent de l'ensemble des compétences à l'exception de celles qui ont été progressivement transmises à la Confédération au cours de l'histoire de la Suisse moderne (Ladner, 2010). Les communes, elles, exercent une autonomie dans les limites du droit cantonal et, par déduction selon les règles de la primauté du droit, du droit fédéral comme le stipulent les articles 49 al. 1 et 50 al. 1 de la Constitution de 1999. Les cantons et les communes ont donc respectivement des domaines de compétences propres qui ne sont régis par aucun cadre légal supérieur : ce sont les compétences résiduelles (Ladner, 1994 ; Horber-Papazian, 2004). Cette recherche reviendra sur les multiples formes de collaborations intergouvernementales¹⁴ qui se sont accrues au fil du temps, en particulier sous l'effet de la RPT.

¹² Rapport du Conseil fédéral du 12 septembre 2014 en réponse au postulat 12.3412 de Stadler Markus de mai 2012.

¹³ L'art 47 al. 1 est d'ailleurs essentiellement consacré à l'autonomie des cantons. Bien que cet article soit d'ores et déjà prévu dans la Constitution, l'art 43a a, quant à lui, été ajouté par la réforme de 2004 afin de spécifier l'étendue de l'autonomie des cantons lors de l'accomplissement des tâches étatiques.

¹⁴ Ces formes de collaboration s'inscrivent dans un cadre théorique plus large des *relations intergouvernementales*, qui fonctionnent comme interface entre la Constitution et les exigences de la pratique et qui se sont développées de façon informelle pour répondre aux besoins des différents niveaux gouvernementaux et faciliter leurs interactions (Broschek, 2013 :347 ; Hueglin et Fenna, 2015).

1.1.2 La centralisation des compétences

Un décalage entre les attentes des cantons et la pratique alourdissait l'ensemble du système. « L'évolution du fédéralisme suisse (...) a conduit en partie à un fédéralisme d'exécution, et non à un fédéralisme de subsidiarité, tel qu'il était vraisemblablement conçu à l'origine » (Mottu, 1997 :6). Chaque niveau assume des responsabilités financières, d'exécution, de décision et d'organisation, mais il arrive parfois qu'il doive s'adapter à l'implication de services administratifs issus d'autres niveaux institutionnels. Bien que ce système semble généralement fonctionner, il est remis en cause depuis plusieurs décennies en raison de dysfonctionnements touchant la mise en œuvre des tâches et de leurs financements. Cette « inefficience » (Frey, 2005 :30) latente masquait un fédéralisme qui ne semblait plus respecter les exigences des cantons. Depuis 1848, les compétences de la Confédération se sont progressivement élargies au fil des modifications constitutionnelles acceptées par le peuple et les cantons. Par ailleurs, en comparant les compétences des cantons à l'époque de la création de l'Etat fédéral à celles actuelles, il est aisé de reconnaître une centralisation croissante (Sciarini et Bochsler, 2006 : 268).

Parler de centralisation renvoie à l'accroissement des fonctions, des pouvoirs et des ressources de la Confédération par un « dessaisissement partiel des gouvernements cantonaux » (Rappard, 1951 :135). Lorsqu'il est question de centralisation des compétences, deux aspects sont invoqués, l'un indiquant la perte de compétences propres d'une entité et l'autre, signifiant une perte d'autonomie des cantons dans la mise en œuvre du droit fédéral. Cette centralisation limite donc « l'autonomie décisionnelle et le champ d'action des cantons, tandis que les compétences attribuées à la Confédération s'accroissent – y compris dans des secteurs qui relèvent par leur nature, des cantons » (CF, 2001). Nous verrons plus loin que bien que critiquée par les cantons, cette polarisation vers le haut est malgré tout inhérente au fédéralisme suisse, attendu que les cantons n'aient pas les ressources suffisantes pour assurer les coûts croissants de mise en œuvre.

Dans les années 60, le fédéralisme d'exécution¹⁵ était appliqué de façon trop stricte et rigide selon les cantons, quand bien même il est prévu à l'art. 46 al. 1 de la Constitution (Mottu, 1997). Le rôle réducteur des cantons devenant de simples « exécutants » des décisions du centre, perdant alors leur autonomie, en constitue la traduction la plus directe et visible. Nous verrons toutefois que selon les cantons, cette tendance s'obstine encore aujourd'hui malgré les réformes entreprises (Dafflon, 2006b :49) ; « La pression centralisatrice provenant de l'échelon fédéral persiste et les cantons doivent sans cesse rappeler

¹⁵ L'art. 46 al. 1 prévoit que la Confédération légifère et les cantons ont le devoir d'exécuter. Ce terme est considéré de différentes manières entre politologues et juristes. En effet, pour un politologue, le fédéralisme d'exécution ne s'assimile pas exactement à la mise en œuvre. Au contraire, il est connoté négativement, ne laissant que peu de marge de manœuvre aux cantons pour l'accomplissement des politiques publiques. D'ailleurs, lors de la « crise de mise en œuvre » qui incombait aux cantons dans les années 60, c'était le fédéralisme d'exécution qui était mis en cause. A l'opposé, les juristes le considèrent comme une pratique acceptée et normalisée, puisque prévue par la Constitution. Ceux-ci l'assimilent à la mise en œuvre à proprement dite. Cette distinction devait être précisée puisque ce travail a été rédigé selon une vision prioritairement « politologique ».

leurs droits de participation. » (CdC, 2014)¹⁶. Néanmoins, au vue de l'augmentation croissante des coûts de la santé, de la sécurité sociale et des fonds d'infrastructures routières ou ferroviaires et de l'émergence d'enjeux globaux, il y a fort à croire que cette centralisation se poursuivra. Le défi majeur aujourd'hui des cantons est de freiner cette centralisation des compétences (CdC, 2014).

1.1.3 Conséquences des transferts financiers

En sus de ce mouvement de centralisation qui s'imposait au détriment de la compétence des cantons, d'autres problèmes étaient soulevés avant la réforme, en particulier en ce qui concerne les finances (Linder et Vatter 2001 : 115). Le type le plus fréquent de transferts financiers de la Confédération aux cantons et aux communes servait généralement au financement des tâches déléguées aux fins de fournir un service de base sur l'ensemble de leurs territoires respectifs (Dafflon, 2013 : 664). C'est aujourd'hui une part de 17% de l'impôt fédéral direct qui appartient aux cantons pour cette catégorie de transferts financiers. Toutefois avant la réforme, ces subventions fédérales, qui devaient pallier aux coûts occasionnés par les objets individuels et les différences de redistributions issues de la péréquation financière, outrepassaient le besoin réel des cantons (CF, 2001). Pour en donner un exemple, « grâce au supplément péréquatif, un projet dans le Jura recevait plus de fonds fédéraux que le même projet à Zurich » (Haering, 2016)¹⁷. On était donc en présence d'un mélange d'objectifs entre ceux basés sur les secteurs (ou régions) et ceux impliquant les finances. Ces subventions, estimées en fonction des coûts des projets soumis aux cantons, résultaient sur de fausses incitations et un manque d'efficacité : le rapport coûts/bénéfices était souvent insuffisant (Frey *et al.* 1994). Cette situation était caractérisée par des lacunes en matière de stratégie nationale, la Confédération dépendant souvent des stratégies cantonales. Malgré ce manque stratégique, les dispositions fédérales étaient toutefois nombreuses au niveau opératif, étouffant la marge de manœuvre cantonale et empêchant alors des solutions efficaces et adaptées aux situations locales. De surcroît, la charge administrative s'alourdissait en raison de la répétition des contrôles – par la commune, le canton et finalement la Confédération – et à l'attribution des subventions fédérales aux projets individuels (Haering, 2016). La réduction des projets devait donc permettre d'alléger les charges administratives et d'augmenter l'efficacité des ressources ; *more bang for the buck*¹⁸ comme le faisait remarquer Barbara Haering (2016).

Or, malgré ces inefficiences de ressources, ces transferts de charges sur les cantons et cette centralisation, nous observons que les dépenses des trois niveaux n'ont pas changé ces dernières années. La figure 1 montre l'évolution de la part respective de la Confédération, des cantons et des communes dans les

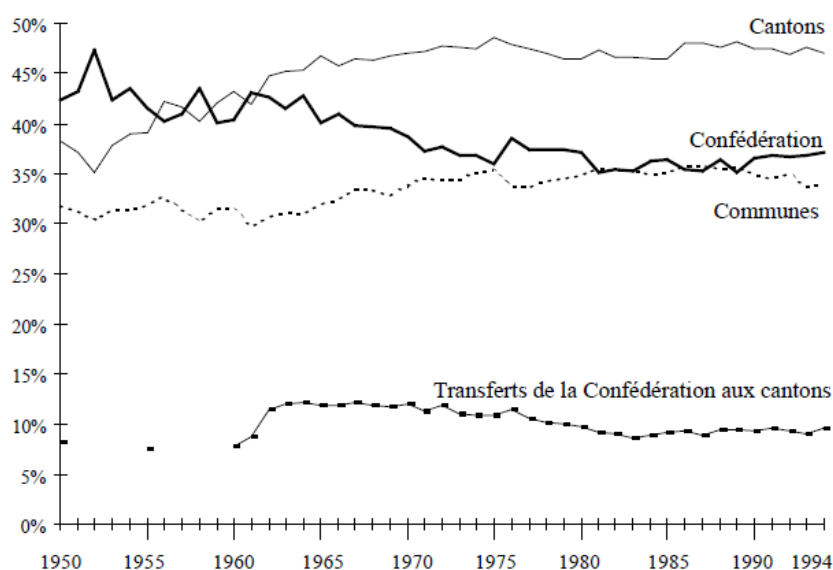
¹⁶ Source de nature politique et non scientifique.

¹⁷ Entretien de Mme Barbara Haering mené par l'auteure le 10 août 2016 à Zurich.

¹⁸ « En avoir plus pour son argent »

dépenses totales de 1950 à 1994¹⁹, ainsi que la part relative des transferts de la Confédération aux cantons dans les dépenses totales. Le graphique présente de façon explicite que les dépenses relatives des cantons et des communes ont augmenté depuis les années 60, ce qui traduit l'accroissement de leur part d'exécution et cette décentralisation de la mise en œuvre des politiques publiques. Il est également assez clair que les cantons jouent un rôle plus important depuis les années 50 dans la mesure où leur part des dépenses est plus élevée que celle de la Confédération et les communes.

Figure 1 - Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes, 1950-1994



Source : Mottu, 1997 :6

Ces manques de coordination et de communication entre la Confédération et les cantons dans la mise en œuvre des tâches publiques, ajoutés à la polarisation rampante du pouvoir vers la Confédération ont poussé les acteurs gouvernementaux à réagir face à ce système devenu abscons. En 2005, le Conseil fédéral admettait dans son message de 2001 que « sous de tels hospices, le fédéralisme était en bien mauvaise posture ».

1.1.4 Diverses tentatives infructueuses

Pour en revenir à une vision plus historique de la répartition des tâches en Suisse, mentionnons les multiples tentatives de réformes qui ont été lancées entre 1980 et 1990 (Serdült et Schenkel, 2007 ; Lehmbuch, 1977 ; Buschor *et al.* 1984 ; Braun 2009), mais qui se sont soldées par des échecs. Déjà en 1981, le premier Message du Conseil fédéral prévoyait une réforme de la péréquation financière et de la répartition des

¹⁹ Les années de guerre (jusqu'en 1945) ne sont pas prises en compte dans la mesure où l'Etat était « gelé » par les conflits, les crises sociales et autres problèmes. La période étudiée ne débute qu'aux Trente Glorieuses (46-73) avec l'effet de la globalisation : augmentation des tâches, de la mobilité, de l'urbanisation et multiples révisions de la Constitution (voir chapitre 3.2).

tâches. Cependant, c'est en 1992 que le processus est réellement mis en route avec la constitution de groupes de travail liés au projet d'une RPT. Il a tout de même fallu encore des années avant que ce projet puisse être appliqué²⁰. Finalement acceptée par le peuple suisse le 28 novembre 2004 et mise en œuvre le 1^{er} janvier 2008, cette réforme veut désenchevêtrer au maximum les compétences institutionnelles afin de relever le niveau d'efficacité de gestion des politiques publiques.

Afin de donner davantage d'autonomie et de marge d'exécution aux cantons, les subventions fédérales ne sont dès lors plus basées sur des objets individuels, mais sur un système inédit d'enveloppes globales ou forfaitaires portant sur des programmes pluriannuels. Les objectifs sectoriels et financiers sont divisés et la péréquation financière est réalisée indépendamment de la répartition des tâches, bien que l'une soit étroitement liée à l'autre. En effet, les cantons doivent disposer de suffisamment de moyens pour accomplir leurs tâches. Par ailleurs, la péréquation financière est une condition nécessaire pour contrer la pression centralisatrice (Würth, 2017). Les rôles sont également redéfinis : la gestion stratégique ainsi qu'un système de contrôle approprié incombent à la Confédération, tandis que les cantons déterminent les actions à mener sur le plan opérationnel (Ladner, 2010). En outre, la réforme a bouleversé le système en place en introduisant et en modifiant de nombreux articles constitutionnels. Le message relatif à la législation d'exécution du Conseil fédéral de 2005 fait état de 33 modifications ou ajouts de lois fédérales. De même, d'autres règles et normes issues principalement de la théorie économique du fédéralisme fiscal²¹ et de principes politiques, ont été redéfinis ou ancrés dans la Constitution, à l'exemple des principes d'efficacité²² et d'équivalence fiscale, d'une part, et les principes de subsidiarité et d'autonomie, d'autre part (Dafflon, 2006b). C'est sur cette base que s'est posée la problématique de la division des tâches.

1.1.5 Les tâches fédérales

Comptabiliser le nombre total des tâches attribuées à la Confédération et aux cantons n'est pas chose facile en Suisse. Tout dépend de la perspective adoptée. Alors que la Chancellerie fédérale compte 44 tâches pour la Confédération et les répartit en 13 groupes (Plan financier du DFF, 2013-15), la classification fonctionnelle de la comptabilité publique (MCH2) en relève pour sa part, 999 (MCH, 2014). La MCH2 propose un recensement extrêmement précis et la moindre ramification de tâches est recensée²³. Dans la perspective de créer notre propre classification des tâches, nous décidons de nous référer à celle de la Chancellerie fédérale, plus générale et abordable pour notre étude. Malgré cette classification relativement fine, certaines tâches ne sont en revanche pas présentes dans cette liste de compétences fédérales, qui

²⁰ Voir l'entier du processus au chapitre 3.

²¹ Le fédéralisme fiscal sera développé au chapitre 2.4.

²² Art. 170 Cst : « Evaluation de l'efficacité ».

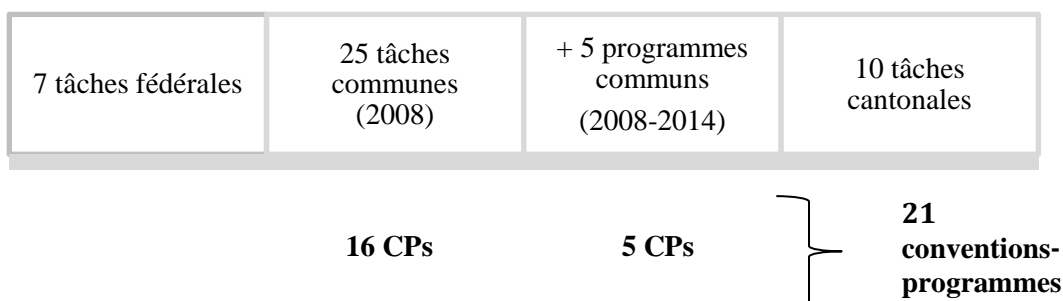
²³ Par exemple, la classification de MCH subdivise les compétences liées aux Ecoles polytechniques des Universités et des Hautes écoles et en comptabilise vingt-sept, alors que la Chancellerie n'en relève qu'une.

impliquent pourtant la responsabilité fédérale. Par exemple, la Chancellerie liste uniquement la compétence « protection de l'environnement », alors qu'elle implique de nombreuses tâches, à l'instar de la « protection du bruit et de l'isolation acoustique », « protection contre les crues », « revitalisation des eaux », « gestion des forêts », « biodiversité en forêts », « protection des oiseaux d'eau et de la faune sauvage » ou encore « protection des parcs d'importance nationale ». L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) compte en effet onze tâches gérées conjointement avec les cantons. Ces tâches communes restent des tâches fédérales selon le droit public (AFF, 2014 :148). Après les avoir ajoutées, nous obtenons donc un total de 61 tâches fédérales.

1.1.6 La répartition des tâches

Parmi toutes les tâches attribuées à la Confédération et aux cantons par la Constitution et sélectionnées par la réforme, sept tâches a été légué à la Confédération, dix aux cantons et trente autres tâches ont été laissées à une gestion conjointe, étant connues comme « tâches communes ». Aujourd'hui, vingt-et-une d'entre elles sont gérées par des contrats de droit public conclus entre la Confédération et les cantons²⁴: les conventions-programmes (CPs) (voir section 1.1.7). Depuis 2008, de nouvelles tâches communes se sont ajoutées à la liste, désormais nommées « programmes », à l'instar du programme de développement des régions de montagnes dans le cadre de la promotion économique (2008) - volet de la politique régionale - du programme d'assainissement des bâtiments suite à la révision partielle de la loi sur le CO2 (2010), du programme visant l'introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (2012), du programme pour la promotion de la région du Gothard (2012) et du programme d'encouragement à l'intégration cantonale des étrangers suite à la révision des programmes d'intégration cantonaux (2014)²⁵. Cette répartition des tâches peut être synthétisée comme suit (figure 2).

Figure 2 - Synthèse de la répartition des tâches entre 2008 et 2017



Source : auteure

²⁴ Aux prémices de la RPT, 7 tâches ont été attribuées à la Confédération, 10 aux cantons et seulement 17 ont été listées comme tâches communes. Au fil du temps, des tâches s'y sont ajoutées. Nous décidons donc de considérer toutes les tâches communes traitées aujourd'hui, soit 30 tâches communes.

²⁵ Liste complète des tâches communes au point 4.5.1

D'une part, nous constatons que le désenchevêtrement n'a visé qu'une petite partie de toutes les tâches existantes en raisons notamment des coûts élevés que cela implique. Les initiateurs du projet de réforme voulaient éviter à tout prix les externalités inopportunes, caractérisées par une hausse des impôts cantonaux, conséquence de l'augmentation des charges financières des cantons ; il fallait donc se restreindre à certaines tâches. C'est justement ayant cette assurance que les cantons ont accepté la réforme. Politiquement acceptable et sans aucune incidence budgétaire, ils n'avaient dès lors plus de raisons valables pour s'opposer au projet. D'autre part, cela ne fait pas de sens de désenchevêtrer certaines tâches qui étaient d'ores et déjà prises en charge conjointement avant la réforme, telles que l'assurance des buts sociaux (art. 41), la garantie d'un développement durable (art. 73) ou encore l'aide aux victimes (art. 124).

1.1.7 Les conventions-programmes comme objets d'étude

Cette thèse trouve son origine dans les réflexions animant l'emploi de ce nouvel outil qu'est la convention-programme. Cette dernière modifie en profondeur et modernise l'organisation de gestion des politiques publiques et prend de plus en plus d'importance dans le paysage de l'administration suisse. Il est donc intéressant et nécessaire d'en étudier la portée, la conformité, la rationalité et l'adéquation²⁶.

Nous souhaitons déterminer si ce système est le nouveau modèle d'exécution des services publics en Suisse et s'il permet de remédier aux différents problèmes qui existaient avant la réforme, c'est-à-dire, pour en rappeler quelques-uns, la difficulté de financement, le manque de communication entre la Confédération et les cantons, la marge de manœuvre réduite des cantons ou encore le manque de transparence dans l'attribution des responsabilités. Les différents thèmes abordés dans cette étude touchent à plusieurs articles de la Constitution de 1999 ou de la loi sur les subventions (LSu) (tableau 1).

Tableau 1 - Articles juridiques concernés par la réforme

COLLABORATION VERTICALE	Art. 44 al. 1 : « La Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux ».
PROGRAMME DE MISE EN ŒUVRE	Art. 46 al. 2 « La Confédération et les cantons peuvent convenir d'objectifs que les cantons réalisent lors de la mise en œuvre du droit fédéral ; à cette fin, ils mettent en place des programmes soutenus financièrement par la Confédération. »

²⁶ Art. 43a al. 5 : « Les tâches de l'Etat doivent être accomplies de manières rationnelle et adéquate. ». Par rationnelle, il s'agit de viser des coûts aussi bas que possible, ce qui pourrait exiger des collaborations intercommunales ou intercantionales pour atteindre des économies d'échelle possibles (Dafflon, 2006a :50). Par adéquate, le gouvernement fédéral entend la concordance entre besoin et prestation.

EQUIVALENCE FISCALE*	<p>Art. 43a al. 2 « Toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'Etat prend en charge les coûts de cette prestation. »</p> <p>Art. 43a al.3 « Toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'Etat décide de cette prestation. »</p>
MOYENS DE MISE EN ŒUVRE, LES CONVENTIONS-PROGRAMMES*	<p>Art. 20a de la LSu: « Les conventions-programmes fixent les objectifs stratégiques à atteindre en commun et régissent la contribution de la Confédération et, en accord avec le Contrôle fédéral des finances, les modalités de la surveillance financière. »</p>
NATURE DES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE*	<p>Art. 43a al. 5 « Les tâches de l'Etat doivent être accomplies de manière rationnelle et adéquate ».</p>
AUTONOMIE, LIÉE À L'ACCOMPLISSEMENT DES TÂCHES ET À LEUR FINANCEMENT	<p>Art. 47 al. 2 « Elle laisse aux cantons suffisamment de tâches propres et respecte leur autonomie d'organisation. Elle leur laisse des sources de financement suffisantes et contribue à ce qu'ils disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches ».</p> <p>Art. 46 al. 2* « La Confédération et les cantons peuvent convenir d'objectifs que les cantons réalisent lors de la mise en œuvre du droit fédéral ; à cette fin, ils mettent en place des programmes soutenus financièrement par la Confédération »</p> <p>Art. 46 al. 3* « la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités ».</p>
MARGE DE MANŒUVRE AUX CANTONS*	<p>Art. 46 al. 3 : « La Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités ».</p>
SUBSIDIARITÉ*	<p>Art. 5a : L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité.</p>

* INSCRITS DANS LA CONSTITUTION SUITE À LA RPT

1.2 Problématique et questions de recherche

La réforme de la répartition des tâches avait pour ambition de « revitaliser » le fédéralisme ou plus communément, de lui donner un second souffle²⁷. Selon les parlementaires, elle devait imposer d'importants bouleversements politiques et économiques en Suisse à des structures fédérales qui n'avaient guère changé depuis plus de 160 ans. Ces arguments sont révélateurs de la nécessité de cette réforme, qui rappelle que le fédéralisme reste un élément fondamental des institutions et de l'identité suisses uniquement s'il est modernisé et ajusté aux années et aux mentalités qui se succèdent.

²⁷ Certains évoquent aussi « rénover » le fédéralisme, « moderniser » ou encore « revivifier ». (Haering, 2016) ; CdC, 2014)

Cependant, cette manière de considérer la portée de la réforme est jugée excessive par certains politologues ou parlementaires, qui n'en voient qu'un développement ou un renforcement de la collaboration verticale et non une transformation en profondeur de la structure du fédéralisme (Papadopoulos, 2005 ; Fivaz et Ladner, 2005 ; Vatter, 2006b). Ces derniers prétendent que le projet n'aurait fait que jouer le rôle de catalyseur et donner un cadre juridique et politique plus complet et nécessaire à une collaboration verticale qui a évolué, mais qui n'est pourtant pas si différente qu'avant. Cette modernisation devait alors permettre de faire coïncider le cadre juridique avec la transformation de la loi sur les subventions en une loi axée sur les prestations. A ce titre, elle a subi des changements considérables, notamment par de nombreuses modifications de lois fédérales²⁸, mais aussi cantonales. La modernisation a également touché le cadre politique qui s'est accompagné de principes directeurs à appliquer à la dimension verticale, à l'exemple d'une nouvelle collaboration paritaire et une distribution plus claire des rôles et des compétences entre la Confédération et les cantons. Mais redéfinir la collaboration verticale ne signifie pas supprimer toutes les difficultés qui l'incombait avant cette réforme. Au contraire, nous supposons que la collaboration entre la Confédération et les cantons n'a jamais vraiment été étrangère aux dysfonctionnements « pratiques », dans la mesure où les disparités cantonales sont élevées, aussi bien en termes de fiscalité que d'exécution des tâches publiques.

A l'origine, le processus de réforme débute avec la révision de la Constitution de 1999²⁹ qui a permis d'introduire les principes de solidarité et de collaboration au sein des institutions gouvernementales. Néanmoins, c'est seulement avec la réforme de la répartition des tâches, traduisant « la deuxième tentative de réforme du fédéralisme » (CF, 2001), que certains principes fondamentaux sont ancrés dans la Constitution, à l'instar du principe de subsidiarité à l'art. 5a. Si cet ajout constitutionnel est surprenant car tardif, nous ne pouvons que supposer qu'il est le reflet de problèmes plus profonds qui préexistaient au sein de la collaboration entre cantons et Confédération. Ajoutons également que par son caractère très général, cet article constitutionnel prend un sens purement déclamatoire puisqu'il ne fait office que d'un « rappel à l'ordre » dans la manière de distribuer les tâches. Néanmoins, il peut s'apparenter pour les cantons à une modernisation des formes de collaboration pratiquées au sein de l'Etat fédéral (CF, 2001). L'autre principe devenu constitutionnel en 2004 est l'équivalence fiscale, inscrit à l'art. 43a al. 2 et 3, qui donne à l'unité qui bénéficie d'une prestation plus de responsabilité puisqu'elle doit en assumer également les coûts et la décision. L'objectif principal était de réduire les inefficacités de mise en œuvre, telles qu'un manque d'implication des prestataires ou des dépenses excessives. Aujourd'hui, nous verrons que certains

²⁸ Révision de la loi sur la formation, des prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, travaux publics et transports, mensurations officielles, défense nationale, environnement, sécurité sociale, agriculture etc. Au total, le projet propose des modifications pour 30 lois fédérales existantes, ainsi que trois nouvelles lois fédérales ou totalement révisées (Cappelletti *et al.* 2014 :4).

²⁹ Dans les années 1990, la Constitution fédérale a été remaniée et mise à jour pour codifier le droit constitutionnel non écrit (résultant de la jurisprudence du Tribunal fédéral) et pour l'expurger des dispositions non constitutionnelles (par ex. l'interdiction de l'absinthe). Des innovations de fond ont été aussi proposées. Pour la plupart, elles provenaient de la conférence des gouvernements cantonaux ou des deux commissions parlementaires des institutions politiques et concernaient les relations entre cantons et Confédération et l'organisation de l'Assemblée fédérale. Le 18 avril 1999, la révision totale a été acceptée par le peuple (59,2%) et par les cantons (12 cantons et 2 demi-cantons sur les 20 cantons et 6 demi-cantons). Elle a remplacé l'ancienne Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1874.

politologues et élus gouvernementaux dénoncent une équivalence fiscale souvent ignorée dans l'exécution des tâches publiques qui péjore encore le système en place, même s'il demeure difficile de le définir et de le cibler.

A la lumière des événements actuels, il s'agit donc d'évaluer les effets de cette deuxième tentative de réforme en se fondant sur la perception des niveaux de gouvernement. A ce titre, il s'agit d'étudier si cette modernisation de la gestion des politiques publiques proposée par la Confédération aux cantons, incarne une collaboration verticale plus paritaire : permet-elle ainsi une amélioration du système d'accomplissement des tâches publiques et est-elle réalisable ? C'est en ces termes que nous posons la problématique de recherche suivante :

Qu'a réellement apporté la réforme de la répartition des tâches et l'introduction des conventions-programmes à la collaboration verticale et à la gestion administrative des politiques publiques ?

Dans un premier temps, nous interrogeons les cantons au moyen d'un questionnaire soumis lors d'entretiens semi-directs (annexe 1). Dans un deuxième temps, nous réitérons cette démarche en questionnant les offices fédéraux à l'aide d'un second questionnaire leur étant adapté (annexe 4). Enfin, dans un troisième temps, nous analysons les réponses des secrétaires communaux³⁰ qui ont aussi été invités à s'exprimer dans le cadre d'un sondage effectué entre janvier et mars 2017. Au-delà de l'analyse des effets, cette thèse ambitionne également de donner une analyse complète et scientifique des enjeux fondamentaux qui gravitent autour de la problématique de la réforme de la répartition des tâches. Dans cette perspective, nous structurons notre analyse en quatre piliers de recherche, chacun mettant en exergue ces différents enjeux.

Nous verrons tout au long de cette thèse que la Suisse est souvent complexe à appréhender en raison des nombreuses particularités qui la définissent. Encore une fois, parce que les discours et les opinions s'opposent souvent entre juristes, politologues ou parlementaires, il est nécessaire d'être prudent dans l'utilisation des sources et de prendre un certain recul.

1.2.1 Les quatre piliers de recherche

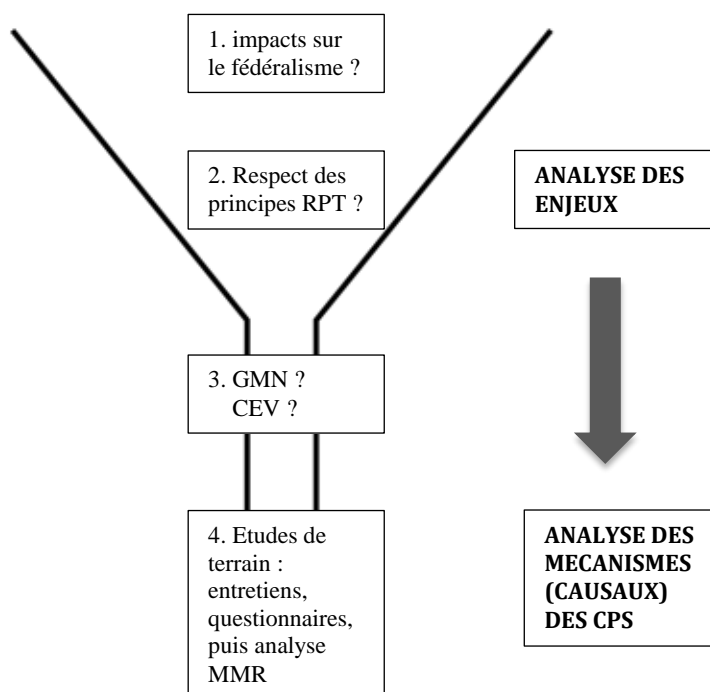
Cette thèse évolue autour de quatre objectifs de recherche: 1. Déterminer les effets de la réforme sur le fédéralisme suisse ; 2. Evaluer si les principes formulés par les acteurs de la réforme de la répartition des

³⁰ Enquête dirigée entre 2016 et 2017 par l'IDHEAP, l'Institut suisse pour le management public et l'Université de Berne et soutenu par le Fonds National suisse. Les questionnaires sont régulièrement envoyés aux secrétaires communaux afin de mettre à jour les données du « monitoring sur les communes suisses ». Question : annexe 11.

tâches sont respectés; 3. Identifier les effets engendrés par l'émergence d'une gouvernance multi-niveaux³¹ autour de la négociation et de l'application des conventions-programmes, réunissant une multitude d'acteurs institutionnels et non-institutionnels ; 4. Mesurer la performance des CPs en se référant à la perception des responsables cantonaux.

Nous souhaitons illustrer ces quatre piliers de recherche par un entonnoir, tenant compte de la direction que prendra l'analyse, à savoir d'une conduite « du plus général ou plus précis » (figure 3). Pour commencer, l'étude se concentre sur l'impact de la réforme sur le système fédéral dans son ensemble, puis sur les principes qui s'y rallient, avant de porter sur l'instrument de la convention-programme en tant que tel. La recherche se dirigera plus précisément sur l'*operus mundi* des contrats et examinera si ces derniers suscitent l'apparition d'une nouvelle forme de gouvernance verticale. Enfin, l'analyse la plus précise, ou du moins la plus proche du terrain, accède à une évaluation de la perception des responsables cantonaux et fédéraux, reposant sur la conduite d'entretiens semi-directifs et de questionnaires.

Figure 3 - Les quatre piliers de recherche : une analyse des enjeux et des mécanismes des CPs



- GMN** Gouvernance multi-niveaux
- CEV** Communautés épistémiques verticales
- MMR** Multi-method Research (QCA + Process Tracing)
- RPT** Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches
- CPS** Conventions-programmes

Source : auteur

³¹ La gouvernance multi-niveaux indique la participation de différents niveaux institutionnels dans les procédures de décision (Rhodes, 1997). Elle est développée au point 2.7.1.

Le **premier pilier** se réfère aux effets de la réforme de la répartition des tâches sur le système fédéral. Avant la réforme, les problèmes se caractérisaient par un cadre général plutôt dédié au laisser-faire. A ce titre, la Confédération laissait le soin aux cantons d'appliquer les lois selon leurs habitudes locales. Si cette liberté d'interprétation des lois fédérales plaisait aux cantons, le risque sous-jacent était que les intéressés les appliquent trop différemment ou même pas du tout. Paradoxalement, cette situation engendrait de nouvelles interdépendances puisque les cantons étaient souvent dépassés par les charges croissantes des programmes publics et sollicitaient la Confédération pour les indemniser. Depuis les années 60, le terme de fédéralisme d'exécution s'est donc progressivement associé à l'image d'un fédéralisme ne laissant que peu de marge de manœuvre aux cantons. Un mécanisme qui ne cessait de s'accroître, ôtant peu à peu le pouvoir de décision et l'autonomie des cantons pour en faire de simples exécutants des directives fédérales. Loin de coïncider aux principes de subsidiarité, cette délégation excessive amplifiait les difficultés de mises en œuvre et de financement, si bien que les cantons étaient dépassés par les charges qui leur incombaient. C'est dans ce contexte d'étranglement, que la réforme devait diriger les structures fédéralistes vers plus de coopération. Encourager la communication et le consensus entre la Confédération et les cantons a été un des moteurs de la réforme. Plusieurs travaux appréhendent d'ailleurs la communication comme levier de la performance (Messaoudène et Hernandez, 2013 :146). Dans notre analyse, nous considérons ainsi la communication entre la Confédération et les cantons comme constituante de la performance, engageant un libre accès aux documents et informations de l'une ou des autres, des échanges écrits ou oraux et des rencontres régulières. La question demeure de savoir si le fédéralisme d'exécution a repris des proportions acceptables au profit d'un fédéralisme devenu plus coopératif ou si, au contraire, des débordements persistent.

Le **deuxième pilier** se concentre sur les principes dévolus à la réforme de la répartition des tâches au niveau vertical. Avant la réforme, les problèmes financiers, les nombreux doublons administratifs et les procédures chronophages révélaient une faille importante de gestion publique (Linder et Vatter, 2001 : 114). C'est pour pallier ces nombreux dysfonctionnements que la Confédération a associé le projet à plusieurs principes tutélaires, pour la plupart déclinés de la nouvelle gestion publique (NGP)³², qui sont les suivants: le désenchevêtrement des tâches, l'adoption de budgets globaux ou forfaitaires et non plus spécifiques, la distribution des rôles entre stratégie et opérationnel, l'introduction de mécanismes de contrôle afin d'évaluer et améliorer les rendements et, enfin, l'introduction d'un partenariat entre la Confédération et les cantons. Ces principes sont examinés à l'aide de questionnaires soumis aux responsables cantonaux lors d'entretiens semi-directifs. Nous verrons que la séparation des tâches n'a pas été possible pour toutes les tâches. Les principaux arguments explicatifs mobilisés auraient trait au financement trop important ou à l'extrême complexité d'exécution de la tâche qui empêcherait un désenchevêtrement. Néanmoins, ce sont plus d'une trentaine de tâches qui sont aujourd'hui gérées

³² Concept des années 70. Introduit une approche pragmatique de la gestion publique par des principes de gestion privée (Finger, 1997 : 41).

conjointement entre la Confédération et les cantons. Cette application commune nous pousse à nous questionner sur l'essence même des principes de la réforme puisque qu'elle contrevient à l'idée première du désenchevêtrement des compétences. Et ce n'est pas moins de neuf tâches qui n'ont pas pu être séparées à l'époque³³. Loin de pouvoir diviser les compétences, la réalité du terrain rappelle que la coopération des acteurs demeure essentielle. Ce constat est même affirmé par l'addition d'autres tâches dans la liste d'exécution commune depuis 2008. Seule différence, les acteurs de la réforme, au lieu de les appeler « tâches », les ont appelé « programmes ». Du fait de leur transterritorialité et leur complexité dans l'exécution, ces tâches nécessitent l'élaboration de programmes de mise en œuvre en collaboration avec de multiples acteurs internes ou externes et ce, avant la signature de la CP³⁴. Entre 2008 et 2014, ce sont donc quatre de ces programmes qui ont été ajoutés à la liste des tâches communes. Dernières en date, la CP concernant l'introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière en 2012 et la CP concernant l'encouragement spécifique à l'intégration lancée en janvier 2014. Ces programmes s'éloigneraient donc des objectifs initiaux de désenchevêtrement de la réforme. Alors simple ratiocination ou véritable rationalisation des tâches ?

Un autre des objectifs de la réforme était d'introduire une forme de partenariat égal au sein de la collaboration verticale et ainsi éviter une ingérence fédérale excessive sur les cantons. Les cantons, représentés notamment par la Conférence des gouvernements cantonaux, ont fortement suggéré à la Confédération d'introduire ce principe dans le projet réformateur. Officiellement inscrit dans les grandes lignes, ce principe leur permettrait selon eux ainsi de retrouver une place dans les processus de décisions et de discussions. « Le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux s'accordent à qualifier de partenariat exemplaire la collaboration établie entre la Confédération et les cantons » (CdC, 2007 :6). Dans le message du Conseil fédéral (2001), il est également spécifié que « si un domaine demeure une tâche commune de la Confédération et des cantons, en admettant une collaboration basée sur le partenariat, il convient de définir les rôles (opérationnel et stratégique) des deux parties et d'en déduire les formes de collaboration idoines » (:2179). Dans les faits, la possibilité pour la Confédération de fixer le contenu des CPs par décision selon l'art. 17 s. LSU, indique une certaine antinomie entre partenariat et responsabilité. Compte tenu des rôles divisés entre stratégique et opérationnel, la réalisation de ce partenariat semble encore utopique. Cette thèse considère essentiellement la dimension verticale et principalement les deux niveaux étatiques entre lesquels sont conclues les CPs, la Confédération et les cantons. Nous y incluons toutefois les communes dans une seconde phase puisque celles-ci se prêtent parfois à l'exercice en participant aux discussions (selon le bon vouloir des cantons). Dans un cadre plus large, nous définissons la collaboration verticale comme le fil rouge de cette recherche. Nous verrons

³³ A l'époque, les tâches communes étaient listées au nombre de 17 seulement. C'est seulement au fil des années que la liste s'est allongée à 30 tâches communes.

³⁴ Par exemple, le programme de mise en œuvre (PMO) pour la politique régionale ou encore le Programme d'intégration cantonale (PIC) pour la politique d'intégration.

comment elle a évolué dans le temps et dans quelle mesure elle a nécessité et nécessite encore des ajustements afin d'obtenir la satisfaction de toutes les parties prenantes dans les processus de décision.

Le **troisième pilier** de recherche se concentre sur la formation d'un nouveau réseau de gouvernance multi-niveaux autour de ces CPs. Comme le dicte la NGP, l'administration ne doit plus être centralisée, mais déléguée (Pollitt et Bouckaert, 2004). Le principe phare de la NGP est de réduire la hiérarchie entre les institutions et d'amincir les bureaucraties en déléguant la gestion des tâches administratives au niveau le plus bas (Emery et Giaque, 2005a). L'interaction de divers autres acteurs serait également importante dans la perception de la performance : « (...) recent institutional reform in different national contexts has aimed at opening up new patterns of interaction between authorities at different tiers of government and key actors in their external environment » (Peters and Pierre, 2001: 132). En 1997, Scharpf évoque encore cette capacité donnée à la gouvernance multi-niveaux de résoudre les problèmes. Toutefois, cette capacité dépend des domaines publics, « This effectiveness at different governance levels varied from one policy area to the other » (Stephenson, 2013:823). A cet égard, nous observerons quels autres acteurs sont impliqués dans l'élaboration et l'exécution des CPs, à l'exemple des associations, des communes ou encore des entreprises privées. Cette nouvelle gouvernance suscite une profonde réflexion quant au lien étroit qu'elle entretiendrait avec un idéal de performance, permettant une discussion et une négociation plus ouvertes entre les niveaux institutionnels et la sphère non-institutionnelle. Il sera intéressant d'étudier sur le terrain si l'intégration d'autres acteurs que la Confédération et les cantons augmente la perception de la performance et la légitimité des CPs ou, au contraire, complexifie et alourdit les tâches administratives. La littérature liée à la gouvernance multi-niveaux s'étend encore vers l'existence de « communautés épistémiques verticales »³⁵ qui se manifestent au sein même de ces nouveaux réseaux de coopération et prennent de plus en plus de place dans l'élaboration des politiques publiques et dans les décisions stratégiques. Nous verrons que le système des conventions-programmes n'est pas étranger à ces communautés, en particulier dans certains domaines publics.

Le **quatrième pilier** de recherche, illustré par le « bout de l'entonnoir », offre une analyse plus empirique de la performance des conventions-programmes. La question est la suivante : quelles conditions sont nécessaires et/ou suffisantes pour que les conventions-programmes soient perçues performantes par les responsables cantonaux ? Nous y répondrons à l'aide d'une analyse quali-quantitative comparée, AQQC (ou *Qualitative Comparative Analysis, QCA*). Les variables de recherche (ou *conditions*) ont été choisies en fonction de la littérature, de la théorie et de la connaissance des cas d'étude et sont au nombre de cinq : présence d'un *partenariat*, degré de *communication* entre les cantons et la Confédération, émergence d'une *gouvernance multi-niveaux*, *taille et densité de la population* du canton et *nombre de communes* que compte le canton. Cette analyse *case-oriented* nous permet de saisir les liens de causalité qui existent

³⁵ Groupes d'experts et d'acteurs professionnels qui conduisent des recherches pour le développement de la politique gouvernementale (point 2.7.2).

entre les combinaisons de conditions et le résultat (*cross-case*). Nous approfondissons ensuite ces résultats à l'aide d'une analyse de processus (*process tracing method*) afin d'évaluer les mécanismes causaux, en particulier l'interaction séquentielle des conditions formant les chaînes de causalité (*within-case*).

A la lumière de ces quatre piliers, force est de constater que la collaboration verticale en Suisse implique de nombreux éléments de recherche. Par conséquent, nous proposons plusieurs questions de recherche (tableau 2) :

Tableau 2 - Questions de recherche

QR1	Est-ce que la réforme de la répartition des tâches permet un retour vers un fédéralisme plus coopératif ?
QR2	Est-ce que la réforme de la répartition des tâches instaure une nouvelle forme de partenariat dans la collaboration verticale ? Qu'en est-il également des autres principes de la RPT ?
QR3	Est-ce que les conventions-programmes engendrent une gouvernance multi-niveaux et si oui, est-elle renforcée par l'établissement de nouvelles communautés épistémiques verticales ?
QR4	Quelles conditions sont nécessaires et/ou suffisantes pour que les cantons perçoivent la performance des conventions-programmes ? Quelles séquences de conditions du mécanisme causal doivent être considérées par les cantons pour un résultat optimal ?

1.3 Aperçu méthodologique

Cette étude s'allie à plusieurs méthodes de recherche (*Multi-Method research*). Nous combinons des méthodes qualitatives (étude de cas et analyse de processus) et quali-quantitatives (AQQC). Dans un souci de faisabilité et d'hétérogénéité, ce travail n'étudie pas tous les domaines communs prévus par la RPT puisque cela représenterait plus de 500 conventions-programmes³⁶, mais se focalise sur cinq tâches communes et six cantons, comptant alors 30 études de cas et 60 CPs, considérant les deux premières périodes, soit les périodes contractuelles 2008-11 et 2012-15³⁷.

³⁶ Les CPs sont conclues sur base volontaire des cantons. Liste du nombre de CPs par tâche : voir 4.5.1.

³⁷ Les répondants cantonaux répondaient en majorité en fonction de la seconde période.

1.3.1 Sélection des conventions-programmes

Nous avons sélectionnés cinq CPs afin d'obtenir un échantillon le plus représentatif possible de tous les types qui existent actuellement. Pour ce faire, nous avons choisi une convention-programme par grand domaine public (culture, intégration, économie) et deux CPs issues du domaine de l'environnement qui en compte le plus grand nombre en vigueur. Les cinq CPs sélectionnées sont les suivantes :

1. CP pour la protection de la nature et du paysage
2. CP pour la protection contre le bruit routier et l'isolation acoustique
3. CP pour l'encouragement de la politique régionale³⁸
4. CP pour la protection du patrimoine culturel et conservation des monuments historiques
5. CP pour l'encouragement spécifique à l'intégration³⁹

Chaque CP a été sélectionné suite à cinq entretiens préliminaires effectués en 2014 avec des responsables cantonaux (annexe 2). Elles ont été choisies en fonction des problèmes initiaux qu'elles suscitent sur le terrain, leurs années de lancement, ainsi que leurs durées (tableau 3). Les difficultés qui leur incombent sont considérablement distinctes, à savoir un manque de communication, de coordination ou de financement ou encore des délais sur quatre ans complexes à intégrer. Ces grandes différences aident à obtenir un échantillon varié. La sélection des tâches de la conservation des monuments, de l'intégration cantonale ou encore de la politique régionale a été prédéterminée puisque ce sont les uniques conventions-programmes des domaines de la culture, de la migration et du développement régional. Le choix des autres tâches était, à l'inverse, relativement large puisque le domaine de l'environnement compte onze domaines traités par des conventions-programmes (liste section 4.5.1). Nous avons néanmoins sélectionné la protection de la nature et du paysage, ainsi que la protection du bruit par intérêt, mais aussi parce que ces conventions-programmes comptent 26 cantons signataires.

³⁸ Cette CP constitue une exception car elle ne fait pas partie de la RPT, mais de la Nouvelle politique régionale (NPR), politique complémentaire à la RPT et entrée simultanément en vigueur en 2008. Par contre, les objectifs de la NPR - allègements fiscaux, créations d'emplois dans les zones rurales faibles ne correspondent pas aux objectifs de la RPT. Les arts. 11 et 16. Al. 1 de la LPR prévoient les CPs. Deuxième période prévue en 2016-23 et durée des PMOs 2016-19.

³⁹ C'est depuis janvier 2014 qu'une nouvelle CP a été mise en place par le Conseil fédéral en collaboration avec la Conférence des gouvernements intercantonaux dans le domaine de l'intégration, faisant partie du Programme d'intégration cantonal (PIC 2014-17) (Art. 17a al. 2 OIE).

Tableau 3 - Critères de sélection des conventions-programmes en fonction des entretiens préliminaires

	Nature (N)	Bruit (B)	Monuments (M)	Intégration (I)	Pol. régionale (P)
Lancement et durée	2008-11 2012-15	2008-15 2008-18	2008-11 2012-15	2014-17 2018-21	2008-15 2016-23
<i>Intensité du problème initial perçu et causes</i>	<i>Faible</i> communication	<i>Forte</i> délais	<i>Forte</i> financement	<i>Reste à déterminer</i>	<i>Forte</i> coordination et coopération
Collaboration fédérale	OFEV	OFEV	OFC	SEM	SECO

OFEV : Office fédéral de l'environnement OFC : Office fédéral de la culture
SECO : Secrétariat d'Etat à l'économie SEM : Secrétariat d'Etat aux migrations

Même si les problèmes généralement attribués aux tâches par les cantons ne les résument pas, ils sont pourtant relativement représentatifs des difficultés du nouveau système. D'une part, il s'avère que pour la protection de la nature, la communication institutionnelle est relativement faible avec la Confédération. D'autre part, le domaine du bruit fait face à des problèmes de délais, l'assainissement n'étant pas réalisable en quatre ans seulement. En ce qui concerne la conservation des monuments historiques, les entretiens ont soulevé un important et constant manque de financement fédéral qui empêche les cantons de conserver ou de restaurer tous les monuments se situant sur leur territoire. L'élaboration de la convention-programme encourageant la politique régionale n'inclue quant à elle, pas suffisamment la Confédération. Par conséquent, les cantons ne se font pas assez entendre. Enfin, il n'est pas encore possible de pointer du doigt les complications qui pourraient survenir dans le domaine de l'intégration puisque la convention-programme n'a été introduite que le 1^{er} janvier 2014 et qu'elle n'a pas encore été sujette à une évaluation globale. La remise des grilles d'objectifs pour la période 2018-21 ne seront remises par les cantons à la Confédération qu'au 31 mai 2018.

1.3.2 Sélection des cantons

Dans la perspective d'une approche comparative centrée sur les cas (*case-oriented*) (Rihoux, 2008 ; Ragin, 2009), nous avons ensuite sélectionné six cantons dans lesquels sont appliquées les cinq CPs. Cette approche met l'accent sur les configurations des cas et leur diversité, plutôt que sur leur nombre ou leur fréquence. « They deal with a limited number of complex cases in a “configurational” way (...) each individual case is considered as a complex combination of properties (...) » (Rihoux et Ragin, 2008:6).

Sur la base de la connaissance des cas, de la littérature et du contexte étudié et grâce aux entretiens qui ont été menés, ces cantons ont été choisis en fonction de (1) leur taille, (2) leur population, (3) leur potentiel économique, (4) du nombre de communes qu'ils possèdent : Vaud, Valais, Genève, Zurich,

Berne et Uri. Au-delà des découpages géographiques, sociodémographiques et frontaliers, ces cantons représentent également (5) le découpage linguistique puisque deux cantons sont francophones (Vaud et Genève), deux autres sont germanophones (Zurich et Uri) et enfin, deux encore sont bilingues (Berne et Valais), leur population pratiquant le suisse-allemand et le français. La langue s'associe ainsi à la dimension culturelle qui différencie aussi ces cantons. Nous avons également considéré (6) la décentralisation cantonale, telle que définie par Mueller (2015 :219). Ces critères de sélection sont considérés comme facteurs structurels, c'est-à-dire répondant à des conditions externes invariantes (Rihoux et Ragin, 2009).

Une analyse Cluster a ensuite permis de compléter notre procédure de sélection. L'analyse de la variance (ou ANOVA) indique en effet que quatre critères parmi les six (base de données initiale – annexe 12) sont les plus significatifs pour la sélection des cas : la population résidente, le nombre de gouvernements locaux, la région linguistique et le degré de décentralisation (figure 4).

Figure 4 - analyse Cluster sur la base de quatre critères significatifs

ANOVA						
	Classe		Erreur		F	Signification
	Moyenne des carrés	ddl	Moyenne des carrés	ddl		
Population résidente permanente (données 2014)	884014679913.128	3	8281693764.238	22	106.743	.000
Gouvernements locaux (communes/assemblées)	64671.033	3	2375.693	22	27.222	.000
Degré de décentralisation cantonale (Mueller 2015)	1.550	3	.489	22	3.172	.044
Langage officiel	4.393	3	.834	22	5.264	.007

Le test de l'ANOVA a pour but de maximiser les différences entre les observations des diverses classes. L'analyse a permis d'obtenir plusieurs groupes de cantons et nous avons pu sélectionner un canton dans chaque groupe : Valais, Zurich, Uri et Berne (figure 5). Nous avons encore ajouté deux autres cantons à cette première sélection pour une analyse plus étendue et riche et pour des raisons de praticité : Genève, notre canton d'origine et Vaud, notre canton où nous menons la recherche.

Figure 5 - analyse Cluster pour la sélection des cantons

Récapitulatif des observations						
groupes				INCANT		
1	1			ZH ←		
	Total	N		1		
	2	1			BE ←	
		2			AG	
		3			VD	
		Total	N		3	
		3	1			LU
			2			FR
			3			SO
	4				BL	
5				SG		
6				TG		
7				TI		
8				VS ←		
9			GE			
Total	N		9			
Classe d'affectation (nuées dynamiques)						
Total				N		
				9		
				4		
				UR ←		
				SZ		
				OW		
				NW		
				GL		
				ZG		
				BS		
				SH		
				AR		
				AI		
				GR		
				NE		
				JU		
Total				N		
				13		
Total				N		
				26		

a. Limité aux 100 premières observations

En plus du rôle que jouent ces critères dans la sélection des cantons, nous plaignons pour leur capacité à influencer la perception cantonale de la performance des conventions-programmes. L'objectif ici est de sélectionner des cantons ayant des différences importantes entre eux qui pourraient influencer les résultats. Ces critères de sélection jouent alors le rôle de variables de contrôle. L'objectif n'est pas de tester ces critères de sélection, mais de pouvoir chercher ce qui fonctionne sur le terrain. Ainsi, nous nous basons sur *the most different systems design* (MDS) (Teune et Przeworski, 1970 ; Ankar, 2008) dont l'objectif est de comprendre les différences entre variables indépendantes entre solutions expliquant un même résultat (variable dépendante).

1. Le premier de ces critères est la **taille des cantons** : elle peut en effet être déterminante dans l'explication de la perception cantonale de la performance et avoir une influence sur l'application d'un programme. Pour l'illustrer, prenons le cas de la protection de la nature et du paysage. Un canton relativement grand, tel que le Valais (surface totale : 5224.8 km²), fera face à un volume plus important de forêts (surface boisée : 24%), de marais ou de champs à protéger et assainir que le canton de Genève (surface totale : 282.3 km² ; boisée 12.4%) (OFS, 2016). La taille a donc une importance dans la distribution du budget fédéral. Malgré tout, si le rapport taille/subvention est éprouvé (chapitre 7), il est toutefois difficile d'estimer si ce critère structurel a une incidence sur la performance de la CP. Nous sommes convaincus qu'il en a seulement un s'il est combiné à d'autres facteurs.

2. Le deuxième de ces critères est le **nombre d'habitants permanents du canton**. Cela concerne surtout des domaines publics touchant la sphère individuelle, tels que protection du bruit routier et de l'isolation acoustique. Par exemple, le nombre de personne à protéger contre les assauts du bruit routier sera plus grand dans le canton de Zurich (environ 1 500 000 habitants) que dans le canton d'Uri (environ 32 000 habitants). Dans ce cas, un canton à forte population devra investir davantage dans les fenêtres anti-bruit et les revêtements phono-absorbants qu'un canton à faible population.

Ces prédispositions sociodémographiques et géo-topographiques peuvent donc jouer un rôle sur l'application des conventions-programmes. La taille et la population peuvent représenter des difficultés supplémentaires pour les cantons, que ce soit au niveau de l'exigence financière, en personnel ou encore lorsqu'il s'agit de respecter les délais imposés dans le contrat. Dans le cadre du premier volet de la RPT, la péréquation financière, les charges sociodémographiques et géo-topographiques incombant aux cantons ont d'ailleurs compté dans le calcul de la répartition des montants. L'objectif était de combler ces charges et d'équilibrer les disparités entre régions. Toutefois, ces considérations se sont arrêtées au volet de la péréquation financière et n'ont pas été discutées pour le second volet de la répartition des tâches. Seul le montant des subventions pouvait combler les différences, un canton recevant davantage qu'un autre selon ses besoins. Il est donc intéressant d'observer si le montant des subventions a une influence importante sur la perception des cantons ou si cette dernière dépend surtout de l'ampleur de la tâche, du volume de la mise en œuvre et du temps à disposition pour le faire.

3. Dans le système des conventions-programmes, il est prétendu que **le poids économique des cantons** n'a pas d'influence sur les négociations et la distribution des ressources fédérales (CF, 2001). En effet, la Confédération répartit généralement les subventions selon une fourchette budgétaire limitée, selon les infrastructures déjà existantes et les besoins annuels des cantons⁴⁰, mais également en fonction de conditions de concurrence, le meilleur programme recevant les meilleures parts de subventions (CDF, 2014 :4). Or, un canton économiquement fort a la possibilité d'investir davantage dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques qu'un canton économiquement faible. La seule exigence réglementaire est que le canton investisse au moins autant que la Confédération selon la clé de répartition 50 :50. Ainsi, outre le fait que les parts de subventions soient allouées par la Confédération, les investissements additionnels prévus pour chaque CP sont issus de décisions internes au canton. Dans ce cas de figure, la richesse du canton pourrait influencer l'application des CPs et la perception que le canton en a. Nous y répondrons au point 6.3.1.

⁴⁰ Ce budget est issu de la réduction des contributions cantonales à l'impôt fédéral direct de 30% à 17% qui a eu lieu pendant la transition en 2008, des fonds de la péréquation financière et des fonds compensatoires qui ont été instaurés en 2012 pour compenser les coûts additionnels de la première période 2008-2011.

4. Le quatrième critère se rapporte au **nombre de communes** du canton. Nous estimons que l'accomplissement des tâches publiques pourrait être facilité dans le cas où le nombre de communes est important. Dans ce cas, une part conséquente de l'investissement viendrait des communes et permettrait de soulager les budgets des cantons, à condition que les communes ne soient pas trop petites. Cependant, pour des cantons comptant peu de communes, le faible nombre d'interlocuteurs communaux permet à la procédure d'exécution des politiques publiques d'être facilitée. L'application au niveau des contrôles et des investissements en sera plus abordable. Nous présumons que si les communes se sentent investies d'une mission de mise en œuvre et si elles se sentent écoutées et consultées, alors l'exécution effective des tâches publiques n'en sera que plus efficace. Accorder une grande importance aux communes dans le processus d'application des conventions-programmes semble aller de soi dans la mesure où plusieurs cantons engagent déjà les communes dans le processus d'application⁴¹. Il ne faut pas non plus ignorer que les résultats de la RPT s'observent *in fine* sur les territoires communaux, qui en constituent la traduction organisationnelle la plus visible.

5. Le cinquième et dernier critère implique la **provenance linguistique du canton**. Notre sélection considère les trois types de cantons : germanophones, francophones et bilingues. Nous supposons que les conventions-programmes sont perçues différemment en fonction des régions linguistiques mais aussi de la culture administrative et des traditions (Kuhlmann et Wollmann 2014 ; Painter 2010 ; Urio et Hayoz, 1985). Ces clivages entrecroisés ont généralement des effets sur l'attitude des suisses et des décisions politiques. Dans les années 60 d'ailleurs, lors des revendications des séparatistes jurassiens⁴², la question linguistique était devenue centrale dans les discours, ainsi que le concept d'ethnie. A l'époque, il était question d'*indigénat cantonal*, fortement lié au territoire et aux appartenances linguistiques, culturelles et ethniques (Pichard, 2004). Ces traditions administratives sont étudiées en Suisse mais demeurent complexes à appréhender et encore plus à intégrer dans une étude comparative (Bühlmann, Vatter *et al.* 2013 ; Freitag, 2010 ; Battaglini et Giraud, 2003). En général, l'Etat suisse est perçu comme « organiciste », de tradition germanique dans la mesure où les relations entre Etat et société civile sont très étroites et que la mise en œuvre est définie en coopération avec des structures administratives très fragmentées. Cependant, la tradition administrative helvétique est marquée d'une hybridité toute particulière dans la mesure où elle s'apparente partiellement aux quatre différentes traditions que le chercheur décrit, à savoir les traditions anglo-saxonne, germanique, scandinave et napoléonienne (Giauque, 2013 ; Ladner *et al.*, 2013 : 11). Certains éléments constitutifs de Suisse romande s'apparentent vraisemblablement au modèle napoléonien, traduisant un état plus centralisé et hiérarchique lorsqu'il s'agit de l'organisation des cantons et de leurs communes (Ladner, 2016b :190) et d'un rôle politique fort

⁴¹ La preuve nous est donnée grâce au sondage effectué au printemps 2017 auprès de tous les secrétaires communaux. Voir 6.5.

⁴² La question jurassienne fait référence à cette lutte autonomiste du Jura (1947-1978). C'est lors du Congrès de Vienne de 1815 que les sept districts passent sous souveraineté bernoise pour compenser les pertes territoriales du canton alémanique. Sans être consultés, les Jurassiens se retrouvent en minorité francophone. Le Mouvement séparatiste jurassien est créé en 1947. Finalement, en 1978, seuls trois des sept districts du « Jura historique » choisiront d'accéder à l'indépendance, les autres préféreront rester dans le canton de Berne. C'est la naissance du 23ème canton helvétique (Pichard, 2004).

de l'administration publique (Giauque, 2013 : 42). Ces clivages linguistiques et culturels nous mènent donc à supposer que le mécanisme fédéral des conventions-programmes a été différemment appréhendé par les cantons, qu'ils soient issus d'une forte conception fédéraliste en Suisse centrale ou plus orientés à l'échelle nationale en Suisse occidentale. Il sera alors intéressant d'observer si ces clivages apparaissent dans les résultats finaux de la méthode quali-quantitative.

6. Enfin, nous nous appuyons sur la mesure du **degré de décentralisation cantonale** présentée par Sean Mueller dans son ouvrage *Theorising decentralisation : comparative evidence from sub-national Switzerland* de 2015. Il mesure la décentralisation cantonale en considérant trois dimensions de décentralisation politique et différentes sous-dimensions et indicateurs (Mueller, 2015a : 94-95). La base de données nous indique que les cantons les plus décentralisés sont Zoug, Obwald, Thurgovie et Appenzell Rhodes-Extérieures. A l'opposé, les plus centralisés sont les cantons de Genève, Neuchâtel et le Jura (Mueller, 2015a :98). Pour lui, « the cantonal decentralisation begins where central control ends » (Mueller, 2015a :65-67). Il sera par la suite intéressant d'observer si l'effet de la décentralisation ou de la centralisation influence l'application des conventions-programmes dans un canton et comment il la perçoit. Si la décentralisation cimenter la structure de cette étude du fait de son action organisationnelle dans le système politique suisse, elle représente aussi une importante force dynamique. Ce dynamisme évolue au fil du temps et des réformes, ainsi qu'au sein des relations intergouvernementales.

Ce cadre de recherche est le plus communément utilisé pour la recherche de problèmes ayant un nombre limité de cas (*small N*), ce qui amoindrit son pouvoir de généralité. Dans notre analyse, nous avons réduit l'analyse à un nombre limité de conditions (variables de contrôles ou indépendantes) attribuées à un petit panel de cas, dont le résultat peut lui, différer. Nous le verrons dans la partie méthodologique, certains critères ayant contribué à sélectionner les cantons sont liés à une hypothèse, tels que la taille et la population du canton, ainsi que le nombre de gouvernements locaux.

1.3.3 Groupes cibles et méthodes de collecte de données

1. Représentants cantonaux	Responsables directs de l'élaboration et de la mise en œuvre des CPs. Il s'agit d'un responsable par canton et par convention, totalisant 30 individus (annexe 3). Les profils des responsables sont très disparates en termes d'âge, de position professionnelle, d'ancienneté ou encore de genre (annexe 6).
2. Représentants fédéraux	Un responsable par office fédéral et convention, totalisant 5 individus (annexe 5). Leurs profils sont également très différents.
3. Secrétaires communaux	Questionnaire envoyé en janvier 2017 aux 2255 secrétaires des communes ⁴³ .

⁴³ Taux de réponse : 82.3% (mars 2017). Voir question adressée aux secrétaires communaux à l'annexe 11.

Vingt-sept entretiens ont été effectués. Alors même que trois responsables cantonaux n'ont pas souhaité répondre au sondage⁴⁴, il est parfois arrivé que plusieurs personnes du même service aient souhaité prendre part aux rendez-vous, augmentant ainsi le contingent des personnes interrogées⁴⁵.

1.3.4 Synthèse méthodologique

Dans l'intention de résumer et d'illustrer les différentes étapes et piliers de recherche, nous recourons à un tableau à trois colonnes introduisant la séquence des méthodes utilisées, ainsi que le champ de recherche (tableau 4). Les trois premiers piliers de recherche engagent une analyse qualitative par entretiens semi-directifs des responsables cantonaux et fédéraux lors desquels et à qui nous avons soumis un questionnaire de vingt-sept questions fermées et ouvertes, chaque questionnaire étant spécifique au niveau institutionnel cité (annexes 1 et 4). Pour les questions fermées, l'échelle de Likert a généralement été utilisée, soumettant aux sujets des propositions graduelles, allant de 1 à 4 ou 5. Le degré d'échelle a parfois varié. Selon Likert (1932), il n'y a aucune obligation d'attribuer un score élevé aux propositions favorables à la dimension mesurée et un score faible aux propositions défavorables plutôt que l'inverse. Nous avons donc ajusté les échelles en fonction des questions. Une fois les réponses obtenues, nous calculons leurs scores sur l'échelle en additionnant les résultats des réponses. Les moyennes permettront ensuite d'en tirer des tendances. Cette manière d'analyser l'information implique évidemment que chaque *item* possède la même pondération.

Une chose importante à garder à l'esprit lorsqu'il en vient aux analyses est que nous considérons la *perception* des responsables cantonaux et fédéraux dans la mesure où c'est leur appréciation qui a été recherchée. Cette partie de la recherche s'apparente au « bout de l'entonnoir » qui offre une analyse plus précise sur le terrain de la réalisation pratique de la réforme de la répartition des tâches. Ce pilier se compose de trois autres étapes méthodologiques mixtes, jonglant entre analyses qualitatives et quantitatives et un traitement quantitatif des questionnaires. La combinaison de l'AQQC et du *process tracing* s'inscrit dans les méthodes des relations ensemblistes (ou *set-theoric method*) telles que définit par Schneider et Wagemann (2012 :3).

⁴⁴ Le canton de Zurich pour les domaines de la protection de la nature et le domaine de la conservation des monuments historiques et le canton de Berne pour le domaine de la protection du bruit routier.

⁴⁵ Annexe 1 : questionnaire. Annexes 3 et 6: profils des répondants cantonaux.

Tableau 4 - Synthèse méthodologique

Piliers de recherche	Méthodes et techniques	Explications
1. Effets sur le fédéralisme	Qualitative : questionnaire et entretiens semi-directifs (annexes 1, 2, 3, 4)	<p>Est-ce que le fédéralisme est plus coopératif aujourd'hui ? (<i>implique plus de coopération entre les cantons et la Confédération</i>)</p> <p>A l'aide du questionnaire soumis aux responsables cantonaux d'abord, puis fédéraux ensuite, nous nous appuyons sur des questions relatives à la <i>coordination</i>, l'<i>intégration</i> et au <i>degré de communication</i> entre la Confédération et les cantons lors du processus d'élaboration des CPs.</p>
2. Respect des principes de la réforme	Qualitative et quantitative : questionnaire et entretiens semi-directifs	<p>Est-ce que les principes régissant la réforme de la répartition des tâches sont respectés ? Plusieurs questions se réfèrent directement aux principes de la RPT, soit existe-t-il un <i>partenariat</i> ? Si oui, est-il <i>égal</i> ? Est-ce que les <i>rôles entre stratégie / opérationnel</i> sont respectés et appliqués ? Utilisez-vous de <i>budgets globaux</i> ? Est-ce que le système des CPs permet <i>d'économiser sur les coûts</i> ? Les réponses sont codées de 1 à 5 sauf exception (5 = pas d'avis) et analysées ensuite afin d'obtenir des statistiques de la perception des responsables interrogés.</p>
3. Gouvernance multi-niveaux	Qualitative et quantitative : questionnaire et entretiens semi-directifs	<p>Est-ce que les conventions-programmes forment une nouvelle gouvernance multi-niveaux avec la participation d'autres acteurs, tels que les communes, les associations ou les privés ? L'existence de communautés épistémiques verticales est également examinée.</p>
4. Mesure de la performance perçue par les responsables cantonaux et fédéraux des CPs	A. Qualitative	<p>Quelle est la perception de la performance des CPs des responsables cantonaux ?</p> <p>A l'aide du questionnaire, nous mesurons <i>la satisfaction cantonale</i> pour le processus d'élaboration et la mise en œuvre de la CP. Deux réponses du questionnaire nous permettent d'obtenir la moyenne de cette perception de la performance [PERF].</p>
	B. Quali-quantitative	<p>Quelles conditions sont nécessaires et/ou suffisantes pour que les responsables cantonaux perçoivent la performance des CPs ?</p> <p><i>5 variables</i> : communication (COM), partenariat (PAR), gouvernance multi-niveaux (GMN), nombre de communes (GVTSLOC), taille et population du canton (CENVA).</p> <p><i>Outcome</i> : perception de la performance (PERF)</p>
	C. Qualitative : analyse des processus	<p>Quelles sont les séquences des conditions dans le mécanisme causal et comment agissent-elles dans le processus ?</p> <p>Mesurer le degré d'importance et la temporalité de chacune des conditions dans la configuration de solution. Ouvrir la <i>black box</i> de la chaîne de causalité.</p>

1.3.5 Mesurer et expliquer la *perception* de la performance

La performance est aussi polysémique que renvoie à de multiples définitions. Elle nous impose encore une ambiguïté de langue. Issu anciennement de la langue française *parformance*, ce terme a ensuite été adopté et modifié par les Anglais. Alors que les Français considéraient la performance comme un processus de formation de la perfection (Aubert, 2006), les seconds la comprenaient comme la conduite d'une action jusqu'à son achèvement, la réalisation des objectifs. Aujourd'hui, la deuxième articulation semble dominer. L'étude qui nous préoccupe implique la notion de performance publique, qui est au cœur des politiques de réformes managériales et renvoie non seulement à l'objectif de ces réformes, mais également aux moyens par lesquels elles se réalisent.

Dans le contexte de ce travail, la performance s'évalue par la « détermination des critères à l'aune desquels cette performance peut être mesurée » (Flizot, 2014 :77) et **ces critères explicatifs de la performance sont issus de la perception que s'en font les acteurs**. Emery (2007) montre justement que le lien entre performance et valeur rend obligatoire l'étude des représentations des personnes interrogées. Cela permet d'identifier les valeurs des organisations publiques et de savoir si ces acteurs partagent ou non une même vision. Il n'existe bien évidemment pas de conception unique de la performance dans le cadre des organisations, chacune reposant sur un fonctionnement propre. Au contraire, une multitude de conditions, d'indicateurs et de dimensions peut y être associée. Siscotte *et al.* (1999 :37) le rappelait d'ailleurs, « les tentatives qui pourraient être entreprises pour développer un indice synthétique unique mesurant la performance dans toutes ses dimensions sont illusoires ».

Au regard de ces éléments interprétatifs, nous mesurons la performance cantonale perçue en fonction de deux questions du questionnaire relatives à la *satisfaction cantonale* (figure 6), ainsi qu'aux *améliorations à effectuer* (figure 7).

Figure 6 - satisfaction cantonale

Quel est votre niveau de **satisfaction** générale concernant les aspects suivants des conventions-programmes ?

	<i>Très Inadapté (e)</i>			<i>très adapté(e)</i>	
- Durée de la convention :	[]	[]	[]	[]	[]
- Structure du contrat (15-16 dispositions):.....	[]	[]	[]	[]	[]
- Calendrier des séances avec la Confédération:.....	[]	[]	[]	[]	[]
- Fixation des indicateurs :	[]	[]	[]	[]	[]
- Fixation des objectifs :	[]	[]	[]	[]	[]
- Les délais imposés:	[]	[]	[]	[]	[]
- Contrôle fédéral – surveillance financière:	[]	[]	[]	[]	[]
- Contrôle par sondages :.....	[]	[]	[]	[]	[]
- Rapports annuels :	[]	[]	[]	[]	[]
- Formation continue associée aux CPs :.....	[]	[]	[]	[]	[]
- Type de financement fédéral (tranches) :.....	[]	[]	[]	[]	[]
- Contribution financière fédérale (quantité) :.....	[]	[]	[]	[]	[]
- Planification financière, liberté d'investissement :	[]	[]	[]	[]	[]
- Modifications des conditions générales :	[]	[]	[]	[]	[]
- Solution de substitution :.....	[]	[]	[]	[]	[]
- Facilité de la procédure :.....	[]	[]	[]	[]	[]
- Annexes :.....	[]	[]	[]	[]	[]

Figure 7 - améliorations nécessaires

Quels aspects de la convention-programme devraient être améliorés et à quel degré ?

	<i>très faiblement</i>			<i>très fortement</i>		
Gestion financière.....	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i> []
Respect des délais.....	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i> []
Qualité des prestations:.....	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i> []
Procédures administratives:.....	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i> []
Contrôles fédéraux (<i>controlling</i>) :	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i> []
Innovation, ouverture aux modifications:	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i> []
Sondages :.....	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i> []
Attributions de chacun:.....	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i> []
Autre(s) :.....	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i> []

Les résultats finaux ont été inversés dans les analyses (ex : fortes améliorations = satisfaction faible)

Les données et la mesure de la performance (ou satisfaction) cantonale peuvent être consultées à l'annexe 13.

Nous étendons ensuite l'analyse du quatrième pilier à l'aide de la méthode quali-quantitative comparée (AQQC). Cette méthode permet de généraliser les résultats issus d'une sélection d'un petit nombre de cas (N entre 5 et 50) en faisant une analyse et une comparaison de ces cas. Elle permet de tirer des corrélations entre les combinaisons de conditions et les résultats (chapitre 7). Ensuite, nous procédons à la méthode de l'analyse de processus (*process tracing*) en sélectionnant plusieurs cas issus des résultats de l'AQQC. Cette méthode consiste à pondérer l'importance des conditions dans la configuration de solutions. Pour ce faire, elle prend en compte la temporalité des conditions (séquence) dans la chaîne et leur degré d'impact sur l'occurrence ou la non-occurrence du résultat. Seul un nombre de cas restreint sera évalué et leurs mécanismes causaux décomposés (cas les plus typiques et le plus déviant en termes de consistance). La combinaison de la méthode AQQC et du *process-tracing* répond à l'utilisation d'une méthode multiple qui a déjà été appliquée plusieurs fois par les politologues (Williams et Gemperle, 2015 ; Beach et Pedersen, 2013) et renommée *Causal process tracing* ou *Multi method research MMR* (Rohlfing et Schneider, 2013 ; Williams et Gemperle, 2016).

1.4 Plan théorique et structure de la thèse

Structurée en huit chapitres et quatre parties, cette thèse a été rédigée entre août 2014 et octobre 2017. Alors que la première partie porte sur la théorie et le contexte de la recherche, la seconde partie se concentre sur une mise en perspective des CPs avec d'autres exemples de contrats verticaux en Suisse, mais aussi en Allemagne. La troisième partie est réservée aux analyses empiriques avec une AQQC qui exploite les données issues des entretiens et des questionnaires. Enfin, la quatrième et dernière partie est consacrée à la discussion des résultats et à la conclusion. Il est à espérer que cette manière de présenter l'information et l'analyse favorise une utilisation aisée, aide à la compréhension et réponde aux attentes des lecteurs.

Notre cadre théorique est de type « synthétique » puisqu'il intègre les meilleures caractéristiques de l'approche par cas avec celles de l'approche par variable et recourt à de multiples théories issues de différentes approches pour expliquer une seule et même problématique (Meur *et al.* 2004 :137). Découvrir tous les enjeux sous-jacents de la problématique suppose, dans ce cas de figure, avoir recours à un cadre théorique très large. Ces enjeux font notamment référence aux principes régissant la RPT qui encadrent le mécanisme des CPs.

Cette thèse débute par une partie introductive et contextuelle. Le **premier chapitre** est consacré à l'établissement du contexte et du cadre de recherche (1.1) de la problématique et des questions de recherche (1.2), l'explication du choix méthodologique (1.3) et du plan théorique (1.4).

Le **second chapitre** fait état des différentes théories qui alimentent et fondent cette étude. Afin d'appréhender au mieux les tenants et aboutissants de la répartition de tâches, nous avons premièrement recouru aux théories de la décentralisation que nous confrontons aux structures institutionnelles et aux réalités administratives actuelles (2.1). Ces théories sont considérées comme la pierre angulaire de notre étude dans la mesure où elles expliquent le fonctionnement des relations entre les acteurs institutionnels et s'appliquent au phénomène général de la distribution des compétences entre un organe central et des organes non centraux ou périphériques. Nous verrons encore que le terme de décentralisation peut prendre plusieurs formes et diverses combinaisons, de même que l'adoption d'un système plutôt qu'un autre peut entraîner une répartition des tâches distincte. La notion de décentralisation caractérise le terreau politique helvétique et revient souvent sur le devant de la scène, en particulier lors de modifications constitutionnelles afférentes à la mise en œuvre des politiques publiques. Parce que la décentralisation est une composante directe du fédéralisme, nous enchaînons ensuite avec les théories et les modèles de répartition des tâches dans un système fédéraliste (chapitre 2.2). Dans ce même chapitre, nous identifions les tâches qui peuvent être décentralisées et nous déterminons comment et quel niveau de gouvernement est le mieux à même de les financer et de les exécuter.

Nous poursuivons en développant les théories du fédéralisme dans la perspective de mieux situer le cadre de recherche (Friedrich 1968 ; Elazar 1987). Comme l'envisagent ces théories, il existe plusieurs types de fédéralisme. Un pays adoptant un fédéralisme coopératif n'aura pas les mêmes mécanismes de gestion publique qu'un pays optant pour un fédéralisme dual. Les règles changent et influencent les actions du service public. En Suisse, il a été possible de redistribuer les compétences à différents acteurs institutionnels en raison d'une forte volonté politique de convertir le fédéralisme d'exécution à un fédéralisme plus coopératif, soit de lutter contre la centralisation et de redonner du pouvoir décisionnel aux cantons. Les différentes désignations du fédéralisme sont ainsi examinées, à savoir les fédéralismes d'exécution, dual, fiscal ou coopératif (chapitres 2.3 et 2.4). Il est fondamental de bien se familiariser avec ces diverses formes du fédéralisme afin de comprendre pourquoi le système a dû être subverti en 2004.

Parce que la réforme de la répartition des tâches est directement liée au paradigme de la nouvelle gestion publique, nous faisons le point sur les théories et les principes qui ont ponctué les travaux préparatoires de la réforme (chapitre 2.5). Le principe du partenariat dans la collaboration verticale se distingue tout particulièrement par son importance dans cette thèse. Ce principe est voué à remplacer la tradition hiérarchique qui s'était peu à peu imposée entre les deux niveaux étatiques supérieurs. Il est supposé que

cette coopération est cimentée par l'effet catalyseur des CPs. Ces contrats verticaux, introduits progressivement au sein des structures administratives, permettent de consolider les rapports institutionnels et de clarifier les responsabilités de chaque acteur. Cette nouvelle façon de négocier s'intègre dans ce phénomène de contractualisation auquel le service public est témoin depuis les années 80. En continuité à la contractualisation, nous développons la théorie du *principal-agent* qui explique cette nécessité contractuelle. Elle affirme le besoin de conclure un contrat entre deux protagonistes, inégaux en termes d'information, qui leur permettront de respecter leurs engagements (chapitre 2.6). Nous développons encore brièvement la théorie du choix rationnel soutenant que la réalité politique est déterminée par des individus instrumentalement motivés qui agissent selon une logique utilitaire de coûts et bénéfiques à travers laquelle ils maximisent leurs récompenses. Autrement dit, ils ambitionnent « d'atteindre des résultats optimaux » en usant de tous les moyens à disposition en vue d'obtenir un rapport élevé entre ressources engagées et *outputs* obtenus, définition même de l'efficacité, que nous retenons justement lorsque nous considérons la performance. Cette théorie veut expliquer le comportement des législateurs qui ont défini les objectifs et les applications théoriques et pratiques des CPs pour qu'elles soient les plus performantes possibles. Enfin, les théories de la gouvernance multi-niveaux soutiennent l'idée d'une nouvelle coopération entre acteurs interconnectés issus du public et du privé qui renforceraient l'application et l'élaboration de ces CPs (chapitre 2.7). A cet égard, nous aurons l'occasion d'observer les multiples réseaux de gouvernance verticale étant impliqués de près ou de loin dans ce mécanisme contractuel, réseaux récemment définis comme des communautés épistémiques verticales.

Le **troisième chapitre** fait état des origines et des évolutions de la répartition des tâches en Suisse. Nous y développons le contexte historique des systèmes politique et administratif ayant subi de multiples réformes sous l'influence de la NGP et depuis les années 80 (3.1). L'idée de la distribution des tâches ne date pas d'hier, puisqu'elle établit ses origines déjà durant la période de l'Antiquité. A la base même de l'organisation publique d'une société, elle est source d'autonomie et de modernité. Nous identifions dans quel contexte s'est construit le système politico-administratif suisse (3.2). Cette construction étatique a toute son importance dès lors que nous étudions la répartition des compétences puisqu'elle nous permet d'identifier les mouvements de pouvoirs qui se sont concentrés au fil du temps entre les niveaux étatiques. Même si ces pouvoirs ont progressivement migré vers l'Etat fédéral au détriment des entités fédérées, peu d'actions ont été engagées pour changer ces effets ascendants. En effet, depuis la création de l'Etat fédéral, la centralisation des compétences a déjà été reconnue et dénoncée par les cantons, mais jusqu'à la réforme de la répartition des tâches aucune opération d'envergure n'a été entreprise pour l'empêcher. Situation surprenante, puisque le passé de la Suisse marque une tradition réformatrice active dans le service public. Dans ce chapitre, les causes qui ont mené la Confédération à prendre des mesures pour élaborer les plans de réforme sont développées (3.3). Nombreuses, elles étranglaient le système (crise financière, augmentation des exigences de la population, augmentation des coûts d'exécution des tâches, mais aussi

doublons administratifs et pertes financières). Tout était réuni pour entamer une réforme qui « revitaliserait » le système fédéraliste. Les principes de la RPT sont ensuite développés en détail (3.4) et sont suivis par les premiers résultats des évaluations cantonales et fédérales des deux premières périodes des CPs. Ces évaluations nous permettent d'obtenir une idée des difficultés qui existent encore au sein des cantons dans l'application de ces contrats quadriennaux. Grâce à elles, nous savons *quoi* chercher dans notre propre enquête et *comment* les aborder afin de proposer des améliorations au système des CPs. Puis, nous faisons un point sur la situation actuelle qui requiert selon certains parlementaires, une seconde répartition des tâches (3.5).

Nous poursuivons ensuite avec la **deuxième partie et le quatrième chapitre** qui passe en revue les différentes gestions appliquées aux tâches communes, permettant de mettre en perspective les CPs. Le chapitre aborde d'abord le cas des transports publics urbains et régionaux (4.1), des projets d'agglomération (4.2) et des prestations complémentaires (4.3). Ensuite, nous examinons les dispositions contenues dans les conventions-programmes et la procédure que les acteurs étatiques doivent suivre (4.4). Finalement et bien qu'absente de la sélection d'analyse de la recherche, nous poursuivons avec une convention-programme qui semble fonctionner mieux que les autres, en considérant l'ampleur de cette tâche : celle des mensurations officielles (4.6). Pourquoi ce choix ? Tout simplement parce que ce domaine public a été le premier à adopter le système de contrat quadriennal. Bien plus tôt que nous pouvons le croire puisque ces contrats ont été utilisés à la fin des années 90 déjà, presque vingt ans plus tôt que toutes les autres CPs. Nommés différemment au début, soit « mandats de prestations », ces contrats avaient toutefois les mêmes caractéristiques que les CPs. Aujourd'hui, parce que leur application est perçue comme exemplaire par les répondants cantonaux, nous les adoptons comme référence et les considérons comme une source d'information importante pour l'analyse des autres CPs.

Au chapitre cinq, nous procédons à une brève étude comparative de ces contrats en Suisse et en l'Allemagne. Comparer les contrats intergouvernementaux verticaux allemands nous permet de prendre de la distance sur le système des CPs et de mieux en saisir les particularités. Nous verrons ainsi pourquoi ces cas sont comparables (5.1), quelles sont leurs similarités et différences (5.2), le mode de partage des compétences (5.3) et les convergences ou divergences des contrats (5.4). Enfin, nous verrons quelles sont les évolutions des collaborations verticales respectives (5.5), ainsi que les résultats des réformes sur ces collaborations (5.6).

Dans le **sixième chapitre de la troisième partie**, il est question de l'analyse des résultats empiriques par niveau étatique. Les cinq CPs sélectionnées pour l'étude sont étudiées en détail. Nous débutons par expliquer comment s'est déroulée la collecte des données au chapitre 6.1, ainsi que comment ont été traitées ces données (6.2). Le reste du chapitre résume les résultats de tous les entretiens qui ont été donnés auprès des responsables cantonaux (6.3) et fédéraux (6.4), ainsi que du sondage effectué auprès des

secrétaires communaux (6.5). Nous identifions ensuite les points communs et les différences qui résident dans les réponses. Nous regroupons aussi les entretiens donnés pour la même convention-programme et en dressons des statistiques. Bien que les procédures soient plus ou moins les mêmes, de nombreuses particularités apparaissent dans chacune de leur application que ce soit au niveau du domaine analysé ou du canton (Mathys, 2016). Finalement, nous en offrons un bilan général (6.6).

Une fois les éléments problématiques de la convention-programme identifiés, nous passons au **septième chapitre** avec l'AQQC afin de déterminer quelles conditions sont nécessaires et/ou suffisantes pour que les conventions-programmes soient perçues comme performantes par le canton et pour le domaine sélectionné (7.1). Chaque étape est expliquée et présentée, en passant de l'opérationnalisation des conditions et des hypothèses, des données et de la calibration, de l'analyse des conditions nécessaires et suffisantes aux représentations graphiques. Nous utiliserons encore la méthode du *process tracing* afin de préciser nos résultats de l'AQQC (7.2). Trois mécanismes causaux sont examinés. La combinaison de ces deux méthodes nous offrira une analyse entre cas et au sein des cas. Cette méthode nous donnera davantage d'information sur chaque condition prise séparément, sur leur importance dans l'explication ou la non-explication du résultat et le moment où elle doit être présente. La validité de la recherche est discutée, ainsi que les limites de l'étude (7.3).

Nous passons au dernier et **huitième chapitre** qui est consacré aux résultats. Nous débutons avec un retour sur les axes de recherches et les hypothèses que nous confirmons ou laissons de côté en fonction des résultats (8.1). Premièrement, nous discutons des effets de la RPT sur le fédéralisme suisse. Deuxièmement, nous donnons des réponses concernant les applications des principes de la réforme. Troisièmement, nous prenons position sur la question de l'émergence de la gouvernance multi-niveaux dans le système des conventions-programmes. Enfin, nous répondons à la question de savoir quelles conditions permettent aux cantons de percevoir les conventions-programmes performantes. Nous poursuivons ensuite sur les perspectives et les contributions que ce travail a pu apporter (8.2), ses limites (8.3) et les réflexions plus personnelles du chercheur quant à son travail (8.4). Cette thèse s'achève avec le **neuvième chapitre** qui est réservé à la conclusion offrant les réflexions finales du chercheur.

PREMIERE PARTIE : DEVELOPPEMENTS THEORIQUES ET CONTEXTUELS

Chapitre 2 : concepts théoriques

Nous proposons un encadrement théorique à la recherche qui permet de mieux saisir les tenants et aboutissants de la problématique. En mobilisant les théories et les concepts clés de différentes approches, il est possible de situer et d'identifier les principaux déterminants de l'organisation institutionnelle suisse afin d'introduire la recherche empirique (Dafflon, 2006). Cette démarche retiendra notamment les théories de la décentralisation, du fédéralisme, de la répartition des tâches, de l'agence et de la gouvernance multi-niveaux.

2.1 Théories de la décentralisation

Bien que la décentralisation ne soit pas attribuée uniquement aux structures fédérales, mais également aux Etats unitaires, elle constitue un des aspects majeurs du fédéralisme (Freitag et Vatter, 2008 :272). Nicolas Schmitt de l'UNIFR considérait d'ailleurs le fédéralisme comme « une forme efficace de décentralisation » (2012:166), illustrant le lien fort qui existe entre fédéralisme et décentralisation. Le fédéralisme est régi avant tout par une séparation des pouvoirs, permettant à chaque entité de préserver une partie de son autonomie tout en mettant en commun d'autres exigences de leur régime à l'intérieur même d'une structure unifiée. Par conséquent, un grand nombre de tâches étatiques est attribué aux entités fédérées. L'explication n'est pourtant pas aussi simple lorsqu'il s'agit de définir la décentralisation avec exactitude, puisqu'elle renvoie à des arrangements et des contextes très variés selon les Etats. Lijphart (1999) évoque d'ailleurs l'existence d'une tension dans la double lecture qu'imposent le fédéralisme et la décentralisation en termes budgétaires et constitutionnels. Selon la domination de l'un de ces critères sur l'autre, un Etat unitaire ou fédéral adopte différents degrés de décentralisation. De fait, un Etat unitaire peut être plus décentralisé qu'un Etat fédéral. Nous verrons également que l'histoire institutionnelle suisse est un curieux et fragile équilibre entre centralisation des compétences et décentralisation de la mise en œuvre (Dafflon, 2004).

2.1.1 Choix d'une définition

Au regard des multiples définitions qui caractérisent la décentralisation, il a été nécessaire de choisir. Nous nous appuyons uniquement sur les concepts largement accueillis par la communauté scientifique de deux Allemands, Pr. Sabine Kuhlmann et Pr. Helmut Wollmann. Dans leur ouvrage de 2014 intitulé *Introduction to Comparative Public Administration : Administrative Systems and Reforms in Europe*, ces derniers attirent l'attention sur la prégnance de la décentralisation. La définition qu'ils lui donnent renvoie à la localisation des pouvoirs et aux fonctions de décisions. Selon eux, il faut la considérer comme un processus d'aménagement d'un Etat dans lequel des compétences sont transférées de l'État vers des entités autonomes (Kuhlmann et Wollmann, 2014 : 120).

Nous complétons cette définition avec la perspective qu'en donne le chercheur fribourgeois Pr. Bernard Dafflon, qui a beaucoup œuvré dans le domaine des finances publiques et de la répartition des tâches en Suisse. Selon son point de vue, étudier un système décentralisé en revient à considérer six thématiques (Dafflon et Gilbert, 2013 : 16). La première est *l'architecture institutionnelle* qui fixe le découpage territorial et l'organisation des collectivités. Il regroupe les bases juridiques et définit le type de décentralisation qui est appliqué : délégation, dévolution ou déconcentration ou une union de plusieurs d'entre eux⁴⁶. Ces dynamiques territoriales peuvent être observées en Suisse par les processus actifs des fusions de communes et les nombreuses collaborations intercantionales par exemple. Le deuxième aspect concomitant à prendre en compte est le *partage des compétences*. L'objectif ici est de savoir *qui fait quoi* et quels principes régissent cette séparation des pouvoirs. En Suisse, les principes phares seraient la subsidiarité et l'équivalence fiscale introduits en 2004 dans la Constitution. Le troisième élément, étroitement lié au second, s'inscrit dans la *fiscalité locale*, renvoyant au degré d'autonomie financière des entités décentralisées, de concurrence fiscale, de capacité de gestion des impôts ou encore du système d'imposition, de taxes et de redevance. En Suisse, les entités décentralisées collectent leurs propres impôts et assument leurs tâches selon le principe de la souveraineté fiscale. Dafflon propose encore les *transferts financiers* comme quatrième thème, impliquant une péréquation des ressources, une péréquation des besoins et des coûts, des transferts verticaux ou horizontaux et des dotations globales. Pour la Suisse par exemple, la péréquation est basée sur une automatisation de la solidarité, contrairement à d'autres pays comme la France.

⁴⁶ La **déconcentration** signifie un transfert de fonctions administratives d'un niveau à un autre. L'Etat implante des autorités administratives dans des circonscriptions locales administratives. Généralement, ces autorités sont dépourvues de toute autonomie et sont soumises au contrôle hiérarchique.

La **délégation** désigne le transfert de pouvoir et de responsabilité de l'Etat central à des entités semi-autonomes (collectivités territoriales, agences etc.) dans un domaine de responsabilité spécifique. Même si ces entités sont autonomes et ont une grande marge de manœuvre dans le processus décisionnel, elles sont relativement redevables à l'autorité. La délégation est parfois étudiée à travers la théorie du *principal-agent* pour illustrer l'efficacité de la délégation qui améliorerait l'administration des services (Bolderson et Mabbett, 1999).

La **dévolution** est la forme la plus poussée de la décentralisation car elle est associée à un transfert total des pouvoirs de l'Etat. Elle opère un transfert de compétences à des personnes morales de droit public élues par des administrés qui peuvent répondre de leurs choix devant des assemblées élues (décentralisation politique) ou qui ont le pouvoir de mobiliser des ressources financières tout en bénéficiant d'une autonomie budgétaire (décentralisation budgétaire). L'Etat central n'a plus aucun droit de regard.

Dans cette thèse, nous privilégions l'analyse des quatre premiers thèmes et laissons de côté les cinquième et sixième aspects qui concernent les *cadres budgétaires* et la formation des *capacités territoriales*. Ce choix est assumé et justifié par les directives habituellement temporaires accompagnant les cadres budgétaires de la gestion publique. Ils ne représentent donc pas un élément explicatif « de fond » pertinent. Quant aux compétences territoriales, elles ne concernent pas le cas suisse attendu que les cantons et les communes ont les capacités de gérer la mise en place de politiques publiques, de même que possèdent les équipements nécessaires à cette gestion.

2.1.2 La double décentralisation

Le système suisse engage une double décentralisation. Elle se traduit d'abord entre la Confédération et les cantons et entre les cantons et les communes ensuite. Cette double décentralisation fait partie d'un cadre fonctionnel plus large où trois espaces organisationnels composent le tableau : institutionnel (la sphère décisionnelle), fonctionnel (espace géographique, périmètres territoriaux où des effets de débordements peuvent exister) et opérationnel (exécution des politiques publiques dans un périmètre donné) (Dafflon, 2006b). Nous verrons plus loin qu'aujourd'hui, le niveau institutionnel ne correspond plus aux exigences des niveaux opérationnels et fonctionnels.

Cette double décentralisation doit encore être appréhendée dans les deux sens (Dafflon et Madiès, 2008). D'une part, la construction helvétique correspond à une décentralisation ascendante puisque nous partons de l'idée qu'elle s'est effectuée à travers un processus *bottom-up* (exemplification suisse au point 2.1.3). Dans cette mesure, les cantons ont volontairement et progressivement laissé des compétences à la Confédération au fil de révisions constitutionnelles successives. Cette décentralisation ascendante n'inclue pas les compétences générales résiduelles dont jouissent les cantons, à savoir dans tous les domaines où le constituant fédéral ne s'est pas vu attribué de compétences. A l'art. 42 al. 1 Cst : « La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution ». L'énumération de ces tâches se trouve aux articles 54 à 125 Cst, divisés en dix sections relatives à l'étranger, la sécurité, la défense nationale, la protection civile et la formation, la recherche et la culture, l'environnement ou encore l'aménagement du territoire. Dans un tel système, il n'est donc pas nécessaire que la Constitution fédérale énumère les tâches des cantons puisque ces tâches sont accomplies dans le cadre de leurs compétences résiduelles. Les constitutions cantonales n'ont donc pas à fixer des règles de répartition des compétences entre Confédération et cantons.

D'autre part, des éléments du système politique coïncident avec une forme descendante (*top-down*). Cette forme descendante est observée entre les cantons et les communes, puisque ces dernières sont définies par le droit cantonal (figure 5). Selon Dafflon (2015a), la délégation verticale ressemble en réalité

davantage à de la déconcentration. Selon lui, la Confédération décide, les cantons planifient et les communes exécutent. Il donne l'exemple de la politique publique de revitalisation des eaux, pour laquelle les cantons s'exécutent en « respectant les 57 critères imposés par la Confédération sans pouvoir eux-mêmes en décider autrement » (Ibid : 18). Ainsi, pour ce chercheur fribourgeois, la hiérarchie est encore bien présente au niveau opérationnel. La réalité du terrain montre une domination des préférences du centre sur la mise en place de certaines politiques publiques. Pour expliquer ce phénomène, Dafflon se base sur le modèle du *principal-agent* qui se réfère à l'asymétrie d'information et la dépendance financière verticale entre contractants. Malgré leur grande autonomie, les cantons restent dépendants des subventions de la Confédération, qui exige en retour le maintien de standards minimaux des services publics décentralisés, ressemblant alors à une mise sous tutelle, selon l'adage du *qui paye, décide*. Pour illustrer ces délégations ascendante et descendante, un transfert d'une compétence ou d'un impôt du niveau local au niveau cantonal exige un vote à la majorité simple en vue de modifier la constitution cantonale. En revanche, un transfert de compétence des cantons à la Confédération ou inversement nécessite une modification de la Constitution fédérale qui, elle, requiert la double majorité du peuple et des cantons.

Laissons là pour le moment ces réflexions et revenons aux cas plus pratiques de délégation verticale avec la double décentralisation afin de comprendre au mieux son fonctionnement.

2.1.3 Attribution des tâches de la Confédération aux cantons

Le principe régissant la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons est énoncé à l'art. 3 de la Constitution : « Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération ». Ainsi, selon les règles de primauté du droit, les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution, aux lois et ordonnances. Chacun définit librement la forme et le contenu de ses lois en fonction de son territoire et de ses propres particularités et est responsable d'appliquer la législation fédérale en adoptant des normes d'exécution du droit fédéral (fédéralisme d'exécution, art. 46 al. 1). Parfois, les normes cantonales d'exécution du droit fédéral sont soumises à l'approbation de la Confédération, en vertu de règles spéciales de la législation fédérale, telle qu'à l'art. 29 de la loi sur la poursuite pour dettes et faillite du code civil suisse. Selon l'art. 44 al. 1 et 2, la Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches, collaborent entre eux et se doivent respect et assistance. Ils s'accordent réciproquement sur les entraides administratives et judiciaires. Ainsi, l'attribution des tâches de la Confédération aux cantons s'effectue dans un cadre normatif fort de collaboration.

L'art. 46 al. 2 prévoit d'ailleurs que la Confédération et les cantons conviennent ensemble d'objectifs et mettent en place des programmes que la Confédération soutient financièrement. Les CPs renvoient justement à ces programmes, dans lesquels les objectifs y sont définis conjointement et les finances y sont partagées. Toutefois, la Confédération a la possibilité de rétrocéder des compétences aux cantons, mais seulement si elles sont facultatives, non si elles sont obligatoires. Dans ce dernier cas, les cantons légifèrent. Selon l'art. 164 al. 2 de la Constitution : « une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue ». Ce premier principe s'accompagne d'un second, qui donne la direction de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. L'impulsion principale derrière le concept réside dans la subsidiarité qui laisse en premier lieu les compétences à l'organe inférieur si celui-ci est capable de les gérer efficacement. Si tel n'est pas le cas, alors l'organe supérieur les prend en charge. L'idée principale est que les communes doivent assumer autant de tâches que possible (Steiner et Kaiser, 2013 : 146). Certains avantages à cette décentralisation extrême des responsabilités résident en une meilleure réactivité de l'action de l'Etat, ainsi qu'un service à la cité plus efficace et à moindres coûts, les préférences des citoyennes et citoyens et le marché local étant connus.

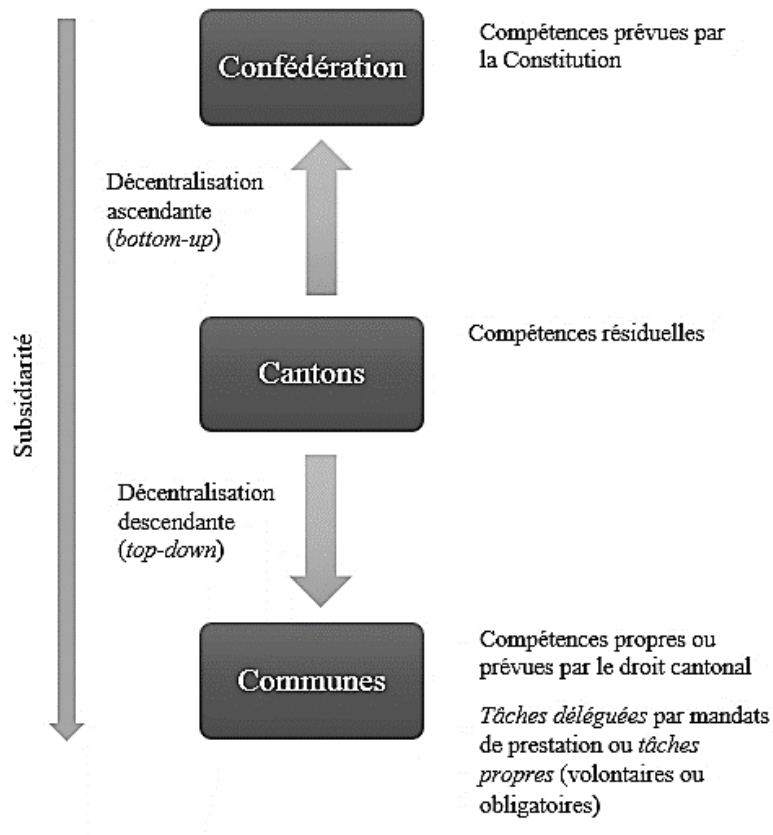
Afin d'illustrer l'important rôle des organes institutionnels du niveau inférieur, prenons l'exemple du processus d'élaboration d'une nouvelle loi fédérale. Cette élaboration peut finir par déborder sur une compétence résiduelle des cantons qui se termine souvent par un règlement des différends (Steiner et Kaiser, 2013). Les commissions législatives qui élaborent les textes légaux sont souvent confrontées aux organes de coordination, faisant office d'intermédiaires des cantons, comme les conférences des directeurs cantonaux des finances, de l'instruction publique ou encore de l'environnement. Voilà pourquoi la procédure de consultation avant la présentation d'une nouvelle loi est strictement nécessaire. Les résultats de cette procédure sont publiés et commentés à l'intention du Parlement en tant que « Message du Conseil fédéral ». Dans le cas où des problèmes d'ordre général surgissent dans l'application du droit fédéral par les cantons, la commission de gestion du Parlement fédéral peut intervenir pour résoudre les différends. Ainsi, contrairement à celle des cantons, l'autonomie des communes est déléguée par les constitutions cantonales, impliquant alors un fédéralisme au niveau des cantons plus centralisateur qu'au niveau fédéral (Pfeiffer et Weber 1991 :105) (figure 8).

2.1.4 Attribution des tâches des cantons aux communes

Les communes sont des entités définies dans le droit public cantonal. Elles sont donc des institutions de droit cantonal ayant l'autonomie pour réaliser des tâches publiques dans un territoire limité (Steiner et Kaiser, 2013 : 143). Au niveau juridique, l'art. 50 al. 1 de la Constitution prévoit la garantie de l'autonomie communale. Leur organisation diffère d'une commune à une autre en raison de la différence de taille et des législations cantonales. Les administrations communales mettent en œuvre les tâches qui leurs sont octroyées par la politique communale, cantonale et fédérale. Lorsque la commune reçoit un mandat d'exécution du canton ou de la Confédération, alors nous faisons référence à une tâche *déléguée* (figure 8). Dans le cas où les tâches comprennent la réglementation juridique des missions relevant de la sphère de compétences de la commune, alors nous évoquons plutôt une tâche *propre* (Steiner et Kaiser, 2013 : 144). Dans ce dernier cas, les tâches propres impliquent la création et la gestion législatives, ainsi que l'exécution de la tâche. Parmi ces tâches propres, font partie les tâches que les communes ont décidé d'assumer et les tâches obligatoires, à l'exemple du plan d'aménagement local ou du règlement communal des constructions. « Les tâches que les communes décident d'assumer peuvent être fournies par les communes pour autant que ni la Confédération, ni les cantons, ni d'autres organisations n'en soient exclusivement responsables et qu'elles concourent au droit commun » (Steiner et Kaiser, 2013 : 145). Selon les juristes, cette délimitation duale entre tâches propres et déléguées serait pourtant dépassée depuis 1967, lorsque le Tribunal fédéral dénonçait une définition de l'autonomie communale trop étroite. Il serait aujourd'hui plus juste, selon lui, d'évoquer la notion plus générale de compétences *résiduelles*, signifiant qu'elle assume les tâches locales qui n'incombent ni à la Confédération, ni au canton (Tanquerel et Bellanger, 2007). Si les cantons de Vaud, Fribourg et Genève utilisent encore l'ancienne distinction, les constitutions des cantons d'Argovie, Berne, Jura, Bâle-Ville, Zurich et Thurgovie invoquent ce principe de compétences résiduelles.

Ainsi, la réforme de la répartition des tâches n'est pas seulement intervenue entre la Confédération et les cantons, mais également entre les cantons et les communes. Premièrement, le système péréquatif des cantons s'est adapté aux besoins des communes : les disparités communales ont été réduites par un soutien accru aux communes qui doivent supporter des charges supplémentaires. Au cours des dernières années, de nombreuses tâches ont été transférées du niveau communal au niveau cantonal (par décentralisation ascendante) en raison de la difficulté de certaines petites communes à supporter des coûts croissants de mise en œuvre. La principale cause en revient aux changements législatifs de la Confédération qui entraînent un gonflement du droit cantonal et une augmentation de responsabilités et de moyens (Steiner et Kaiser, 2013 : 146). La figure 8 donne une synthèse de la double décentralisation qui dynamise les rapports institutionnels en Suisse et la nature de l'octroi des compétences de chacun des niveaux.

Figure 8 - La double délégation verticale des compétences entre les niveaux étatiques suisses



Source : auteure, inspiré de Dafflon et Madiès, 2006 : 40

2.1.5 Le contexte de la décentralisation en Suisse

La singularité de la décentralisation dans un pays fédéraliste s'exprime également par la dualité de sa nature, oscillant entre diversité et unité. La Suisse est fortement imprégnée de ces deux dimensions. Elle en a fait son créneau et son succès politique. « La diversité est dans l'unité le point de départ des différentes théories du fédéralisme » (Fleiner, 2002). En Suisse, la diversité est soulignée à deux reprises dans la Constitution. En plus de l'article 2 al. 2, l'article 69 al. 3 prévoit que la Confédération tient compte des diversités culturelles et linguistiques du pays dans l'accomplissement de ses tâches. Alors que l'éducation est une politique publique qui par exemple, relève des cantons, voire des communes, traduisant cette diversité que les citoyens et les autorités publiques revendiquent, la France a, au contraire, défini l'éducation comme une préoccupation nationale (Anderson, 2010). L'unité détermine également la Suisse, qui fait partie intégrante du préambule de la Constitution : « Le peuple et les cantons suisses, déterminés à vivre ensemble leurs diversités ». Elle traduit la manière dont les particularismes peuvent

être traités au niveau institutionnel (Biela *et al.* 2013). Dit autrement, cela signifie par exemple qu'une nouvelle répartition des tâches est toujours négociée entre les parties et que les décisions sont généralement prises de manière conjointe, car les acteurs politiques prêtent une grande attention aux minorités et parce que des groupes sociaux et politiques se manifestent dans le processus de décision pour se faire entendre. Cette manière de penser et de s'organiser définit la culture politique suisse qui se traduit par des institutions, des pratiques et des valeurs. Cette recherche soulèvera également l'existence de cultures politiques *inter* et *infra* systémiques. La culture politique de l'Allemagne diffère par exemple de la Suisse, de même que les cultures politiques se distinguent d'un canton à l'autre. Cette différenciation laisse interpréter une répartition des tâches hétérogène entre les pays mais aussi entre les entités d'un Etat fédéral (Jacot-Descombes, 2013).

En bref, l'allocation des compétences décisionnelles, financières et de mise en œuvre sera différente en fonction des types de systèmes unitaires, mais également en fonction des systèmes fédéralistes. Nous verrons, par ailleurs, que si certaines CPs sont appliquées différemment en fonction des cantons, certains de ces cantons ont mis en place des structures administratives et des formes particulières de collaborations avec les communes. La lecture de ces types de décentralisation appliqués en Suisse ne permet cependant pas de concevoir ou de comprendre toutes les caractéristiques ou *us et coutumes* du fonctionnement politico-administratif de la Suisse. Pour cela, il est essentiel de revenir au passé de la Suisse, tiraillée par une centralisation « rampante » des compétences (CF, 2001) et une décentralisation de la mise en œuvre. Le recours à la temporalité est central dans la mesure où elle a une incidence directe sur le fonctionnement présent des institutions (Steinmo, 2010 :367). La RPT s'inscrit notamment comme un événement important dans le processus de mutation des institutions suisses.

2.1.6 Histoire de la centralisation des compétences

D'un point de vue historique, la centralisation a également eu un rôle saillant dans la construction du système politique suisse. C'est en 1848 avec la Constitution fédérale élaborée par la Diète, qui voulait instaurer un compromis entre les vainqueurs libéraux et les perdants catholiques, que débute ce processus lent mais avéré de la centralisation des compétences vers la Confédération (Vatter, 2005 :3 ; Knapp, 1986). Même si cette Constitution a fondé la Suisse fédérale moderne qu'elle n'a cessé être depuis, la Confédération s'est vue progressivement octroyer des compétences au fil des révisions de la Constitution, obtenues par l'acceptation de la double majorité des cantons et du peuple. En réalité, le niveau fédéral était très faible en 1848 puisque les cantons préservaient encore une part significative de leurs pouvoirs (Kriesi et Trechsel, 2008 : 34). L'idée maîtresse de cette nouvelle Constitution était de donner à la Suisse un gouvernement plus centralisé en confiant bon nombre de pouvoirs et de devoirs à la Confédération qui incombaient jusqu'alors aux cantons (Aubert, 1974). Par exemple, elle a permis d'abolir les tarifs

intercantonaux, de centraliser les services postaux ou encore d'octroyer un monopole à l'Etat fédéral sur la monnaie nationale (Kriesi et Trechsel, 2008 : 35). C'est dès le début des années 1870 qu'une première procédure de révision de la Constitution fut entamée. La première tentative de révision totale fut repoussée en 1872 par la Suisse romande et les cantons catholiques qui la trouvaient trop centralisatrice. Pour que les conservateurs catholiques se réconcilient avec l'Etat fédéral radical, il fallut la révision totale du 19 avril 1874, qui introduisit une démocratie non plus représentative, mais semi-directe avec le référendum facultatif (Bigler, 2013). Ce sont les concessions octroyées aux fédéralistes romands et les restrictions aux droits des catholiques conservateurs qui ont permis aux réformes de s'imposer (Bigler, 2013 : 181). Gardons tout de même à l'esprit que malgré cette centralisation croissante des compétences au détriment de la souveraineté cantonale, les cantons ont néanmoins gardé un large degré d'autonomie vis-à-vis des autorités fédérales (Kriesi et Trechsel, 2008 : 36).

Au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle et jusqu'en 1914, la Constitution fut l'objet d'une vingtaine de révisions pour développer cette centralisation entreprise en 1848, environ tous les trois ans. « Dans les trente-sept ans qui s'étendent du début de la Première Guerre mondiale jusqu'à nos jours, il y eut presque un amendement par an » (Rappard, 1951: 137). Plusieurs changements furent opérés par simple voie législative et même avant la Première Guerre mondiale. En 1898, a eu lieu la nationalisation des chemins de fer et en 1907, la modification de l'organisation militaire : deux mesures à teneur centralisatrice qui furent prises par le peuple aux urnes sans que la Constitution en ait subi de révision. Ce phénomène n'exclut pas non plus une centralisation financière. La Confédération a notamment puisé dans les impôts directs alors qu'à l'origine ces ressources étaient reconnues comme « chasse gardée » des cantons et des communes. « La centralisation répartit la charge fiscale entre tous les cantons, entraînant ainsi une surcentralisation. Pourtant, dans les faits et depuis la Seconde Guerre mondiale, la centralisation de tâches régionales a été préconisée en Suisse tant par la Confédération que par les cantons, qui y voyaient des avantages » (Frey, *et al.* 2005 : 23). Un phénomène de polarisation certes en opposition avec la philosophie politique de construction *bottom-up* suisse, mais en accord avec les entités fédérées. Ainsi, la Confédération s'attribuait de nouvelles compétences et les cantons faisaient « cofinancer leurs prestations publiques par d'autres instances, déchargeant ainsi leurs budgets par cette externalisation des coût » (Frey *et al.* 2005 : 23).

En 1998, après des dizaines d'années de débats et discussions⁴⁷, la Constitution fédérale fut finalement achevée et entra en vigueur en 1999. Elle reprenait le rapport de la commission Furgler avec « une

⁴⁷ Dans les années 1970, la tendance centralisatrice était telle que le projet avorté d'une nouvelle Constitution fédérale soutenu par Kurt Furgler (Conseiller fédéral PDC de 1972 à 1986, de St-Gall (1924-2008)) et Luzius Wildhaber (Juriste suisse, président de la Cour européenne des droits de l'homme du 1^{er} novembre 1998 au 18 janvier 2007 (1937-)) voulait que tout ce qui n'était pas explicitement attribué à un niveau institutionnel aurait automatiquement été sous responsabilité fédérale brisant ainsi la pratique d'attribution des pouvoirs résiduels aux cantons (Freymond, 2013 : 390-391). La Commission d'experts Furgler avait été créée en 1977 pour aboutir à une révision totale de la Constitution, la recommandant pour contrer les déficiences de l'Etat, améliorer les relations entre la Confédération et les cantons et éviter les charges excessives récurrentes sur les départements fédéraux. En 1980, ce long processus de négociations a finalement résulté sur quelques modifications (Braun, 2009 :9). Mais le programme d'économie accepté en votation populaire en 1980, qui devait pallier les déficits financiers de la Confédération suite à la crise

articulation claire basée sur des critères objectifs, doublée d'une langue et d'une terminologie adaptée à l'époque » (Message du CF, 1996). Néanmoins, elle n'apportait pas de répartition fondamentalement nouvelle des compétences entre Confédération et cantons. Dans certains domaines toutefois, cette dernière Constitution a rééquilibré la balance des pouvoirs et développé la notion d'égalité entre les cantons et la Confédération, même s'il ne s'agissait que d'une mise à jour du droit existant. Par exemple, pour la politique extérieure, les articles 45 et 55 prévoient « l'information et la consultation des cantons », ainsi que leur « association lorsque leurs compétences ou intérêts essentiels sont touchés »⁴⁸ au niveau fédéral. Ce droit de consultation n'était jusqu'alors inscrit que de manière ponctuelle dans la Constitution et ne trouvait une définition générale qu'au niveau de l'ordonnance⁴⁹. Aussi, l'art. 147 régleme la procédure de consultation, prévoyant que « les cantons (...) sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée (...), ainsi que les traités internationaux importants. » D'après le Conseil fédéral, il y a pourtant un renforcement d'une collaboration paritaire entre la Confédération et les cantons depuis 1995⁵⁰. La modification des articles constitutionnels évoqués *supra* le prouve, de même que l'art. 43 al. 2 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC) qui demande une meilleure prise en compte des intérêts des cantons et des communes dans la mesure où ils sont responsables de la mise en œuvre des actes législatifs. Dans le même registre, cette coopération paritaire s'est exercée en groupe de travail lors de l'élaboration de la loi du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC ; RS 138.1). Elle continue encore avec l'élaboration et la rédaction du message du 14 décembre 2001 concernant la RPT qui s'est effectuée dans le cadre d'une organisation de projet paritaire Confédération-cantons, dans laquelle les communes étaient aussi représentées.

Ainsi, les phénomènes de centralisation - décentralisation sont au cœur de l'histoire et du système politique suisse. Nous avons pu développer plusieurs aspects importants de la décentralisation. Premièrement, elle est une composante directe du fédéralisme, qui souligne l'existence d'une répartition des pouvoirs entre les entités constituantes de l'Etat. Elle se manifeste sous deux formes distinctes - ascendante (*top-down*) ou descendante (*bottom-up*). Parce que l'application de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et entre les cantons et les communes est très variable, elle renvoie à la notion de double décentralisation qui s'exprime par une délégation verticale des pouvoirs.

économique de 1973, a engendré des réductions importantes de revenus aux cantons (trois modifications constitutionnelles étaient proposées : 1. Suppression de la quote-part des cantons au produit net des droits de timbre. 2. Réduction de la quote-part des cantons au bénéfice net de la Régie des alcools. 3. Suppression de la subvention fédérale destinée à abaisser le prix du pain.). Les discussions reprirent aussitôt sous l'initiative de la Conférence des délégués des finances et ont résulté sur une publication d'un rapport soulevant les nombreux problèmes existants en 1991. Soutenus par la Confédération, les délégués des finances ont invité des experts économiques à trouver des solutions qui ont présenté leurs analyses en 1996 et les ont envoyées à la procédure pré-parlementaire. Après avoir recolté les avis, le gouvernement a décidé de lancer une étude législative complète afin de soumettre de nouveau le projet au Parlement, intégrant également les membres des autres départements fédéraux, les experts scientifiques et toute autre partie prenante (Braun, 2009 :10). Une telle procédure à deux niveaux était assez inhabituelle dans le processus de réformes suisses. Trois ans plus tard, le message relatif à la répartition des tâches en 2001 aboutissait.

⁴⁸ Conférence nationale sur le fédéralisme, Intervention de Pascal Broulis, 28 novembre 2014, Soleure

⁴⁹ Message du 20 novembre 1996 relatif à la nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 212 s.

⁵⁰ Rapport du Conseil fédéral sur les conventions fixant des règles de droit conclues entre la Confédération et les cantons, établi en réponse au postulat « Conseil des Etats 01.3426 Commission des institutions politiques CE (99.436). Traités normatifs conclu entre la Confédération et les cantons » du 27 août 2001

L'attribution des compétences dépend de facteurs politico-historiques : la Confédération se voyant octroyer ses pouvoirs *via* la Constitution, les communes *via* le droit cantonal et les cantons *via* le droit fédéral, sans compter l'existence des pouvoirs résiduels. Enfin, nous avons observé que la centralisation a également eu un rôle important dans la construction du système politique suisse et que cette tendance centralisatrice devait être endiguée par la révision constitutionnelle de 1999, bien qu'aujourd'hui elle soit encore relativement forte.

2.1.7 La CdC, frein à la centralisation ?

Bien que l'action « lobbyiste » de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)⁵¹ défende la place et la participation des cantons dans les affaires fédérales, elle ne peut empêcher la centralisation. Se réunissant quatre fois par an en séance plénière, les membres de la CdC représentent une voix importante des cantons à Berne. Elle devient ainsi un partenaire important dans les processus décisionnels au niveau fédéral (Linder et Vatter, 2001 :105). Le canton n'est plus seul face au gouvernement fédéral, ce qui lui confère davantage de poids. La CdC a d'ailleurs eu beaucoup d'influence lors de l'élaboration de la RPT et a notamment fortement défendu le principe de partenariat. Toutefois, il faut nuancer son impact car même si les cantons sont davantage représentés à Berne, il est plutôt question d'une accentuation des intérêts régionaux et d'un regroupement des forces cantonales constatés ces dernières années. D'un côté, les cantons restent encore divisés sur beaucoup de questions publiques et de l'autre, le gouvernement fédéral ne cesse de renforcer son rôle. Au cours des dix dernières années, de nombreux cantons ont institutionnalisé leur propre lobbying, en particulier les cantons du sud-ouest de la Suisse, tels que Genève, Valais, Jura et Tessin, cantons qui avaient des préoccupations peu discutées en termes de politiques publiques ou pas assez débattues sous la coupole bernoise (Roethlisberger, 2016). Quant aux cantons de Berne, Bâle-Ville et Lucerne, ils élargissent progressivement leurs activités en la matière (rapport du CF en réponse au postulat 01.3426, 2001). Néanmoins, les cantons ne peuvent pas assurer la grande quantité de tâches à eux seuls ou ne le peuvent plus. Avec l'Etat social, la santé et la mobilité croissante, les différences entre cantons en matière sociale et de formation sont de moins en moins admises. Les frontières politiques ne sont plus les mêmes qu'avant : on assiste graduellement à des phénomènes de *spillover*, à savoir des effets de débordements de services publics d'un canton sur un autre. La situation a immanquablement changé depuis le siècle passé. C'est pourquoi les cantons ne peuvent pas pleinement retrouver leur indépendance en raison de tâches devenues trop nombreuses et lourdes à financer.

⁵¹ Ou *Die Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK)

Cette première partie de chapitre a ainsi développé le fonctionnement de la décentralisation en Suisse, ses différentes ramifications ainsi que son impact sur le « terrain ». Reste maintenant à entrer plus en détail avec l'identification des types de tâches et de compétences et leur expression dans le paysage institutionnel suisse, afin de mieux saisir le fonctionnements des rapports de collaboration verticale.

2.2 Théories et modèles de la répartition des tâches

Quels types de compétences existent et comment ces compétences sont réparties entre les niveaux étatiques ? Il s'agit de comprendre quel niveau est en mesure de décider, de financier et de mettre en œuvre dans une situation-type donnée. Définir les termes utilisés en matière de compétences ou de tâches semble avant tout essentiel.

2.2.1 Distinction entre domaines et tâches

Juridiquement, une compétence est un pouvoir légal d'agir. La tâche est également un élément d'une politique publique à laquelle correspondent un financement, un cadre normatif et un produit découlant de la mise en œuvre d'une mesure (Jacot-Descombes, 2013 : 25). Dans cette thèse, nous analysons principalement cinq tâches, appartenant à quatre domaines différents (tableau 5).

Tableau 5 - Choix de cinq tâches représentant quatre domaines publics

Domaines	Tâches
Environnement	Protection de la nature et du paysage
Environnement	Protection du bruit et de l'isolation acoustique
Culture	Conservation des monuments historiques et protection du patrimoine naturel
Migration	Intégration cantonale
Economie	Encouragement à la politique régionale

Source : auteure, inspiré de Jacot-Descombes, 2013 :25

2.2.2 Typologie fédérale des compétences

Comme évoqué au chapitre 1, la répartition des compétences s'inscrit largement dans la Constitution. La Confédération est compétente dans tous les domaines qui lui sont attribués par la Constitution selon l'art. 42 al. 1 Cst ou selon l'art. 43a al. 1 : « elle assume les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou

qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération ». L'art. 3 précise que « les cantons (...) exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération ». Comme préalablement évoqué, il semble être très complexe de déterminer précisément le nombre de tâches assignées à la Confédération puisque cela dépend des conditions de comptabilisation. Si le DFF compte une quarantaine de tâches fédérales divisées en treize groupes dans un rapport de 2012, le plan comptable MCH2 en dénombre près de mille en 2014.

La Chancellerie fédérale donne une typologie des compétences s'appliquant comme suit (admin.ch) :

1. **Compétences exclusives** : dans ce cas, un niveau de gouvernement détient toutes les compétences pour accomplir une tâche. « La compétence fédérale a une force dérogatoire (originaire ou immédiate) » (admin.ch). Considérant la primauté du droit, « les compétences cantonales deviennent aussitôt caduques » (Ibid.). Si le canton s'attribue une compétence qui appartient à la Confédération, il viole le principe de la force dérogatoire. Toutefois, lorsque le canton exerce une de ses compétences propres (ou résiduelles), la Confédération ne peut pas intervenir, ni exercer son rôle de surveillance.

2. **Compétences conjointes** : « les cantons et la Confédération se partagent les responsabilités pour une même tâche, en privilégiant les procédures contractuelles. Les tâches communes en font justement l'objet. Dans ce cas, la primauté du droit demeure et c'est la législation fédérale qui donne la direction à la décision, mise en œuvre et exécution.

3. **Compétences concurrentes** : les cantons peuvent légiférer aussi longtemps que la Confédération n'a pas réglementé la matière de manière exhaustive. Autrement dit, « au moment où la disposition constitutionnelle qui les consacre entre en vigueur, les compétences fédérales ne sont que virtuelles, c'est-à-dire qu'elles n'ont aucune influence sur la législation cantonale en vigueur dans ce domaine. Elles ne deviennent actuelles qu'à partir du moment où la Confédération en fait usage. » (Malinverni, 1988 :591). Il est alors question de savoir, par interprétation de la législation fédérale, si l'usage de la compétence fédérale est exhaustif ou seulement partiel. Seulement là, le droit cantonal peut se placer. « La compétence fédérale a donc une force dérogatoire différée ou subséquente (admin.ch). Ainsi, dans ces domaines concurrents non limités aux principes, les réglementations cantonales sont provisoires et « deviennent caduques dès que la Confédération fait usage de sa compétence » (Ibid.).

4. **Compétence globale ou fragmentaire** : dans le cas d'une compétence globale, celle-ci « recouvre l'ensemble du domaine, alors qu'une compétence fragmentaire ou « parallèle » recouvre quant à elle une partie d'un domaine » (admin.ch). Elle se caractérise par le fait qu'elle appartient simultanément aux deux collectivités et que les compétences se superposent, se complètent sans s'exclure mutuellement. Par exemple, tant la Confédération que les cantons prélèvent des impôts, de même que légifèrent sur les Universités. Il se peut aussi que la compétence législative soit limitée aux principes. Dans cette

perspective, la Confédération ne fixe que les grandes lignes et les cantons restent compétents pour l'appliquer. Par exemple, l'art. 79 de la Constitution mentionne que « La Confédération fixe les principes applicables à l'exercice de la pêche et de la chasse » (admin.ch).

5. **Compétence d'encouragement** : « la Confédération peut agir de sa propre initiative dans le domaine considéré. Cette compétence est néanmoins matériellement limitée à des mesures d'encouragement » (admin.ch). La Confédération ne va « pas dans les détails, ni ne prévoit de restrictions » (Ibid.).

6. **Compétence de soutien** : « la compétence de la Confédération est subordonnée à l'initiative du canton » (admin.ch). Par exemple, l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale sur les langues de 2006, « La Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières » (Ibid.).

7. **Compétences tacites** : les compétences fédérales doivent figurer dans la Constitution, mais il y a parfois des exceptions. Dans le Message concernant l'initiative populaire fédérale « pour un jour de la fête nationale férié (initiative 1^{er} août) » (FF 1992 III 861 s.), la Commission est arrivée à la conclusion que la Confédération possède une compétence non écrite par la nature des choses qui l'autorise à instituer une fête nationale et à en régler les modalités. Ainsi, bien que la compétence d'instaurer une fête nationale ne soit pas inscrite dans la Constitution, la Confédération peut tacitement le faire, « par la nature des choses ». Afin de ne pas empiéter sur la compétence des cantons, l'introduction du 116 bis a néanmoins été formulé dans les messages fédéraux pour que la Confédération soit compétente : « Le 1^{er} août est fête nationale dans toute la Confédération ».

8. **Habilitation ou obligation** : dans certains domaines, la Confédération est habilitée à décider si elle peut ou non légiférer, cette possibilité est considérée comme une formulation protestative (admin.ch). Au contraire, pour d'autres domaines, elle est obligée de légiférer, il est alors question de formulation impérative. Par exemple, l'art. 80 al. 1 prévoit que « La Confédération légifère sur la protection des animaux » (exemple d'admin.ch).

La typologie exposée n'est claire qu'en apparence et ne doit pas faire oublier qu'en pratique, il est de plus en plus difficile de tracer une ligne de démarcation précise entre les compétences fédérales et cantonales. « Toute activité fédérale se répercute d'une manière ou d'une autre sur les activités cantonales et il n'existe plus d'activité cantonale pouvant être exercée indépendamment des activités fédérales » (Malinverni, 1988 :595). Afin de mieux saisir ce partage complexe de compétences, nous avons dressé un tableau présentant quelques exemples de tâches (tableau 6). Alors que la défense nationale ne concerne que la Confédération et que la construction et l'exploitation de homes ne prévoient que la responsabilité des cantons, l'aménagement de l'évacuation des eaux usées implique *a priori* uniquement les communes.

Des compétences sont également conjointes, telles que l'éducation qui se répartit entre les trois niveaux ou la protection des forêts qui est assumée par la Confédération et les cantons.

Tableau 6 - Exemples de répartition des compétences

	Confédération	Cantons	Communes
Education, prévoyance sociale, aménagement du territoire	X	X	X
Protection de l'environnement, bruit, crues, forêts, mensurations officielles, Exécution des peines et des mesures (tâches communes)	X	X	
Défense nationale, Routes nationales, AVS, AI, centrales de vulgarisation agricole Elevage	X		
Construction et exploitation de homes, formation scolaire, bourses d'étude, aérodromes		X	
Aménagement local, école enfantine et primaire, aide sociale, évacuation des eaux usées, police locale, citoyenneté			X
Enseignement, police, règles environnementales, culturelles, sociales		X	X

Sources : Steiner et Kaiser, 2013 ; Muggli, C. Fuchs, J-M Valloton, 1995 ; Raimund et Weis, 1995

Au-delà de la typologie des compétences, le principe normatif de la subsidiarité, inscrit de façon relativement vague dans la Constitution (art. 5a Cst), donne une direction à la répartition des tâches et ne vaut pas seulement pour les relations Confédération-cantons, mais également pour les relations cantons-communes et les relations entre l'Etat et la société en général.

2.2.3 L'autonomie liée à l'accomplissement des tâches publiques : *self-* et *shared rule*

La condition première pour décentraliser la mise en œuvre d'une tâche à un organe local ou régional est un degré élevé d'autonomie juridique et financière. Si l'autonomie des entités institutionnelles en Suisse est d'une importance cruciale, elle fait aussi partie intégrante de la définition du fédéralisme. Ces conditions autonomes donnent à une autorité un pouvoir normatif et de mise en œuvre, ainsi que des ressources suffisantes, conditions nécessaires pour accomplir les tâches publiques (Lane et Ersson, 2002 ; Geys et Konrad, 2010).

La Constitution souligne le lien entre autonomie et accomplissement des tâches publiques aux articles 43, 46 al. 2, 47 al. 2. « La Confédération laisse aux cantons suffisamment de tâches propres et respecte leur autonomie d'organisation. Elle leur laisse des sources de financement suffisantes et contribue à ce qu'ils disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches. » Plus encore, l'autonomie se définit par une liberté limitée et par un modèle de règles rationnelles⁵². Elle est donc attribuée sous

⁵² L'étymologie du mot « autonomie » vient de « autos » qui signifie « soi-même ». Considérant le mot entier, « autonomie » signifie la capacité ou le droit de se donner sa propre loi ou règle. *Universalis.fr*

conditions (Hausemer, 2007 :1-3). Autrement dit, l'autonomie cantonale désigne la liberté donnée aux cantons sous réserve de suivre les règles en vigueur. En l'occurrence, ces lesdites règles concernent la Constitution et ses ordonnances fédérales.

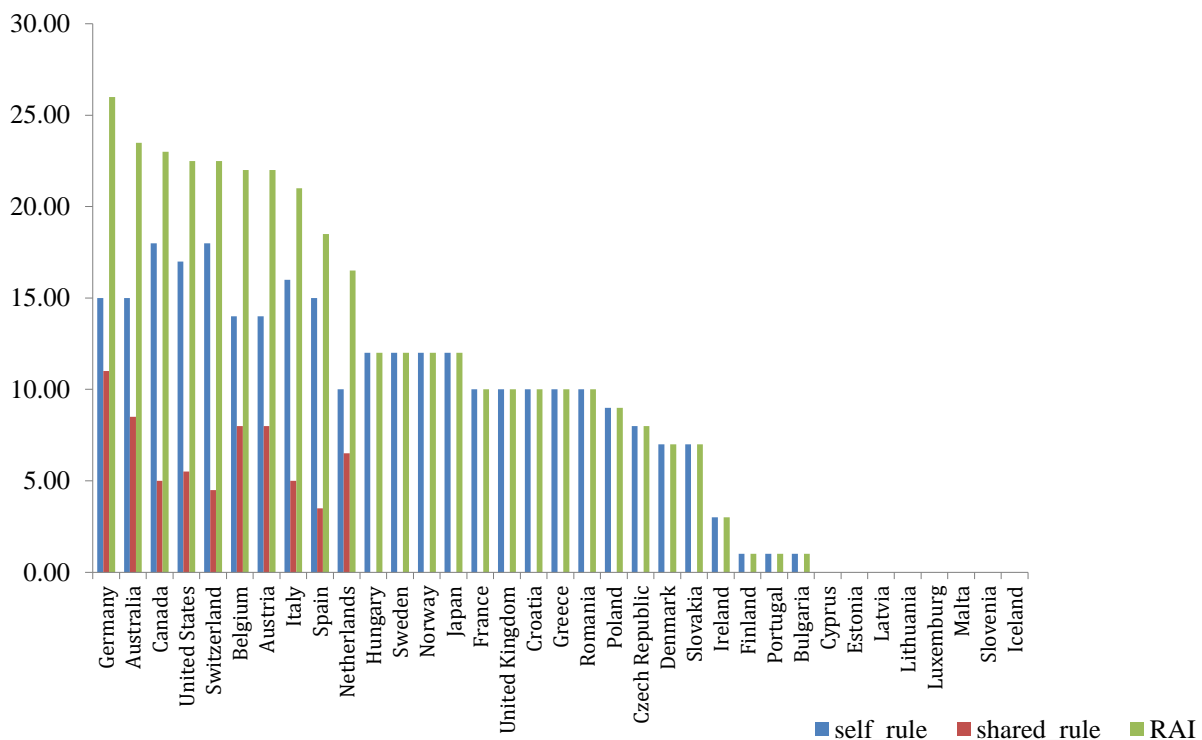
Deuxièmement, nous nous appuyons sur des critères à caractère plus politique pour mesurer l'autonomie cantonale, critères qui reposent sur les degrés de codécision et d'autogestion. L'autonomie cantonale est primordiale à la réalisation d'une collaboration verticale renforcée dans la mesure où les niveaux de gouvernement peuvent espérer un échange fondé sur l'égalité. Afin de mieux saisir à quel point les cantons sont autonomes en Suisse, nous présentons brièvement les résultats de la comparaison internationale effectuée par Hooghe, Marks et Schakel en 2010. L'autonomie cantonale en Suisse apparaît très élevée par rapport au degré d'autonomie régionale des 43 autres pays démocratiques étudiés entre 1950 à 2011, sur la base de 9 indicateurs constituant le *Regional Autonomy Index* (RAI).

L'étude définit la Suisse selon différentes dimensions. Les indicateurs convoqués par l'analyse sont divisés en deux catégories : les règles exclusives (*self rules*) et les règles communes (*shared rules*). « The very legitimacy of this Swiss unit is based on the constitutional autonomy of the cantons (*self-rule*) and their constitutional-making power at the federal level (*shared rule*) » (Fleiner, 2002). En d'autres termes, les règles exclusives sont appliquées uniquement par l'autorité et se reportent à l'autonomie fiscale, la portée politique et le système de représentation, alors que les règles communes sont appliquées conjointement par différentes autorités et sont liées à l'élaboration des lois, les contrôles institutionnels et fiscaux et les réformes constitutionnelles (Mueller, 2013).

Le niveau de *shared rule* se rapporte à la possibilité pour un canton (ou un niveau étatique inférieur) d'influencer les décisions d'un niveau supérieur (Watts, 1996 ; Elazar, 1987). L'application de ces deux types de règles est destinée à coordonner les acteurs étatiques de sorte à poursuivre un but commun tout en préservant l'intégration de chaque acteur. Ainsi, lorsque les chercheurs veulent mesurer le degré d'autonomie des institutions qui forment un Etat, ils focalisent leurs mesures sur les règles de type *self rules* et *shared rules*. Quatre indicateurs de mesure sont attribués au *self rule*, tandis que cinq indicateurs mesurent le niveau de *shared rule*⁵³ (Figure 9).

⁵³*Self-rule : Institutional Depth and Policy Scope, Fiscal Autonomy, Borrowing Autonomy, Representation*
Shared-rule: Law Making, Executive Control, Fiscal Control, Constitutional Reform

Figure 9 - Self-rule, shared-rule et RAI



L'indice le plus élevé calculé en fonction des critères de *self-rule* est attribué à la Suisse. Le RAI montre que l'autonomie régionale en Suisse est parmi les plus élevées, après l'Allemagne et le Canada. Le critère de *shared rule* est toutefois très bas pour la Suisse.

Dans le cas de la Suisse, le *self rule* est bien plus élevé que le *shared rule*. Cette situation nous pousse à nous demander pourquoi le niveau de *shared rule* est si faible en Suisse pour un niveau de *self rule* si élevé. Certains chercheurs critiquent ces concepts de *shared rule* et *self rule*, à l'exemple d'Anderson (2008 :34), car selon eux, ils ne reflètent pas les réalités des Etats analysés. « Shared rule does not capture the reality of how central governments function in most federations, whose central governments are made and unmade through direct elections » (Anderson, 2008 :34). Les détracteurs du RAI index dénoncent surtout la stricte focalisation des mesures à la dimension gouvernementale. Dans une publication de 2013, Mueller a essayé de répondre à cette question, mais essentiellement du point de vue du *shared rule*. Il donne trois raisons expliquant pourquoi le niveau de *shared rule* est si faible pour la Suisse :

✓ Les mesures du RAI sous-estiment le fonctionnement de la démocratie suisse qui donne aux citoyens et aux cantons la possibilité d'influencer le niveau fédéral, à l'exemple de modifications de la Constitution. Chaque changement constitutionnel requiert la double majorité des citoyens et des cantons. Depuis 1866, pas moins de neuf amendements ont échoué, la majorité des cantons n'ayant pas été favorable (Mueller, 2013). Ces quarante dernières années, six d'entre ces amendements ont failli, tandis

que le dernier refus date du 3 mars 2013. L'article constitutionnel en faveur des familles était soutenu par la majorité des Suisses, mais a succombé face au refus net de la majorité des cantons⁵⁴.

✓ Les mesures négligent encore les phases pré- et post-parlementaires qui existent dans le système politique suisse et donnent également le moyen aux citoyens et aux cantons d'influencer le niveau fédéral. La possibilité de participation ne se situe pas seulement au niveau des citoyens qui ont le pouvoir de lancer des initiatives et des référendums, mais également du côté des cantons qui peuvent aussi recourir au référendum (art. 141 de la Constitution)⁵⁵. Lors de la phase pré-parlementaire, les cantons participent souvent aux procédures de consultation et beaucoup de projets ne vont même pas jusqu'au Parlement car sont déjà approuvés en amont, en particulier par la CdC. Bien qu'informelle, cette association se donne les moyens de préserver l'autonomie des cantons et d'avoir une assise importante dans les décisions qui se prennent au Parlement.

✓ Il est également question de fédéralisme *intra-cantonal*, à savoir qu'il existe un niveau de *shared rule* très élevé entre les communes et les cantons (Vatter, 2006b). Dans la phase pré-parlementaire, les communes sont considérablement consultés par leurs cantons (Horber-Papazian, 2004), en particulier lorsqu'il s'agit de problématiques touchant les finances (Dafflon, 2015b). Certains cantons offrent aussi à leurs communes le moyen d'initier et/ou de bloquer la législation cantonale et même les constitutions (Schmitt et Gassmann, 2005). « Thus, the current measurement of shared rule as conceptualized by the RAI not only inadequately captures shared rule as exercised by the cantons, but it also fails to pick up significant attributes of vertical power sharing within them » (Mueller, 2013:88).

Au regard de ces réflexions, le RAI devrait davantage prendre en compte les processus politiques extra-parlementaires et les acteurs gouvernementaux s'il aspire réellement à capturer le fonctionnement interne du système politique fédéral suisse et les pouvoirs partagés entre les citoyens, les communes, les cantons et la Confédération (Mueller, 2013 : 87). Au-delà des institutions, ce sont les acteurs opérant dans les processus internes qui traduisent le mieux le niveau de *shared rule* de la Suisse.

En ce qui concerne le niveau de *self rule* de la Suisse, il est intéressant de noter, qu'à l'inverse du *shared rule*, il est très élevé. Nous notons que l'Allemagne et le Canada obtiennent un résultat plus faible de *self rule* que la Suisse. Les résultats graphiques traduisent que seul le Canada pourrait, dans une certaine mesure, « rivaliser » avec la Suisse. Alors comment expliquer le résultat du *self rule* ? Nous en donnons une raison :

⁵⁴ L'article a été accepté par une majorité de 54,3 % des citoyens, mais rejeté par 13 cantons sur 23. Il aurait obligé la Confédération et les cantons à encourager les mesures permettant de concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative ainsi que la vie familiale et la formation. Les cantons auraient été tenus de pourvoir en particulier à une offre appropriée de structures de jour extrafamiliales et parascolaires faute de quoi la Confédération aurait eu la compétence d'édicter des directives à l'échelon national. (OFAS)

⁵⁵ Art. 141 al. 1 : « Si 50'000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons le demandent dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte, sont soumis au vote du peuple (...) ».

✓ Le cas de la Suisse est particulier dans la mesure où le fédéralisme d'exécution permet aux cantons d'agir de façon très autonome (Fleiner, 2000). La Constitution assure une forte autonomie aux cantons et aux communes et le principe de subsidiarité en est le point d'ancrage. En plus de posséder leurs propres constitution, gouvernement et parlement, les cantons ont de grandes compétences en matière d'éducation, d'environnement, de culture, de santé et d'autres domaines non-spécifiés dans la Constitution : les fameuses « compétences résiduelles » (Ladner, 2011). Ils sont également très autonomes dans leurs systèmes de taxation, dans leurs procédures budgétaires et dans leurs modes d'élection.

2.3 Fédéralisme coopératif et d'exécution

« Rien n'est plus contraire à l'essence même du fédéralisme que l'esprit théorique et les généralisations ». Denis de Rougemont (1947: 8) l'avait saisi : définir ce qu'est le fédéralisme est un véritable défi en soi dans la mesure où il possède plusieurs visages, selon le contexte et la manière dont il est appréhendé et appliqué. La pensée fédéraliste échappe aux catégories symétriques et à la rationalité. Elle cherche plutôt le secret d'un équilibre souple et constamment mouvant entre groupes qu'il s'agit de composer et de structures qu'il s'agit d'imposer (De Rougemont, 1947 :10). Parler de fédéralisme coopératif, d'exécution ou même dual nécessite ainsi une constante réflexion et réinterprétation des particularités qui les composent : le fédéralisme d'exécution (art. 46 al. 1 Cst) est un composant du fédéralisme coopératif, comme le fédéralisme fiscal est un élément du fédéralisme dual. Des facettes complexes et pourtant logiquement imbriquées les unes aux autres, aussi bien dans le passé que dans le présent de la Suisse.

Chaque système fédéral présente des caractéristiques très diverses et le contexte a une influence particulièrement importante sur les pratiques. Les discours convergent quand il s'agit de décrire un fédéralisme en perpétuelle évolution (Watts, 2013). Les développements du monde moderne, entre globalisation et revendication des identités distinctes ont abouti sur un fragile équilibre entre les aspirations collectives des gens et le respect de la diversité de leurs situations (Watts, 2015). La Suisse n'est pas un miracle de fédéralisme à l'abri des problèmes : elle est victime, comme d'autres pays fédéraux, de soubresauts internes, comme nous avons pu le voir précédemment avec la question jurassienne (1947-78) (chapitre 1). Même s'il s'agit d'une sécession hors d'un canton, et non de la Confédération, force est de constater qu'aucun pays fédéral n'est épargné par les rivalités internes. « Il n'y a pas une forme de fédéralisme idéal. Le fédéralisme ultime est une technique autant qu'une culture de gouvernement, sage et pragmatique, dont l'application doit dépendre de la situation donnée et de la spécificité dans laquelle elle

est adoptée » (Watts, 2015). Le fédéralisme *Swiss made* est donc bien un Objet politique non identifié (O.P.N.I.)⁵⁶ qu'il faut étudier avec un minimum de précautions.

2.3.1 Le fédéralisme coopératif : idéal de gouvernance ?

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le système Suisse peut être caractérisé de fédéralisme coopératif (Elazar 1962, Kriesi 1995, Watts, 1996, Knoepfel, *et al.* 2011) puisque les trois niveaux institutionnels participent à de multiples politiques publiques et sont interdépendants tant au niveau de la conduite, de la mise en œuvre et du financement des politiques publiques. Les différents niveaux qui forment le système politique interagissent en permanence (Watts, 2002). Ce fédéralisme coopératif ou « intégré » signifie un « system of planning, financing and implementing tasks by formally separate bodies whereby *de facto* their activities are intertwined in various ways » (Friedrich 1974, 1986). Il se traduit par une interdépendance entre les parties et donc des tâches complémentaires, conjointes ou communes pour lesquelles les autorités ont des responsabilités variables. Les décisions sont prises après un processus de concertation relativement complexe entre les acteurs territoriaux ou les collectivités publiques. Une fragmentation verticale des compétences s'exprime, chaque niveau de gouvernement apportant sa contribution à la politique publique mise en place (Gunlicks 2005).

Au niveau des communes, un article constitutionnel y a été intégré dans le but de reconnaître leur rôle consultatif en sus de celui d'agent de mise en œuvre. L'art. 50 de la Constitution introduit en 1998, récompense les efforts de l'Association des communes suisses (ACS) et de l'Union des villes suisses (UVS) pour que soit reconnu l'échelon local dans la structure étatique suisse, dans la mesure où il « ancre et précise le statut des communes dans l'Etat fédéral ; [...] cette disposition doit être comprise avant tout comme une incitation à la coopération verticale. [...] En ce sens, [elle] s'inscrit dans le renforcement d'un fédéralisme participatif qui a largement inspiré la mise à jour de la Constitution fédérale et dont les cantons aussi ont bénéficié » (CF, 2000).

Les conférences intergouvernementales ont fleuri dans le paysage politique helvétique ces trente dernières années, modifiant les dynamiques institutionnelles (Braun, 2008). Dans beaucoup d'Etat fédéraux, la coopération s'exprime par l'application d'accords contractuels entre les niveaux institutionnels. Tout comme la souveraineté ou l'autonomie, ces accords contractuels sont parfois une nécessité, notamment pour contrer la rigidité constitutionnelle des systèmes fédéraux difficiles à amender ou modifier. A ce titre, il y a là une volonté de renforcer un fédéralisme plus coopératif au détriment d'un fédéralisme « constitutionnel » (Hueglin, 2013). Dans ce dernier cas, il est question d'une Constitution qui règle tous

⁵⁶ Expression empreinte à Jacques Delors, lorsqu'il apparentait l'Europe à un O.P.N.I, désignant l'invention du politique, la création de nouvelles formes de penser et d'organisation. Voir aussi Martin, 1989.

les droits et les devoirs des institutions, alors qu'avec un fédéralisme par traité – davantage coopératif – les droits et les devoirs des organes sont continuellement renégociés dans des contrats et des accords. Benz et Broschek (2013) les assimilaient d'ailleurs à des garanties de compromis négociés pouvant lutter contre des transferts de pouvoirs involontaires d'un niveau à un autre (Bednar, 2009).

Pour disposer d'une vision un peu plus large, mentionnons l'Allemagne qui représente le mieux ce modèle coopératif (Watts, 2015). La littérature s'oriente en revanche vers un fédéralisme plus concurrentiel qui met les entités fédérées en compétition (Hirschman, 1970). L'opposé serait un fédéralisme solidaire qui définit mieux la Suisse, signifiant cette fois un équilibre des conditions entre entités fédérées par la péréquation financière et les collaborations horizontales et verticales. Quatre types de compétences régissent le système de répartition des tâches en Allemagne : la compétence législative exclusive du gouvernement fédéral et la compétence exclusive des Länder ; la législation concurrente et les lois fédérales cadres. Dans le cadre de compétences concurrentes, l'élaboration de la loi est une compétence des *Länder* pour autant que le gouvernement fédéral n'intervienne pas. Nous verrons au chapitre cinq que la Loi Fondamentale allemande répartit la plupart des moyens législatifs au gouvernement fédéral et la plupart des moyens administratifs aux *Länder* (Wachendorf-Schmidt, 2004 : 259). A cet égard, le gouvernement fédéral dépend largement des Etats fédérés pour la mise en œuvre des lois. Pour ce qui est des compétences financières, il est en général réglé par la péréquation directe au niveau vertical, mais aussi horizontal. Les autorités publiques sont donc liées entre elles en cas de « faillite » signifiant au niveau politique que l'ensemble des acteurs de la fédération a approuvé ce contrat de solidarité. L'Allemagne est donc également un cas hybride, alliant fédéralisme solidaire et concurrentiel. Nous verrons néanmoins qu'elle a mis en évidence les difficultés de concevoir des politiques publiques dans un système où toutes les parties sont liées et enchevêtrées.

De nombreuses et récentes études sur le fédéralisme coopératif le lient à la gouvernance multi-niveaux que nous développerons au point 2.7. Ces théories reposent sur la négociation et la coopération qu'entretiennent les acteurs publics et privés lors de la conception, le financement et la mise en œuvre de politiques publiques. La gouvernance multi-niveaux a l'avantage de « permettre la recherche de solutions au niveau normatif convenant à tous les niveaux du système ainsi que d'assurer une implémentation décentralisée et efficace » (Bach et Flinder 2004). Les chercheurs de la gouvernance partent du constat que les décisions prises dans un modèle hiérarchique traditionnel (modèle wébérien) ne sont pas efficaces et que les acteurs ont développé d'autres mécanismes plus performants pour coordonner leurs actions (Le Galès 1998, 484). « Policies are formulated or implemented by networks involving public actors together with non-public actors of different nature. Deliberation, bargaining, and compromise-seeking is the main modus operandi of network forms of governance » (Papadopoulos, 2002). Ce courant de pensée plaide pour une décentralisation administrative forte. En ce qui concerne la Suisse, Sonja Wälti (2003 :91) montre que les jeux d'interaction résultant des relations financières sont justement caractérisés par la coordination multi-niveaux. Ces rapports financiers sont au cœur du système fédéral helvétique, nous le verrons plus loin.

2.3.2 Le fédéralisme coopératif critiqué

Le développement du modèle coopératif au cours de la deuxième moitié du siècle ne s'est pas déroulé sans heurts pour la simple raison qu'il remet en cause des fondements idéologiques défendus par les conservateurs ainsi que l'équilibre traditionnel des pouvoirs (Dafflon, 2005). Le problème de l'enchevêtrement des tâches semble être lié à l'imbrication émanicipée des acteurs impliqués dans les politiques publiques, tant dans les sphères publiques que privées. A l'opposé, il est davantage question de la diminution d'efficacité de la manière dont une politique est décidée, financée et mise en œuvre : ils souhaitent saisir et améliorer le fonctionnement global du système.

La question fondamentale qui revient souvent sur le devant de la scène depuis des décennies et qui préoccupe les acteurs politiques est la suivante : pourquoi aller vers toujours plus de coordination ? Car coopérer génère des coûts importants en termes de négociation et de coordination (Braun 2000, 2003, Rhinow 2006) et se caractérise également par sa faible visibilité, pouvant mener à des manques de contrôles et des imputations démocratiques (Schöni, 2005). En Suisse, ce n'est pas moins de 733 concordats qui sont en vigueur entre exécutifs et administrations cantonales, de même que 22 conférences spécialisées, environ 500 conférences de fonctionnaires cantonaux et 1500 associations intercommunales chargées de tâches comme l'élimination des déchets ou les transports publics : il est évidemment difficile d'en avoir une vue d'ensemble ou même une évaluation globale.

En Suisse, les difficultés de mener des politiques publiques ambitieuses par l'Etat fédéral peuvent être également imputées aux blocages que peuvent générer les autorités locales impliquées dans les processus de décision lorsque les dynamiques nuisent à leur autonomie. En découle l'obligation des autorités impliquées de se restreindre au plus petit dénominateur commun (Frey et Eichenberger, 2001b). Il faut aussi citer « l'instrumentalisation des politiques nationales à d'autres fins locales, l'écart d'information entre le niveau qui établit le cadre normatif et celui qui met en œuvre, le manque de transparence pour le citoyen qui ne peut identifier facilement le niveau responsable de la tâche du fait aussi que chaque niveau joue avec le système et reporte les fautes à l'autre niveau » (Wachendorfer-Schmidt, 2000). Le temps que prend chaque étape augmente les difficultés pour aboutir à un consensus.

Avant la réforme, le manque de coopération et de communication entre niveaux étatiques engendraient des déséquilibres verticaux au niveau de la distribution des tâches et des ressources. Plusieurs domaines formellement centralisés, comme la politique des transports et la sécurité sociale, étaient en réalité administrés par les cantons. Seules l'économie publique et l'agriculture étaient majoritairement financées par la Confédération malgré le fait que les deux niveaux se partagent formellement les compétences (Nüssli 1985 : 353). Aussi bien la Confédération que les cantons déploraient cet enchevêtrement des tâches. Le

politologue allemand Fritz W. Scharpf évoque d'ailleurs, en prenant le cas de l'Allemagne⁵⁷, le piège de l'enchevêtrement politique ou le « piège de la décision conjointe », qui engendre une perte de responsabilité des acteurs qui favorisent alors le laisser-faire : « (...) plus la situation est risquée et embrouillée, moins (...) la politique est capable d'innover et plus le *statu quo* des systèmes de régulation existants se renforce » (Scharpf, 1999 : 165). D'après lui, les structures de décisions gèlent et n'arrivent pas à sortir de leur logique de fonctionnement latent : « zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch...ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt, und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu ändern » (Scharpf 1985 :350). En bref, les systèmes fédéraux enchevêtrés conduisent obligatoirement à des blocages politiques. Scharpf (2009) va même jusqu'à évoquer une « impasse institutionnelle » et une « fragmentation du système multi-niveaux ».

Sa théorie prévoit néanmoins plusieurs possibilités pour surmonter ces blocages politiques latents : l'augmentation d'interactions coopératives autour de projets officiels, le renforcement des acteurs périphériques et l'exploitation de situations qui paraissent, à première vue, inextricables. Le principal problème se trouve dans la *fuite des responsabilités* des acteurs dans la recherche de solution. Aucun ne veut endosser la charge du processus, ce qui répond bien à la théorie de l'acteur rationnel qui agit par intérêt. Cependant, il est toujours possible de coordonner des intérêts convergents autour d'une stratégie commune (Kropp, 2010 :30). Ces stratégies communes peuvent survenir suite à l'acceptation d'une initiative populaire, modifiant alors la Constitution et certains devoirs des entités institutionnelles, ce qui nous rappelle justement le projet RPT.

Afin de sortir de ces situations « inextricables », il convient donc de *recourir aux compromis*. Les acteurs doivent équilibrer leurs attentes par rapport aux autres : bien que parfois cela puisse aboutir à des blocages, il arrive souvent que des opportunités se confirment. La réforme de la répartition des tâches constitue un exemple réussi de cette approche. Les cantons ont cédé une partie de leur souveraineté à la Confédération à qui un rôle stratégique a été imparti et qui élabore les CPs avant de les faire signer par les cantons. « Le législateur devrait, d'une part, être en mesure de fixer, même dans les secteurs réservés aux cantons des balises (...) en promulguant une législation-cadre ». (CF, 2002 : 2158). L'autre solution trouvée par Frey et al. 1999 pour lutter contre les problèmes liés à l'accroissement des réseaux de coopération sont les *Functional overlapping competing jurisdictions* (FOCJ)⁵⁸ qui créent de nouveaux niveaux de juridiction

⁵⁷ Fritz W. Scharpf observait dans les années 80 en Allemagne que le gouvernement avait de plus en plus de mal à gouverner une société fragmentée et rebelle, divisée en patronats et syndicats. Si ces corporatismes bloquaient toutes réformes, des pans entiers de population s'échappaient progressivement de l'organisation de l'Etat ; chacun voulant prendre part aux décisions politiques. En résultait une gouvernance multi-niveaux désorganisée et chaotique, provoquant des enchevêtrements politiques et la disparition de la responsabilité.

⁵⁸ L'approche fonctionnelle fait référence aux gouvernements qui se concentrent sur un domaine à la fois. *Overlapping* pour signifier qu'il y a un dépassement des frontières communales, cantonales, fédérales dans la gouvernance fonctionnelle. *Compétition* (*competing*) car les gouvernements sont en compétition les uns avec les autres au niveau des finances. Elles peuvent lever des impôts. Enfin, comme les politiques dépassent les anciennes juridictions, il y a nécessité d'une recomposition formelle du juridique. Les limites des FOCJ sont déterminées selon une géométrie variable en fonction de certaines tâches publiques.

désignés par leurs fonctions (transport, éducation, santé etc.), disposant de ressources et de compétences propres et soumis à des mécanismes de contrôles démocratiques (Eichenberger et Frey, 2006). Cette nouvelle façon de procéder éliminerait le monopole territorial des gouvernements et permettrait à plusieurs gouvernements de gérer un même territoire. Ils seraient donc appelés à se superposer partiellement et fonctionneraient à géométrie variable dans la mesure où leur composition pourrait modifier selon les besoins fonctionnels. Les grands avantages résideraient dans « les gains de flexibilité et efficacité qui ne seraient pas obtenus au prix d'une réduction du contrôle démocratique » (Frey et Stutzer, 2006 :12). Le FOCJ permettrait ainsi de fournir les services publics à moindre coût et de façon optimale. Toutefois, la superposition de juridictions crée aussi des problèmes de transparence et de compétition puisqu'une unité pourrait s'en remettre à une autre plus performante ou moins coûteuse (Frey et Stutzer, 2006).

En Suisse, une multitude d'unités gouvernementales existent, dont certaines ressemblent étroitement aux FOCJ. Le cas est très significatif au niveau local avec les communes dont les taux d'imposition diffèrent grandement. Beaucoup d'entre elles se chevauchent (*overlapping*), notamment lorsqu'il est question de gérer des écoles ou des églises. Certaines communes scolaires offrent l'éducation aux enfants d'autres communes, de même que certaines autres fournissent les églises catholiques et les paroisses protestantes. Dans ces cas-là, les communes lèvent leurs propres taxes. En Suisse, il arrive parfois qu'une commune décide par référendum d'intégrer un autre canton afin d'optimiser la fourniture des services publics, comme cela avait été le cas en 1994 avec le District du Laufon (*Laufental*) qui a opté pour l'entrée dans le canton de Bâle-Campagne. Autres communes, autres objets : en 2017, la commune de Fisibach est passée du canton d'Argovie au canton de Zurich et la commune de Moutier est passée du canton de Berne au canton du Jura.

Pour résoudre les blocages politiques, Scharpf propose encore *d'impliquer davantage les acteurs limitrophes*. Les analyses politiques montrent que les interactions répétées des mêmes partenaires ont un impact positif sur la coopération. Lorsque les mêmes personnes négocient souvent entre elles, elles sont plus enclines à collaborer et les décisions deviennent plus consensuelles. Ainsi, l'instauration de Conférences de délégués, les assemblées informelles ou encore les plates-formes de dialogues nationaux⁵⁹ organisés par les entités institutionnelles améliorent la coopération. Elles semblent liées aux *communautés épistémiques verticales* (Haas, 1992), dans la mesure où elles rassemblent des groupes d'experts et des acteurs professionnels qui conduisent des recherches pour le développement de la politique gouvernementale. La Conférence des gouvernements intercantonaux, par exemple, prépare des projets à défendre auprès du Conseil fédéral et des Chambres.

⁵⁹ Il existe trois dialogues nationaux principaux en Suisse dans les domaines de la santé, de la culture et du social. Ces dialogues résultent sur des conventions de durée indéterminée signées par les trois niveaux institutionnels, les villes et certaines associations, qui ressemblent étrangement aux conventions-programmes.

En conclusion, il est observé que les besoins de coordination croissent de manière exponentielle dans le cas d'enchevêtrement politique car la répartition des compétences et les processus de décision ne sont plus transparents, mais créent également des externalités négatives.

2.3.3 Le fédéralisme d'exécution

Le terme de « fédéralisme d'exécution » peut prendre différentes significations selon les Etats fédéraux ou encore les disciplines. Le terme *executive federalism* par exemple est en fait un « faux-ami » puisqu'il ne renvoie pas au fédéralisme d'exécution tel que nous le connaissons. En réalité, *executive federalism* est utilisé dans les pays anglophones pour faire référence au phénomène de négociations entre les gouvernements, ceci en excluant les parlements. Dans ce contexte, les décisions et les mises en œuvre de politiques publiques seraient de la responsabilité de l'exécutif seulement. La bonne traduction de « fédéralisme d'exécution » serait en réalité *administrative federalism* (Schwager, 1999). Mais le fédéralisme d'exécution crée également une opposition entre juristes et politologues lorsqu'il en vient à l'interpréter. Les politologues considèrent que l'évolution pratique du fédéralisme d'exécution a progressivement péjoré l'autonomie des cantons et des communes, alors que les juristes considèrent que le fédéralisme d'exécution va de soi dans la mesure où il est prévu par la Constitution fédérale et donne, *in fine*, de la marge de manœuvre aux cantons⁶⁰. Les débats autour du fédéralisme d'exécution s'étendent souvent sur la question de la centralisation croissante des compétences vers la Confédération. Or, lier ces deux problématiques peut parfois prêter à confusion. La centralisation renvoie premièrement à la perte de compétences d'une entité au profit d'une autre supérieure, qui ne correspond pas à ce qu'incarne la notion de fédéralisme d'exécution : il invoque plutôt la perte d'autonomie ressentie par les cantons. Dans les faits, « les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi », selon l'art. 46 al. 1 de la Constitution. Si dans l'exercice du droit cantonal, les cantons ont moins de pouvoir, ils ont l'impression d'avoir moins de possibilités de décision dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Le fédéralisme d'exécution est un arrangement qui caractérise la pratique du fédéralisme coopératif suisse (Kissling-Näf et Wälti 2007). Au fil des pratiques depuis la nouvelle Constitution de 1999, le législateur fédéral délègue parfois aux cantons la compétence d'exécuter des lois fédérales même lorsque la Constitution ne l'y habilite pas expressément. La Confédération garde ses responsabilités et ses compétences pour certaines fonctions spécifiques, mais les fait exécuter par les collectivités régionales ou locales, telles que les cantons. Il implique donc une distribution fonctionnelle des pouvoirs⁶¹ (Börzel et Hosli, 2003). Les cantons se chargent de mettre en œuvre un certain nombre de tâches avec l'aide des

⁶⁰ « Le fédéralisme d'exécution donne finalement de la marge de manœuvre aux cantons », entretien de Nicolas Schmitt, docteur en droit et professeur à l'UNIFR, Institut du fédéralisme, 01.02.2017, Radio RTS

⁶¹ *Functional division of power*

communes. Par exemple, dans le domaine de la protection de l'environnement, les objectifs et les normes y relatifs sont fixés dans la législation fédérale et les cantons sont chargés de coordonner la mise en œuvre dans leur périmètre respectif.

Au fil du temps, avec l'augmentation du nombre de tâches publiques et un enchevêtrement des compétences, la situation est devenue difficilement gérable. La pratique et la doctrine sont unanimes à admettre que lorsque le fédéralisme faiblit, les solutions sont piochées dans la centralisation et le transfert de tâches à la Confédération (Frey et Eichenberger, 2001a). C'est depuis la Seconde Guerre mondiale qu'aussi bien la Confédération que les cantons l'ont préconisée. La première pouvait dès lors s'attribuer de nouvelles compétences et les cantons pouvaient faire cofinancer leurs prestations publiques par d'autres instances déchargeant ainsi leurs budgets par cette externalisation des coûts (Frey et Eichenberger, 2001a). Ainsi, si la Confédération se bornait à légiférer, les cantons appliquaient les lois selon leurs habitudes locales (Knoepfel *et al.* 1997 ; Armingeon, 2000 :113). Devenus de simples exécutants, les cantons étaient dépassés et finissaient par délaissier leurs propres compétences, faute de temps et de moyens financiers. G. Malinverni évoque la transformation des cantons en de simples collectivités décentralisées qui ne jouissent plus que d'une autonomie très réduite (1988 :589). Cette situation résultait souvent sur un découragement des cantons qui finissaient par ne plus respecter l'entier des directives fédérales. En comptant les fortes disparités démographiques, économiques et administratives entre les cantons, le risque existait sans cesse qu'une loi fédérale soit interprétée différemment, voire qu'elle ne soit pas du tout appliquée. Le fédéralisme d'exécution permettait donc en quelques sortes aux cantons de conserver une certaine latitude, l'unification du droit n'impliquant pas l'uniformité de la mise en œuvre. D'ailleurs, au début des années 60, lorsque les médias ont commencé à qualifier les difficultés, les retards ou les absences d'exécution des tâches fédérales assumées par les cantons, de « crise de mise en œuvre », la notion de fédéralisme d'exécution a vivement été critiquée par les politologues et commençait à prendre une connotation négative dans l'imaginaire collectif (Knapp, 1986 ; Wälti, 2001).

Si le phénomène d'exécution des lois implique les cantons, elle intègre également les communes. La Confédération et les cantons en tant que niveaux supérieurs de l'Etat, affaiblissaient les communes de par leurs politiques et sapaient ainsi leur autonomie. En effet, « ils tendaient à enlever leurs tâches traditionnelles pour les organiser de manière centralisée et à retirer leur soutien » (Wüthrich, 2008)⁶². Si nous tenons compte de la centralisation des états-civils, des bureaux du cadastre, de l'assistance sociale et des impôts, il y effectivement transferts de tâches entre les communes et les cantons ou la Confédération. Mais d'autres réformes de l'époque sont encore à l'origine de l'affaiblissement de l'autonomie communale, comme l'évoque Werner Wüthrich, telles que la suppression du Fond d'aide à l'investissement dans le cadre de la Nouvelle politique régionale entrée en vigueur en 2008.

⁶² Werner Wüthrich, Docteur en Sciences politiques, Zurich, réflexions pendant la phase préparatoire de la 2^e Conférence nationale sur le fédéralisme à Baden, Argovie, 2008 et président de la CdC (2017-18)

Ce phénomène de centralisation au détriment des régions n'est pas nouveau puisque certaines études internationales ont montré que les échelons supérieurs des états fédéraux ont tendance à reporter les charges financières sur les échelons les plus bas (Pollitt et Bouckaert, 2003) sans leur laisser les compétences décisionnelles correspondantes. L'on dérive ainsi d'un fédéralisme d'exécution à un fédéralisme dit « prédateur » (Braun 2009, 2008). Dans le cas helvétique, c'est donc l'introduction des enjeux de planification nationale dans les années 60 qui a constitué une rupture, donnant naissance à un mode de mise en œuvre impliquant progressivement la Confédération au niveau de la formulation des politiques publiques et d'une délégation considérable de l'exécution aux cantons (Wälti, 2001). Le fédéralisme engendre donc des interdépendances et des contradictions entre les acteurs. La Confédération a besoin des cantons pour réaliser ses programmes publics ; ces derniers en retour veulent être indemnisés pour leurs services rendus. Nous retiendrons donc que le mécanisme du fédéralisme d'exécution d'avant la réforme a finalement résulté sur une interpénétration des trois échelons de l'Etat fédéral, des flux financiers complexes et un enchevêtrement inextricable des compétences et des finances.

En mettant en place la réforme de la répartition des tâches, la Suisse voulait donc clarifier les mécanismes de décisions, de financement et de mise en œuvre et assigner clairement la responsabilité de chacun. Les tâches fédérales sont destinées à la compétence de la Confédération seulement et les tâches cantonales sont exclusivement aux mains des cantons. Finalement, il tient lieu d'interpréter la situation comme un passage d'une centralisation excessive provoquant des enchevêtrements décousus à davantage de décentralisation qui mise toutefois sur un équilibre mesuré entre compétitivité et coopération.

2.4 Le Fédéralisme dual : point sur la fiscalité

Nous l'évoquions déjà, le fédéralisme dual désigne une séparation nette de l'autorité, des compétences et des charges selon les différents niveaux de gouvernement. Les compétences leur sont exclusives. Etroitement liée à cette conception organisationnelle, le fédéralisme fiscal a pour objet d'étude le partage des compétences et des ressources budgétaires entre niveaux de pouvoir dans un Etat fédéral. Contrairement au fédéralisme dual, le fédéralisme fiscal est une théorie et non un mode d'organisation politique (Brennen et Buchanan, 1980), mais ces deux notions sont étroitement liées. Ce dernier a pour objet d'étude le partage des compétences et des ressources budgétaires entre niveaux de pouvoir dans un Etat fédéral (Mignolet, 2006). Il explique comment la répartition des tâches doit se produire dans un système fédéral dual d'une manière purement fiscale, ce qui touche directement notre étude. Dans la mesure où les ressources financières des cantons rendent possible l'accomplissement des tâches publiques, elles sont directement liées à leur autonomie, faisant d'ailleurs partie des principes de la RPT. Les domaines de prédilection du fédéralisme fiscal se déclinent autour de plusieurs thématiques, telles

que la répartition des pouvoirs et des ressources financières, la coordination entre les différents niveaux institutionnels, la péréquation et la solidarité, les transferts financiers et la concurrence fiscale. La décentralisation de la fonction d'allocation conduit à une véritable autonomie fiscale des entités locales et régionales (Dafflon, 1995). Nous développons ainsi les tenants et aboutissants du fédéralisme fiscal et plus particulièrement, les transferts verticaux.

Plusieurs préoccupations tournent autour du fédéralisme fiscal et de la décentralisation et interpellent les communautés politique et scientifique. La théorie de Tiebout (1956) du « vote par les pieds », postule que chaque individu choisi de vivre sur un territoire offrant la meilleure combinaison de pression fiscale et de biens publics pour lui. Les agents procèdent de ce fait à un choix subjectif et se déplacent librement. Dans ce contexte, la décentralisation assure une allocation suffisante et efficace des ressources publiques (Dafflon, 1995). Oates (1972), quant à lui, considère que la mobilité des agents est imparfaite : le critère de la fiscalité n'est pas la seule impliquée dans ce choix, mais également les opportunités d'emploi ou la proximité avec la famille. C'est dans ce cadre d'autonomie et de concurrence fiscale que s'observent les avantages de la décentralisation.

La théorie des choix publics envisage la décentralisation comme moyen pour le gouvernement fédéral de maximiser davantage son budget en lieu et place du bien-être collectif et défend la concurrence fiscale comme remède à la taxation globale excessive (Dafflon, 1995). Le risque que la concurrence devienne toujours plus forte entre cantons est toujours présent. D'ailleurs, cette compétition est bien une réalité si l'on tient compte de l'exemple des taxations. Le 14 juin 2015, le peuple suisse a refusé à 71% l'instauration d'un impôt fédéral sur les successions, préférant des législations cantonales. Le 27 novembre 2016, le canton d'Obwald a supprimé l'impôt sur les successions et les donations à une majorité de 71.14%. De nouveaux contribuables fortunés étaient alors attendus sur le territoire. La décentralisation de l'activité publique est également soutenue par le principe de l'équivalence fiscale, qui avait été « oublié » entre 1950 et 2004, à savoir après la Seconde Guerre mondiale et le projet de réforme. La région qui veut l'indépendance de ses responsabilités et utiliser les équipements collectifs doit alors en assurer le financement. Thieben (2001) suggère que la décentralisation fiscale augmenterait les responsabilités des pouvoirs locaux et régionaux, lesquels sont incités à innover au niveau de la production de biens publics. C'est dans ce contexte-là qu'il est intéressant d'aborder la problématique du fédéralisme fiscal tout en gardant à l'esprit les principaux questionnements qui y gravitent.

Les principales fonctions économiques des administrations publiques décentralisées consistent à fournir des biens et services à la collectivité publique, de même qu'à redistribuer le revenu et la richesse au moyen de transferts. Selon Schönenberger (2013), ces administrations publiques impliquent la Confédération, les cantons, les communes et les assurances sociales. Chacun perçoit des impôts, redistribue des revenus et

des actifs et est sous contrôle public. Le fédéralisme suisse se reflète largement dans sa fiscalité puisque les impôts directs sont prélevés non seulement par la Confédération mais également par les 26 cantons qui jouissent chacun de leur propre souveraineté fiscale, soit le droit de prélever des impôts et de disposer librement de leurs recettes. Les communes frappent les mêmes objets que les cantons, mais avec des taux différents, même si parfois ils peuvent être aussi élevés que les impôts cantonaux. Ainsi, le financement des biens et services sont assurés principalement par les impôts. S'ajoutent ensuite les subventions et les transferts financiers versés à des tiers pour l'accomplissement des tâches publiques.

En 2001, la part des recettes fiscales prélevées par les cantons et les communes représentait 54.9 % sur l'ensemble des recettes fiscales collectées par les trois niveaux gouvernementaux réunis et en 2010, avec une légère diminution, à 52.41% (OFS, 2017). L'art. 3 de la Constitution légitime la responsabilité de chaque niveau institutionnel en leur conférant une souveraineté propre. Elle fixe les impôts que la Confédération peut prélever alors que les cantons sont en principe libres dans le choix de leurs impôts, sauf exceptions. En revanche, les communes doivent recevoir l'autorisation expresse des cantons pour prélever les impôts, représentant alors une souveraineté fiscale déléguée (CSI, 2012). Dans quelques cantons, les impôts que prélèvent les communes le sont sur la base de règlements communaux, alors que d'autres cantons se basent sur des lois cantonales. Les impôts communaux sur le revenu et la fortune sont prélevés sous la forme d'un certain pourcentage ou d'unités (multiple) de l'impôt cantonal simple (DFF, 2015). Tous les cantons et toutes les communes appliquent le système de l'impôt général sur le revenu complété par un impôt sur la fortune. Les revenus de l'administration publique proviennent principalement des impôts, mais aussi des recettes liées aux patentes et concessions et les recettes d'investissement. D'autres prélèvements obligatoires que les impôts existent, tels que les taxes : taxe sur la valeur ajoutée (TVA), droits de timbres ou encore redevances sur le trafic des poids lourds. Nous allons voir maintenant quels principes s'appliquent aux décisions des collectivités pour les dépenses publiques. Il convient désormais de commencer brièvement par ses origines et son évolution. Nous mesurons quelle est la persistance des modèles politiques en termes de fiscalité sur le présent.

Avant la création de l'Etat fédéral en 1848, la Suisse était une Confédération d'Etats dans laquelle les cantons développèrent de façon indépendante leur propre réglementation fiscale (AFC, 2013). Ils percevaient principalement des impôts indirects sur les transactions, tels que les droits de douane ou de péage sur les ponts et les impôts « directs » qui concernaient les impôts sur la fortune. L'impôt sur le revenu ne fut introduit que plus tard (Soguel, 2006). Après 1848, le régime fiscal a été foncièrement modifié. La souveraineté douanière passe à la Confédération et les cantons ont été contraints de tirer leurs recettes fiscales des impôts sur la fortune et le revenu. Ce fut le début du système fiscal fédéraliste suisse. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, les droits de douane suffisaient à la Confédération pour lui permettre d'accomplir ses tâches. Cependant, avec l'augmentation des tâches et des coûts dus à l'augmentation générale des activités du secteur public (notamment des coûts militaires pour la défense nationale), la

Confédération a été obligée de percevoir également des impôts directs. Les impôts successifs imposés par la Confédération sont nombreux (CSI, 2012). Une sévère crise dans les années 1930 a mis fin à la croissance du secteur public, en raison de l'effort d'armement et le coût de la mobilisation militaire qu'a dû supporter la Confédération. C'est dans ce contexte de régime économique de guerre que la Confédération a introduit l'actuel impôt fédéral direct (art. 128 Cst). Aujourd'hui, l'impôt fédéral direct et l'ancien impôt sur le chiffre d'affaires frappant les livraisons de marchandises (remplacé en 1995 par la TVA, art. 130) forment l'essentiel du régime financier de la Confédération (Schönenberger, 2013). La deuxième phase de l'expansion des activités publiques a eu lieu dans les années 1960 avec l'expansion démographique et la croissance économique. L'effort de rééquilibrage des finances publiques s'est conjugué à ce moment-là avec un dynamisme modéré des recettes.

2.4.1 Distinction entre subventions et transferts financiers

En 2013, Dafflon ambitionnait de clarifier la manière dont sont utilisés les transferts financiers entre collectivités publiques dans les budgets décentralisés et de les classer. Il distinguait clairement les subventions, telles que nous les considérons dans les conventions-programmes, des transferts financiers. Alors que les subventions se définissent par des parts budgétaires octroyées à une entité dans le but d'accomplir une tâche spécifique à l'exemple des tâches communes, les transferts financiers servent plutôt à la correction d'effets externes sur les budgets entre échelons de gouvernements (verticaux) et entre collectivités appartenant à un même échelon administratif (horizontal) (Dafflon, 2013). Ainsi, les subventions globales ou forfaitaires versées aux cantons pour les tâches communes font partie d'un budget décentralisé prévu par la législation suisse et suivent donc la voie « normale » des aides en matière budgétaire entre la Confédération et les cantons (tableau 7). Ce tableau montre comment sont financées les différentes tâches. S'agissant des tâches exclusives, les entités fédérées recourent à leur fiscalité propre, à savoir leurs propres impôts ou aux impôts partagés. En ce qui concerne les tâches déléguées ou spécifiques, les cantons comptent sur des redevances spéciales mises en place à cette occasion. Les tâches communes reposent sur les subventions fédérales. Les cantons peuvent également compter sur d'autres subventions spécifiques incitatives qui font figure d'exception. S'y ajoutent encore indirectement les parts non affectées de la péréquation financière (cf. art. 6, al. 2 de la loi fédérale sur la péréquation financière ; RS 613.2).

Tableau 7 - Le fonctionnement du budget décentralisé

Dépenses	Recettes
<i>Répartition des tâches et des compétences</i> Tâches exclusives (ou propres)	<i>Répartition des ressources</i> Fiscalité propre : impôts exclusifs, impôts partagés ou choix entre impôts et redevances d'utilisation
Tâches spécifiques ou déléguées	Redevances d'utilisation
Tâches communes (ou déléguées)	Dotations et subventions Dotations non affectées ou parts aux impôts Subventions spécifiques d'incitation

Source : Dafflon, 2013

Si ce système budgétaire décentralisé est victime de déséquilibres, le système fiscal suisse se tourne vers les transferts financiers. En cas de déséquilibres structurels persistants, la meilleure solution à adopter serait de privilégier un réexamen de la répartition des compétences et des ressources, les transferts n'étant que des moyens subsidiaires et palliatifs pour combler les écarts (Dafflon, 2013 : 662). Or, des ajustements par transferts financiers sont généralement plus faciles à mettre en œuvre, politiquement et institutionnellement, qu'une nouvelle répartition des tâches et des ressources.

Ces déséquilibres sont la conséquence de différences de besoins et de coûts de production de services collectifs entre les tâches cantonales et communales et cette situation crée souvent des effets de débordements. Pour y remédier, il existe diverses mesures (Dafflon, 2013). Premièrement, les corrections des déséquilibres de l'offre peuvent être atténuées par des dotations budgétaires supplémentaires ou des coefficients d'impôts additionnels. Deuxièmement, les déséquilibres de production peuvent être corrigés *via* des subventions ou des parts de péréquation des charges. Troisièmement, les déséquilibres de ressources financières, à charge fiscale comparable - peuvent être réduits par la péréquation.

Parce que recourir aux transferts financiers plutôt que s'atteler à un réexamen de la répartition des tâches et des ressources est plus simple, les autorités publiques en abusent parfois et c'est le cas pour certains financements communs (hors conventions-programmes). En Suisse, les transferts correspondaient à 51% des dépenses totales du secteur public en 2009 (Dafflon, 2013 :672). La Confédération y consacrait 68% de son budget, les cantons 48% et les communes 31% (2013:72).

Situation particulière en Suisse, il est quasiment impossible d'analyser en détail les transferts financiers car la typologie est complexe. En effet, selon Dafflon (2013 :677), nous ne pouvons pas catégoriser les transferts selon leur justification, à l'exception de la péréquation. Les subventions entre la Confédération et les cantons représentent en moyenne 11% des ressources fiscales des cantons (mais avec un minimum

établi à 6% pour Genève et un maximum à 24% pour Uri et Appenzell-Rhodes-Intérieures). Dafflon conclut donc que le risque de dépendance des cantons au financement de la Confédération est limité : les cantons ne peuvent pas reporter sur le niveau fédéral leurs décisions dépensières. Ils ne peuvent pas augmenter leurs impôts pour débloquer l'argent qui leur permettrait de prendre en charge davantage de tâches en espérant que la Confédération réagisse et réduise les impôts indirects fédéraux. C'est ainsi qu'inversement, la Confédération ne peut pas intervenir dans les finances cantonales. C'est donc grâce aux transferts verticaux que ces niveaux institutionnels s'y retrouvent. Néanmoins, gardons à l'esprit que ces moyens transférés demeurent limités. La perte d'autonomie des cantons s'opère davantage par la densité croissante de la législation qui leur impose des normes et prescriptions dans l'accomplissement de leurs tâches.

2.4.2 Synthèse

En conclusion, les études du fédéralisme fiscal s'engagent à décrire et à analyser les expériences de partage des ressources et de compétences dans les systèmes fédéraux. Elles permettent également d'asseoir les principes de la réforme de la répartition des tâches dans la perspective d'augmenter l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques. Néanmoins, le système a dû s'insérer entre des considérations théoriques et la pratique, entre des rêves d'idéal économique et une réalité politique parfois très réactive. Certains Etats ont opté pour des transferts financiers, d'autres pour la péréquation horizontale entre entités fédérées ou alors pour la péréquation verticale entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs décentralisés (Freiburghaus, 2002).

Nous avons ainsi développé les différents aspects qui gravitent autour de cette réforme en termes fiscal, politique et économique. Mais quelle direction a pris la réforme et quels ont été ses fondations ? Nous nous intéressons donc maintenant aux principes sur lesquels repose le projet de réforme qui, nous le verrons, sont généralement similaires à ceux du paradigme de la NGP.

2.5 Nouvelles formes de gestion publique : les principes appliqués

Dès les années 90, l'administration publique suisse a été la cible d'une nouvelle rationalité de gestion publique, d'une nouvelle légitimité basée sur l'efficacité et la qualité des prestations fournies (Lienhard *et al.* 2005 ; Emery, 2000). Depuis, un nombre important d'articles scientifiques ou journalistiques évoque ce concept de la NGP. Bien que les discussions autour de la réforme de la répartition des tâches aient débuté dans les années 60-70 déjà, elles ont pourtant vite été rattrapées et influencées par les principes de

la NGP, qui eux-mêmes se sont développés et ont été imposés avec une rapidité surprenante, que Giauque et Emery assimilent à un « phénomène de mode » (2008 :16). Ces principes ont effectivement été appliqués à la RPT, cette fois dans une dimension verticale. Chaque réforme administrative successive qui s'est produite en Suisse dès ces années-là⁶³, complémentaire les unes des autres, est d'ailleurs la résultante de cette nouvelle façon de considérer la gestion publique. Bien que la Suisse ne soit pas un pays qui s'initie facilement et rapidement aux réformes, elle veut pourtant « tirer un trait sur la bureaucratie et les contraintes qu'elle s'ingéniait à inventer au profit d'une gestion publique plus souple et mieux adaptée aux besoins des citoyens » (Giauque, 2013). Les différentes réformes administratives qui ont abouti ces dernières décennies se placent donc toutes sous la tutelle de la NGP et la RPT ne fait pas exception.

2.5.1 Une meilleure efficacité

Ce vent de réformes avait pour objectif une meilleure productivité en visant l'augmentation de l'efficacité et la qualité des services rendus. L'évaluation a donc pris une place prépondérante dans la gestion publique. Elle s'insère désormais dans un mode opératoire composé de quatre étapes. On parle dès lors des *inputs* (volonté exprimée du législateur), des *throughputs* (procédures en tant que telles), des *outputs* (produits) et des *outcomes* (résultats), chaque séquence de processus ayant recours à des indicateurs. « Measurement of government performance requires the collection and reporting data at each point along the causal chain – inputs, processes, outputs, and outcomes, as well as external factors » (Greiner, 1996: 25). Ainsi, la mesure de la performance quel qu'elle soit passe par l'évaluation des solutions proposées, des objectifs politiques, des prestations administratives et des modalités interinstitutionnelles de leur production, comme l'identification des groupes-cibles et les bénéficiaires finaux. Dans cette même perspective, la RPT prévoit un important mécanisme de contrôle, rythmé de sondages, de rapports annuels et d'une surveillance régulière. Si la Confédération est responsable des *controlling* annuels et quadriennaux, les cantons prévoient également des dispositifs de contrôle à l'interne.

2.5.2 Clarification des rôles

Un des autres principes issus de la NGP appliqué à la réforme de la répartition des tâches, a été la séparation des rôles entre gestion politique (ou stratégique) et administrative (ou opérationnelle).

⁶³ Parmi ces réformes, nous trouvons par exemple la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), de même que l'introduction de gestions par mandat de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB). Le statut de fonctionnaire a été abrogé suite à l'introduction de la LPers le 1^{er} janvier 2002. Dans le domaine de l'informatique, les tâches ont été clarifiées et le nombre de fournisseurs de prestations réduit. Cette réforme, appelée NOVE-IT, s'est déroulée entre 1999 et 2003 et a entraîné un profond changement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). L'art. 170 de la Cst fédérale de 1999 sur l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération a donné également une forte impulsion à l'évaluation des mesures et des programmes étatiques. Enfin, au cours du premier semestre de 2013, une consultation des commissions du Conseil national et du Conseil des États a abouti sur un Nouveau Modèle de Gestion (NMG) pour l'administration fédérale.

L'objectif ici est de diviser la prise de décision stratégique qui relève du pouvoir politique, de la gestion des opérations, qui est placée sous la responsabilité de l'administration, ceci pour permettre de distinguer les tâches de financeurs, acheteurs et prestataires des services publics (Emery et Giaouque, 2008). L'objectif est de mieux rationaliser le travail en donnant des compétences bien définies à l'un et l'autre des acteurs ; le *manager* ne perd plus de temps avec l'administration et ses méandres, tandis que l'exécutant peut alors se concentrer sur l'opérationnel. Dans ce cas de figure, la marge de manœuvre des exécutants est alors augmentée dans leurs activités, mais subissent également une augmentation importante du contrôle politique. Certains chercheurs, tels que Pollitt et Bouckaert (2004) ou De Visscher (2004a ; 2004b) et Hood (2001) mettent en doute ce modèle dual des rôles, les gestionnaires publics ne pouvant être expurgés de toute influence politique. Dans le cas des conventions-programmes, la Confédération tient le rôle stratégique, alors que les cantons ont la charge opérationnelle d'exécuter les tâches sur leur territoire. Il sera intéressant dans notre partie empirique et analytique de déterminer la faisabilité d'une telle séparation (chapitre 7).

2.5.3 Adoption de budgets globaux ou forfaitaires

L'orientation des activités administratives en fonction des produits à fournir plutôt que des règles procédurales à suivre, notamment en matière d'affectation des ressources est un troisième principe de la NGP (Giaouque et Emery, 2008). Les acteurs politiques préfèrent désormais attribuer des budgets globaux aux gestionnaires du service public qui leur permettent ainsi d'acquérir une plus large marge de manœuvre pour satisfaire les critères de rendement (Giaouque et Emery, 2008). En contrepartie, ces budgets forfaitaires sont accompagnés d'une évaluation plus systématique des politiques publiques par la Confédération, effectuée sur la base d'indicateurs négociés au préalable. Dans le cas des CPs, des budgets globaux ou forfaitaires sont introduits pour des périodes quadriennales que le canton gère. Ainsi, l'organisation gagne en flexibilité au niveau de l'usage et apporte davantage de responsabilité pour les cantons qui retrouvent peu à peu leur autonomie décisionnelle. Aussi, combiner cette approche avec des indicateurs de rendement garantit un contrôle adapté (Schedler 1994 ; Proeller, 2007) et est considéré comme une condition *sine qua non* pour éviter une réglementation insuffisante ou excessive (Proeller, 2007).

2.5.4 L'idée d'un partenariat

Le quatrième principe exclusivement introduit par la RPT, peut-être celui qui nous préoccupe le plus dans notre réflexion, est celui de l'instauration d'un partenariat au sein de la collaboration verticale (CF, 2001). L'objectif est en réalité de créer une base relationnelle de confiance où s'échangeraient les points de vue

sans rapport de force. L'idée est empreinte aux désirs des cantons d'entreprendre des opérations jointes à l'aide d'objectifs communs. Nous pensons donc par déduction à une augmentation de la communication et des échanges formels mais aussi informels. Avec le projet RPT, l'application de cette forme de partenariat est facilitée par l'utilisation de conventions-programmes. Plus qu'un simple accord oral, le système prévoit des rencontres régulières.

2.5.5 Les risques d'un surpilotage et de nouveaux enchevêtrements

Bien que le phénomène de la NGP ait été bien accueilli par les administrations publiques et par les acteurs de la RPT, il convient d'en prendre un certain recul. En effet, il n'existe pas une application parfaite de la NGP en Suisse, mais différentes façons de concevoir ce phénomène et les principes qui l'accompagnent. Nicolas Schmitt examine en 2008 différents projets de réforme issus de la NGP au niveau cantonal et constate que la NGP n'a pas toujours été une priorité pour les autorités. Certains sont vite devenus méfiants. Pour beaucoup, elle représentait aussi une nouvelle forme de contrôle, donnant une pression à la performance (Gruening, 2001). D'ailleurs, Emery et Giaque relèvent une série de paradoxes entre 2005 (b) et 2012, tels que le « surpilotage » qu'elle provoque, la focalisation sur la mesure des services publics et non plus sur le sens de la mesure ou encore le passage d'une culture du respect des règles et de la hiérarchie, à une culture de l'initiative, de la prise de risque, de l'autonomie et de la responsabilisation individuelle. L'administration publique suisse semble donc muer vers une identité hybride, complexe et fluide (Pollitt et Bouckaert, 2004, 2003). Comme nous le verrons au point 2.5.6 suivant, c'est dans cette hybridité que certains chercheurs ont suggéré l'ouverture vers une ère de *post-NPM*. D'autres critiques ont également été formulées sur les effets de la NGP, telles que la possibilité d'avoir de nouveaux enchevêtrements de compétences et de mises en œuvre, mais également le manque de transparence dans les évaluations. Cet enchevêtrement de compétences est d'ailleurs constaté encore aujourd'hui par certains chercheurs et responsables politiques dans les tâches communes prévues par le projet RPT (voir chapitre 4.3).

Pour conclure ce chapitre, retenons que l'influence de la NGP a été très forte en Suisse dans les années 90, de même que sur les principes même de la réforme de la répartition des tâches. Aujourd'hui d'ailleurs, les principes de la NGP sont tellement intégrés qu'ils ne sont même plus perçus comme faisant partie de la NGP. D'ailleurs, le Pr. Andreas Ladner publie les résultats d'un monitoring effectué auprès des communes suisses (2016a). Il observe que les communes engagées dans de grandes réformes administratives ne mentionnent pas du tout ou ne se réfèrent pas à la NGP. Elles semblent toutefois combiner les avantages de la bureaucratie wébérienne aux principes de la NGP. Bien que les réformes en général se soient avérées très positives, elles n'ont pourtant pas changé radicalement de l'ancien système. « This leads to the conclusion that New Public Management has become Public Management and is no

longer considered to be something special. NPM has basically lost its attractiveness as a reform discourse » (Ladner, 2016b:23). La section suivante est consacrée aux arguments de certains chercheurs qui soutiennent que la gouvernance publique est la cible d'une nouvelle ère de changement désignée par *post-NPM*.

2.5.6 Vers un post-NPM

Après l'ère de la bureaucratie, le phénomène de la nouvelle gestion publique (NGP ou *NPM*), arrive celui du *post-NPM* (Bhatta, 2003 ; Christensen and Laegreid, 2001, 2007, 2008 ; Christensen, 2012). Ces auteurs soutiennent l'idée selon laquelle les principes de la NGP ont dû évoluer avec le temps et s'adapter aux modifications de la gestion du secteur public. Selon eux, les réformes administratives sont basées sur une combinaison de forces dirigeantes impliquant différentes organisations publiques et gouvernementales. Ce phénomène a conduit vers toujours plus de fragmentation et de complexité, manquant souvent de coordination pour être vraiment efficace dans la gestion des politiques publiques. Streeck et Thelen (2005) mentionnent les réformes comme des « process of layering or sedimentation » et observent qu'elles sont souvent superposées aux anciennes, produisant alors des systèmes administratifs hétéroclites et mixtes.

L'ère du *post-NPM* se traduirait alors par une ré-organisation interne des collaborations et un recalibrage sur la coordination horizontale, souvent laissée au second plan au profit de la coordination verticale. Comme le note Christensen en 2012, « They seek to improve the horizontal coordination of governmental organizations and also to enhance coordination between the government and other actors » (:5). Dans cette perspective, les politiciens seraient ceux qui garantissent les compromis entre les multiples parties prenantes, reflétant alors la complexité et la fragmentation que les réformes de la NGP provoquent. « The need for more coordination had become a focal issue » (Christensen, 2012:2). Il y a donc une intégration plus forte entre l'Etat, la société civile et le secteur privé, de même qu'une capacité plus forte du gouvernement central. Ce dernier argument serait issu de la menace toujours plus croissante des enjeux globaux, tels que la cybersécurité, le terrorisme ou encore les risques de catastrophes naturelles ou industrielles. « New threat of terrorism has underlined the importance of governments' having compatible structures and ensuring that information is shared between agencies » (Christensen, 2012:4). Au-delà de ces aspects, l'accent est encore mis sur une collaboration non-hiérarchique, sur le partenariat entre acteurs et les ententes collégiales; « multi-level governance system furthered by *post-NPM* in which tasks are carried out at different levels of government, implying increased interdependence of public agencies operating at different territorial levels, often in a complex system of overlapping jurisdictions (Bach et Flinders, 2004).

C'est donc une nouvelle voie de réflexion que proposent ces auteurs étant déjà convaincus que la NGP a été supplantée par une *post-NGP* incluant des concepts clés comme la coordination, la centralisation, la gouvernance, les réseaux et les partenariats. Ce nouveau cadre de penser la gestion publique s'inscrit dans la continuité de la gouvernance multi-niveaux et de l'émergence des communautés épistémiques qui prennent part à l'interprétation du système de la répartition des tâches en Suisse.

2.6 Théories de la contractualisation et du principal-agent

Depuis les années 80, la pratique contractuelle a connu un essor spectaculaire (Athias, 2009). D'abord utilisée dans le domaine de l'économie, elle s'est étendue aux différents champs d'intervention publique, tels que l'action sociale, l'environnement ou encore la culture (Waterman et Meier, 1998 :173). Ce mouvement répond à une exigence fondamentale introduite par la NGP, celle de la capacité de la puissance publique à fournir des services plus efficaces et transparents (Hood, 1991), mais offre aussi aux acteurs de meilleures incitations de coopération. Plus déterminée, professionnelle, ouverte et flexible, il faut imaginer l'administration publique comme une vraie « machine à rationaliser le travail » (Emery, 2000). Elle se trouve ainsi assimilée à une entreprise chargée de produire des biens et des services à destination de ses clients. Ainsi, les responsables du secteur public analysent dans quels secteurs il est possible de faire des économies et de rendre les prestations plus efficaces et efficientes (Athias, 2009). Négociation, partenariat, médiation ou contractualisation, ces termes deviennent de plus en plus en vogue au sein de l'administration publique depuis trois décennies et sont étroitement associés aux politiques publiques. La tendance est dès lors de former des coopérations entre des niveaux multiples, à la fois partenaires et concurrents : villes, cantons, communes, Confédération, entreprises ou associations. « Si les formes contractuelles de la négociation innovent peu sur le fond, leur généralisation et surtout leur affichage politique en font un phénomène neuf » (Gaudin, 2007). Le système des CPs s'affiche donc dans ce contexte de collaboration intensifiée accompagnée d'une multiplication des contrats dans les services administratifs.

Un contrat peut être défini par un accord généralement écrit entre deux ou plusieurs parties prenantes autonomes souhaitant créer une obligation légale entre eux (Drewry, 2000 : 257). Il crée des droits et obligations et impose des sanctions volontairement et préalablement acceptées (Martin, 1995). Par conséquent, il s'inscrit dans ce phénomène de contractualisation, impliquant un processus de négociation visant à définir les contours d'une action commune (Chevallier, 2005). C'est ce cadre de négociation qui permet de renforcer le rendement, l'implication et les responsabilités des acteurs. La contractualisation est un sous-produit d'une décentralisation déléguée, qui joue ici le rôle de catalyseur, ayant pour effet de

donner plus d'autonomie aux collectivités locales et une meilleure marge de manœuvre (Gaudin, 2007). En plus de faire son apparition entre le niveau local et les services de l'Etat, elle s'applique dans les collectivités locales, telles que les villes ou les régions. De même, elle apparait tant dans la relation verticale des entités publiques que dans la logique horizontale qui transforme la nature même des rapports du centre et de la périphérie. En effet, le contrat rompt avec l'idée de hiérarchie entre les institutions, mais veut instaurer une mode de gouvernance et une tendance à la formation de réseaux inter-organisationnels (Provan et Milward, 1991). Il peut donc inclure des acteurs tant publics que privés. L'Etat devient désormais, non plus un acteur omniprésent, mais une partie prenante stratégique.

La contractualisation permet également d'alléger les pressions exercées sur les organismes publics par l'Etat et de faciliter les contrôles. Ce faisant, elle introduit une forme de tutelle intelligente. En réalité, les contrats permettent de « rendre des comptes » (*accountability*) et de donner davantage de transparence sur les objectifs, les attentes et les résultats (Martin, 1995). Au travers ces dispositifs contractuels, correspondrait une façon concertée et partagée de gouverner, allant jusqu'à former une nouvelle forme de gouvernance multi-niveaux, comme nous allons le développer plus tard. Les conventions-programmes sont relativement nouvelles et permettent d'activer l'application des principes réformateurs. Mais quelle est leur place réelle parmi la longue liste de contrats déjà en vigueur en Suisse ?

2.6.1 Types de contrats dans l'administration suisse

Les CPs sont des contrats plutôt originaux. Aucun contrat de ce type n'existait en Suisse avant 2008. Ils apparaissent toutefois après l'instauration déjà de nombreux contrats verticaux. Mais alors, qu'ont-ils de si particuliers ? Pour le savoir, parcourons brièvement la liste. En Europe tout d'abord, les contrats ont fait leurs premières apparitions ponctuelles dans les années 70. Aujourd'hui, ils sont nombreux et très variés. « When a public body buys a product or a service in-house from a public body provider, we refer to the matter as *performance contracting*, also known in some places as *international contracting*, as opposed to *external contracting* (Ejersbo et Greve, 2005). Les contrats de prestations, les contrats d'agence, les conventions d'objectifs ou encore les contrats de marchés publics, tous, appartiennent à la contractualisation interne, impliquant différentes entités du secteur public.

En plus de la contractualisation interne, existe également toute une série de contrats externes, conclus entre les acteurs publics et les acteurs privés. Cette forme de contractualisation n'est pas nouvelle en Suisse dans la mesure où il existe déjà une longue tradition de coopération entre le secteur public et privé avec les méthodes de l'*outsourcing* des services publics. La contractualisation externe de service public, devenue systématique, permet de mettre en place une situation de concurrence sur le marché entre les différents opérateurs afin d'obtenir le meilleur contrat. Aussi appelée la « gestion déléguée », elle a

transformé la notion de responsabilité et d'économie (Athias, 2013). En effet, cette situation favorise l'établissement de prix concurrentiels, au grand bénéfice des cantons. Nous verrons que l'exécution des CPs pousse les cantons à recourir à cette contractualisation externe au travers de contrats de prestations conclus avec des entreprises publiques ou privées, soit des contrats de marché public ou de type publics-privés.

En Suisse, les partenariats public-privé (PPP) suscitent aujourd'hui un grand potentiel dans plusieurs domaines, tels que la promotion des sites et de leurs développements, le gouvernement électronique, les bâtiments et la construction (Lienhard, 2006 : 23). Ces PPP renvoient à des contrats de long terme par lesquels une autorité publique (locale ou nationale) décide de confier à un opérateur privé la mise en œuvre d'une mission d'intérêt général. Dans ce cas, « l'externalisation se produit par appel au financement privé pour la production d'équipements, d'infrastructures ou de biens publics» (Chevallier, 2005). Ces partenariats permettent la réalisation d'opérations complexes, pour lesquelles des intermédiaires de régies ou d'agences assurent la gestion des infrastructures du service public, qui elles, sont laissées au secteur privé. On les choisit comme solutions pour la mise sur pied de centres administratifs, écoles, prisons, parkings collectifs ou encore stades de football (Zufferey, 2010 :258). Ils sont même aujourd'hui considérés comme la troisième voie entre les réformes administratives (de la Nouvelle gestion publique) et la privatisation des services publics (Lienhard, 2006 :29). En revanche, contrairement à d'autres Etats comme la France, la Suisse n'en recourt pas pour des infrastructures de transports à l'exemple des tunnels, des lignes de chemins de fer ou encore des autoroutes. Il faudrait pour cela que la collectivité rende privée l'exploitation. Ce n'est que vers les années 2000 que le terme de « PPP » est adopté dans les études scientifiques. Or, la Suisse reflétait déjà une tradition en matière d'acquisition et d'accomplissement de tâches en collaboration, en particulier avec les entreprises mixtes, d'infrastructures franchisées ou d'association et de fondations. Depuis, l'ordre juridique suisse s'est grandement développé, mais il n'existe pas encore de législation spécifique aux PPP, contrairement à la France (Zufferey, 2010 :258). Il existe plutôt des recommandations à recourir aux PPP, sans aucune précision sur le fonctionnement de ces mécanismes toutefois, ni du régime juridique auquel ils sont soumis. De surcroît, la jurisprudence en matière de PPP y est encore très éparse (2010:258).

Investir la logique des mécanismes contractuels passe inévitablement par l'étude de la relation particulière qui existe entre le contractant et le contracté. La théorie de l'agence et du *principal-agent* nous aide à comprendre quel est ce dispositif.

2.6.2 Théorie de l'agence et la relation du principal-agent

La NGP contribue à diffuser une logique économique dans l'organisation des politiques publiques. Les principes et outils NGP repose sur plusieurs théories économiques : *public choice*, agence, coûts de transaction. Si la notion de contrat semble indiquer une relation entre deux partenaires supposément égaux, le contrat de prestations ne peut pourtant pas être considéré comme paritaire pour tous. Selon la théorie des choix publics, les décideurs politiques ont parfois tendance à poursuivre des objectifs plus politiques qu'économiques et donc agir par propre intérêt, ce qui peut nuire à l'efficacité de la prestation (Braun et Guston 2003 : 303). Le mandant s'efforcera donc toujours à se protéger : pour inciter un agent à agir dans l'intérêt du *principal*, ce dernier doit s'appuyer sur un système de rémunération basé sur un modèle de contrat (Jensen et Meckling 1976). La théorie de l'agence s'intéresse à la mise au point de contrats bilatéraux destinés à résoudre les problèmes de coordination qui se posent entre un individu (*principal*) et un autre (*agent*). Ces collaborations (Ghertman, 2003 :46) peuvent s'exercer *ex-ante* en cachant des informations ou des intentions ou *ex-post* en saisissant les éléments non-écrits du contrat ou de la situation interne à l'entreprise pour tirer davantage d'événements imprévus. Dans notre étude, elle permet d'expliquer l'aménagement des relations politiques entre un *principal* et l'*agent*, soit, dans notre cas, la Confédération et les cantons.

Simon (1947) développe le concept de rationalité limitée, c'est-à-dire l'incapacité à être totalement informé et à comprendre et prévoir les réactions des employés, fournisseurs, clients et concurrents (Ghertman, 2003 : 45). Afin d'obvier au manque d'information liée à la gestion publique, la Confédération a recourt au contrat afin de pouvoir « contrôler » un minimum le canton, ceci à la condition que le contrat impose des objectifs clairs et réalisables (Laffont et Martimort, 2001:13 ; Miller, 2005) afin de susciter l'envie au contracteur d'atteindre les objectifs. « All is a matter of incentives: incentives to work hard, incentive to produce good quality products (...) how to design institutions in order to provide good incentives for economic agents is a central question of economics today. » (Laffont et Martimort, 2001:11). Ce mécanisme contractuel ne va pas sans la mise en place un système de surveillance (*monitoring or controlling*), en plus d'un contrat de prestation et des incitations appropriées, telles que des gratifications ou des sanctions pour limiter les divergences, même si cela engendre des « coûts de transaction » (Williamson 1975). Tenant ses racines des écrits de Ronald H. Coase de 1937, la théorie des coûts de transaction développée par Williamson (1975, 85, 96) s'intéresse au management interne de l'institution au même titre que les autres entreprises, puisque les transactions peuvent aussi être véhiculées par des institutions. Le lien avec le marché s'observe en réalité dans le système de prix, de contrats et des modes de gouvernance (Ghertman, 2003:44). L'objectif normatif est d'économiser sur ces coûts de transaction, qui découlent de la rédaction du contrat, d'étude, de sélection des partenaires, d'écriture, d'exécution, de renégociation et d'inadéquation

des contrats (Athias, 2013), en optant le mode de gouvernance idéal. Cette théorie « débouche sur l'identification de plusieurs structures de gouvernance qui sont des modes alternatifs d'organisation des transactions caractérisés par des propriétés et des mécanismes de coordination différents » (Saussier et Yvrande-Billon, 2010). Par conséquent, l'utilisation de contrats permet d'éviter l'apparition de trois problèmes d'information fondamentaux, qui importent généralement au mandant dans toute relation contractuelle (Schedler and Proeller, 2006 ; Braun et Guston 2003 : 304-306) :

- ✓ Antisélection (*adverse selection*) : la qualité de la prestation du partenaire contractuel est inconnue (*hidden information or hidden characteristics*). Tandis que le mandataire a tendance à faire état d'une qualité plus élevée que celle qu'il réalisera, le mandant cherche à se procurer des informations de façon à prévenir la sélection de partenaires indésirables (*adverse selection*). Dans le cas des conventions-programmes, la sélection des partenaires contractuels n'est pas en cause, puisque le système intègre uniquement les cantons. Toutefois, le phénomène de « l'information cachée » est évité en privilégiant une communication forte et des contacts réguliers entre la Confédération et les cantons. Durant les années qui ont suivi la réforme, de nombreux manuels et évaluations des CPs ont été publiés, représentant un flux d'information non négligeable.
- ✓ Aléa moral (*moral hazard*) : les efforts du partenaire contractuel ne sont pas observables ou estimables (*hidden action*). Le mandataire profitera peut-être de fournir une performance moins élevée si le mandant a un déficit d'informations ; le principal cherchera donc à connaître les agissements cachés. Même problème d'information dans le cas des CPs, qui est évité par des contrôles réguliers de la part de la Confédération et des comptes rendus transmis par les cantons sur leurs activités et dépenses.
- ✓ Soutien (*Hold up*) : un contrat est toujours incomplet et comporte une certaine marge non-vérifiable. Il est incomplet surtout s'il prend place dans un environnement inconnu ou si le contexte est complexe (multiplication des acteurs concernés ou service public composé) (Saussier et Yvrande-Billon, 2010 : 11). Le mandataire a tendance à profiter de cette opportunité pour faire le moins possible d'investissements spécifiques en vue de la réalisation de la prestation, soit à répercuter ultérieurement les investissements sur le mandant (*hidden intention*). Le mandant de son côté, cherchera à obtenir des prestations réalisées spécifiquement selon ses besoins à un prix aussi intéressant que possible. Selon l'argument de l'environnement inconnu, les coûts de transaction ont parfois été élevés pour certains cantons et dans des domaines publics plus complexes à réaliser que d'autres, ce qui atterrait la performance de la CP. Il a été reconnu que la première période était une phase de test à distinguer comme une phase d'apprentissage.

Pour résumer, la théorie de l'agence dans la relation principal-agent, tirée du choix rationnel et des coûts de transaction, explique pourquoi l'utilisation de contrat, tel que les CPs, permet une meilleure collaboration et d'éviter les aléas relationnels entre deux parties prenantes. Avec la RPT, un nouveau mode de gouvernance a été établi autour de ces contrats, basé sur une forte communication et coordination. Outre l'élimination de l'asymétrie d'information, la communication permet également d'harmoniser les intérêts entre les partenaires contractuels et de chercher à transformer un rapport de dépendance unilatéral en un rapport fondé sur la réciprocité (Interface, 2015). En vue de tous ces éléments, nous estimons qu'une forte communication entre les cantons et la Confédération est une des conditions à la performance des conventions-programmes.

2.6.3 Théorie de la négociation

La communication fait partie d'un cadre plus large de la négociation, prenant place souvent une année avant la signature de chaque convention-programme. Les théories de la négociation ont été élaborées et utilisées par plusieurs scientifiques de diverses disciplines. Négociateur évoque l'idée de marchandage, d'ententes et de concessions réciproques (FAO, Easypol, 2007). La négociation peut prendre un tour plutôt compétitif, conflictuel ou coopératif en fonction de la nature des perceptions mutuelles. Néanmoins, elle permet de réduire les divergences par le simple jeu de la discussion, présentant une volonté d'aboutir à un arrangement commun en vue de réduire une divergence et de répondre aux objectifs précédemment fixés par chaque partie prenante. « Lorsque nous pensons au contrat, nous pensons à l'engagement réciproque, l'autonomie de la volonté et de libre détermination de chacun » (Bellenger, 2011). Si les définitions varient, les théoriciens reconnaissent les étapes principales du processus de négociation : intérêts, relations, options, légitimité, alternatives, engagements et communication.

La négociation se retrouve partout et surtout dans les démocraties directes, comme le cas suisse. « Le monde actuel semble pris d'une boulimie de négociations. Tout le monde veut négocier car tout le monde craint le diktat, les décisions unilatérales » (Bellenger, 2011). Pour Bacharach et Lawler (1981), le rôle central du pouvoir constitue l'une des principales contributions théoriques de l'approche structurelle. Selon Friedberg, qui a écrit un article en 2009 intitulé *Pouvoir et négociation*, ces approches sont les deux faces d'une même réalité selon lui. Le pouvoir de chaque partie influe sur l'aptitude à atteindre ses buts par la négociation. Ainsi, stratégie et intérêt sont des éléments clés de la négociation (Erhard, 2009), en revanche, loin d'être réciproques. Parmi les définitions du pouvoir, la possession de forces ou de ressources est primordiale.

Certains voient les négociations entre les cantons et la Confédération comme une *négociation intégrative* plutôt que structurelle. Les parties seraient incluses dans un modèle de processus de négociation raisonnée,

centrée sur la résolution de problèmes, la création de valeur, la communication et les solutions « gagnants-gagnants ». Ces parties contractantes devraient alors toujours savoir ce qu'elles veulent obtenir avant les négociations et s'y préparer. C'est ce que Fischer, Ury et Patton proposent dans *Getting to yes* (1991) : ils mettent l'accent sur l'idée qu'il est important pour les deux parties de connaître leur meilleure alternative à un accord négocié (*Best Alternative to a negotiated agreement*, BATNA), avant et pendant les négociations. C'est la raison pour laquelle les cantons préparent toujours le terrain avant de négocier avec la Confédération : le plus souvent, ils préparent des programmes de mise en œuvre en collaboration avec des acteurs internes ou privés. Selon les auteurs évoqués *supra*, il est aussi nécessaire d'obtenir une marge de manœuvre suffisante afin d'être plus libre dans les discussions. Fixer une limite minimale ou maximale aide les négociateurs. Dans l'approche intégrative, il s'agit de satisfaire le plus grand nombre d'intérêts des deux parties. Pour ce faire, des critères doivent être déterminés, soit des objectifs processuels qui donnent une légitimité à l'accord.

La négociation n'est possible que s'il y a communication. Une bonne communication permet de changer les attitudes, empêcher et prévenir les blocages ou les malentendus et améliorer les relations. Ainsi, il est crucial que la Confédération soit la plus claire possible pour tout ce qui touche les procédures contractuelles. En cas d'absence de communication ou d'incompréhension des parties, les négociations sont mises à mal et les parties peuvent se sentir lésées. La négociation implique souvent une forme de gouvernance : « les démarches contractuelles, et plus généralement, la négociation explicite de l'action publique impliquant un large cercle d'acteurs politiques, sociaux et économiques, peuvent contribuer à l'élargissement du débat public. » (Bacharach et Lawler, 1981). Le mécanisme des CPs n'est pas étranger au phénomène dans la mesure où il inclut aussi de nombreux autres acteurs, aussi bien institutionnels que non-institutionnels.

2.7 Vers une gouvernance multi-niveaux avec les conventions-programmes

Le terme « gouvernance » est devenu, dans les années 90, le « mot fétiche pour résumer l'ensemble des transformations qui affectent l'exercice du pouvoir dans les sociétés contemporaines » (Chevallier, 2003). Les modes d'emprise sociale et les assises des institutions sont affectés et remis en cause par la gouvernance. Cette nouvelle notion passe-partout semblait d'abord être la tendance du moment, pourtant certains l'érigent comme nouvelle dimension normative et prescriptive, argument d'autorité et moteur de changement.

La gouvernance se reflète dans de nombreuses disciplines, toutes aussi différentes les unes que les autres. Par exemple, en relations internationales, elle rend compte des nouvelles formes d'organisation d'une

société internationale de plus en plus fragmentée et hétérogène. En sciences politiques, elle théorise « le mouvement de repli d'un Etat devenu creux et confronté à la montée en puissance d'autres acteurs, publics et privés, internes et externes qui entendent peser sur les choix collectifs et avec lesquels il est devenu nécessaire de composer » (Chevallier, 2003). En sciences administratives, elle rend état de la complexité du gouvernement des villes et des municipalités qui implique de nombreux acteurs, privés et publics. De même, elle se ramifie et prend des termes variés et composés, tels que *corporate governance* pour expliquer l'interaction qui existe entre les divers pouvoirs au sein même des entreprises, entre actionnaires et dirigeants. Plus encore, elle se décline également en *good governance* prônée par les organisations internationales et notamment financières, telle que la Banque mondiale, qui voyaient là un moyen de réforme des institutions des pays en développement par une gestion saine du développement. Cette bonne gouvernance répond aux principes fondamentaux de la transparence, l'accès à l'information, la gestion efficace de l'Etat, l'engagement des parties (Bovaird et Löffler, 2003).

Le revers de la médaille serait un déclin de la souveraineté de l'Etat face à ce contexte d'interdépendance structurelle et d'augmentation des acteurs (Chevallier, 2003). Au contraire, l'un n'empêche pas l'autre selon d'autres (Eraly et Hindricks, 2007). Pour ces derniers, la gouvernance appellerait la subsidiarité, soit le recentrage de l'Etat autour de missions qu'il est finalement seul à pouvoir assumer. Avec l'entrée en vigueur de la RPT, la Confédération s'est vue attribuer officiellement des tâches exclusives et un rôle stratégique sur les directions à prendre. L'Etat doit tout de même veiller au maintien des grands équilibres, et inversement des arguments des politologues évoqués *supra*, la gouvernance lui confère une nouvelle légitimité. Dans notre cas de figure, la Confédération supervise le jeu économique, social, politique et culturel en établissant des règles et en intervenant de manière permanente pour amortir les tensions et régler les conflits.

En tenant compte du modèle de partenariat entre Confédération et des cantons et de la coopération toujours plus large dans la mise en œuvre de politiques publiques, une nouvelle gouvernance a émergé dans la collaboration verticale. Certains chercheurs l'assimilent au fédéralisme coopératif, dans lequel existe déjà une « co-gouvernance » (Linder et Vatter, 2001 :96, 103). Dans son sens le plus courant, la gouvernance inclut la présence d'acteurs non gouvernementaux dans un processus décisionnel. Elle commence quand la relation n'est plus uniquement hiérarchique, « negotiated, non-hierarchical exchanges between institutions at the transnational, national, regional and local levels » (Peter, 2001 :131).

Tout comme de nombreux concepts utilisés dans cette contribution, la gouvernance se teinte de définitions multiples et variées, qui dépendent du contexte et renvoie à une notion dynamique. Hooghe et Marks (2001 ; 2003) différencient deux types de gouvernance : les types I et II (tableau 8). Le premier type stipule que « the intellectual foundation for governance is federalism, which is concerned with power sharing among governments operating at just a few levels. » Cette première interprétation émet l'idée d'un fédéralisme

comme procédé d'organisation de la gouvernance, mais reste confinée aux relations entre ordres de gouvernement. Elle désigne la gouvernance des domaines de compétence ayant trait aux affaires courantes et faisant appel à un nombre restreint d'ordres de gouvernement, lesquels peuvent être supranationaux, nationaux, régionaux infranationaux, ou locaux (Turkewitsch et Stein, 2013). De plus, les frontières de ces domaines de compétences ne se recoupent pas, mais les compétences peuvent se chevaucher.

Le type II s'étend à toute la nébuleuse des organismes intergouvernementaux, dont l'expansion est à l'origine du courant de la gouvernance. Il est en fait une forme de gouvernance dans laquelle le nombre de compétences est plus vaste que limité et dans laquelle, les compétences ne relèvent pas d'un nombre restreint d'ordres gouvernementaux mais s'étendent à plusieurs sphères territoriales où les compétences sont spécifiques et non générales, et flexibles plutôt que durables (Turkewitsch et Stein, 2013). Les auteurs lient le type II avec le concept de la NGP, tandis que le type I correspondait davantage à la GMN. Le type II représente donc une vision plus récente et dynamique que le type I. « An alternative form of multi-level governance is one in which jurisdictions are aligned not on just a few levels, but operate at numerous territorial scales, in which jurisdictions are task-specific rather than general-purpose » (Hooghe et Marks, 2010). Le type II semble le mieux pouvoir s'appliquer à la nouvelle collaboration verticale qui s'est instaurée autour de la gestion des tâches communes. En effet, il implique une relation entre les différents acteurs « intersecting memberships » et un nombre limité de niveaux institutionnels est impliqué : la Confédération, les cantons et les communes. En général, ces deux processus coexistent : le type II est intégré dans le type I. Le chevauchement de ces deux types fournit un terrain commun aux chercheurs en relations intergouvernementales et en administration publique, souvent prenant pour objets les systèmes fédéralistes décentralisés (Turkewitsch et Stein, 2013).

Tableau 8 - Types de gouvernance selon Hooghe et Marks (:18)

Type I (ancien)	Type II (nouveau)
<i>General-purpose jurisdictions</i>	<i>Task-specific jurisdictions</i>
<i>Non-intersecting memberships</i>	<i>Intersecting memberships</i>
<i>Jurisdictions organized on a limited number of levels</i>	<i>No limit to the number of jurisdictional levels</i>
<i>System-wide architecture</i>	<i>Flexible design</i>

Certains politologues, à l'instar que Papadopoulos (2008), ont émis quelques réserves sur le concept de gouvernance. En effet, il entrainerait un paradoxe quelque peu gênant. Selon lui, les réseaux de coopération sont souvent opaques et informels et favorisent les compromis. De plus, il est difficile d'identifier ceux qui décident. Bovens le mentionnait déjà en 1998 par le *paradox of shared responsibilities* qui favorise la représentation mais inhibe la transparence. « Responsibilities are diluted,

as in the case of public-private partnerships where in case of criticism for poor performance public and private actors are likely to engage into blame-shift games that are prejudicial to accountability » (Hood 2007).

2.7.1 La gouvernance multi-niveaux

Pareillement, la gouvernance multi-niveaux a fait l'objet d'un très grand nombre d'études et d'analyses au cours des dernières années et ce, peu importe les disciplines (droit, science politique, sociologie, etc.) (Levrat, 2005). Fortement amarrée au modèle fédéraliste, « elle s'en distingue en fait assez radicalement, notamment parce qu'elle ne s'appuie pas sur la prémisse d'une division des compétences entre différents niveaux de pouvoirs » (Levrat, 2005). C'est le modèle de la subsidiarité, composante du fédéralisme, qui postule une possible répartition claire des compétences entre différents niveaux de pouvoir, une détermination préalable du niveau le mieux à même d'exercer chaque compétence (Levrat, 2005). Au contraire, la gouvernance multi-niveaux trouve son fondement dans le constat de l'enchevêtrement des compétences : « (...) characterized by co-decisionmaking across several nested tiers of government, ill-defined and shifting spheres of competences, creating a potential for conflicts about competencies » (Marks, 1993). Elle fait état de la participation de différents niveaux institutionnels dans les procédures de décision (Rhodes, 1997). Dès les années 80, de nouvelles instances politiques infranationales ont acquis progressivement la capacité de produire des normes et participent donc au processus à la construction du paysage politique et législatif (Marks, 1996). « On parle souvent de gouvernance multi-niveaux pour signifier à quel point les problèmes publics sont de plus en plus traités par des acteurs divers, placés à différents échelons territoriaux » (Daloz, 2008).

Certains textes mettent l'accent sur le caractère non-hiérarchique de la gouvernance multi-niveaux. Au sein de l'UE, cette perspective est cruciale pour la bonne marche des relations entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux ou locaux. En effet, les politiques territoriales de cohésion sociale sont l'illustration parfaite de la gouvernance multi-niveaux des politiques européennes. La Commission travaille en direct avec les collectivités territoriales sur la base de différents projets et programmes financés par des fonds spécifiques (Levrat, 2005). Autre illustration de la gouvernance multi-niveaux, la « méthode ouverte de coordination », initiée par la stratégie de Lisbonne en mars 2000, permet l'échange de bonnes pratiques entre les administrations nationales situées sur les différents niveaux de prise de décision. Le Livre Blanc du comité des régions relatif à la gouvernance multi-niveaux (2009) propose une double interprétation. « La gouvernance à multi-niveaux est un processus dynamique doté de dimensions horizontale et verticale qui ne dilue nullement la responsabilité politique, mais au contraire, si les mécanismes et instruments sont pertinents et correctement appliqués, favorise l'appropriation de la décision et de la mise en œuvre commune ». Le Livre Blanc dépeint la gouvernance à multi-niveaux

comme une « grille d'action » politique plutôt qu'un instrument juridique et ne peut être compris par le seul prisme de la répartition des compétences. La Commission européenne propose de développer des contrats (ou conventions) d'objectifs tripartites qui permettrait de vérifier si la mise en œuvre de certaines politiques communautaires pourrait être améliorée. Ces contrats seraient conclus entre les Etats membres, les régions et collectivités locales désignées par ceux-ci, et la Commission⁶⁴. Ce mécanisme est directement inspiré du partenariat.

2.7.2 Les communautés épistémiques verticales dans le champ des politiques publiques

Une récente littérature fait état de l'émergence de communautés épistémiques qui désignent les canaux par lesquels de nouvelles idées circulent des sociétés vers les gouvernements et d'un pays à l'autre (Bossy et Evrard, 2010). Peter M. Haas les définit comme des réseaux de professionnels amenant une expertise, une connaissance et une expérience établies dans un domaine particulier qui peuvent renforcer la régulation de ce domaine et y apporter des règles⁶⁵ (Haas, 1992 :3). Issus initialement des relations internationales, ces réseaux d'experts ont aujourd'hui trouvé une place prédominante dans la sphère publique, notamment dans l'élaboration des politiques publiques (Mavrot et Sager, 2017 ; Bossy et Evrard, 2010 :140). Ces communautés ont souvent une influence sur de nombreux aspects de la politique : création de nouvelles politiques publiques, diffusion, maintien des idées sur l'agenda politique et ressemblent à des collectifs de pensée mettant l'accent sur les connexions et les réseaux. Des fonctionnaires de niveaux nationaux, mais aussi locaux en font partie (Rose, 1991 :16) et cherchent à mieux appréhender l'action publique dans ses transformations actuelles qui résident dans les dynamiques d'internationalisation et de transnationalisation des politiques nationales ou locales et régionales. Cette situation de dépassement des frontières engendre inévitablement des processus de décision plus complexes et des interactions plus enchevêtrées entre les acteurs de gouvernement (Bossy et Evrard, 2014 :141). La caractéristique particulière qui incombe à ces communautés est le consensus général et l'intérêt commun pour un seul et même domaine public qui les distinguent des législateurs et des bureaucrates, souvent en désaccord sur différents types de problématiques publiques.

En 2017, Mavrot et Sager donnent divers exemples de communautés verticales en Suisse dans lesquelles des fonctionnaires expérimentés de niveaux nationaux et locaux collaborent ensemble aux fins d'améliorer l'établissement des politiques publiques. Un de ces exemples est celui des politiques de

⁶⁴ JOCE C 287/10 du 12 octobre 2001

⁶⁵ Selon Haas (1992 :3), les communautés épistémiques ont : (1) des croyances normatives communes et des valeurs pour l'action sociale (2) des croyances partagées sur les causalités, issues de leur analyse de pratiques qui contribuent à la résolution des problèmes pour leur domaine et permettent d'élucider les liens multiples entre actions politiques possibles et résultats souhaités (3) des notions communes de validité, à savoir des critères objectifs, pour la pondération et la validation des connaissances dans leur domaine d'expertise (4) une entreprise politique commune, à savoir un ensemble de pratiques conjointes associées à un ensemble de problèmes vers lesquels leur compétence professionnelle est dirigée (...).

contrôle du tabac. Dans la communauté y relative, on retrouve notamment des experts en santé publique et des organisations de contrôle non-étatiques qui conseillent et avisent les acteurs de l'Etat. Tous sont connectés par le partage d'un ensemble de savoirs, de valeurs, d'expériences, de diagnostics et de solutions afin de traiter des problèmes en vue d'améliorer l'exécution de la politiques publiques et y établir des règles adéquates. Au fil des procédures d'élaboration et de décision, cette alliance se renforce à tel point que les parties prenantes en deviennent mutuellement interdépendantes. Toutefois, en y joignant leurs forces et en partageant leurs ressources matérielles et immatérielles, celles-ci gagnent également en autonomie.

Selon Mavrot et Sager (2017 :5), les communautés ou les coalitions ont plus de chances de succès lorsqu'elles se situent dans les sphères technocratiques et travaillent avec les acteurs de terrain que si elles demeureraient encastrées dans la formulation de croyances politiques vagues et loin de la réalité. Si nous reprenons l'exemple des politiques de contrôle du tabac, des politiques de coordination intercantionales de type horizontal ont déjà existé à l'exemple des réunions volontaires des ministres cantonaux de la santé. Dans la dimension verticale, des programmes de coordination permettent aussi aux cantons d'intervenir dans les politiques suisses de la santé. Ils forment un niveau intermédiaire de l'action publique du système fédéral et semblent être aujourd'hui nécessaires. En effet, il a été observé que certains obstacles empêchent souvent une harmonisation complète, à l'exemple d'un manque de ressources cantonales pour participer aux coopérations intercantionales, ainsi qu'un manque de soutien national à la participation des cantons dans la coopération verticale (Sager, 2003). Dans le cas de l'adoption de programmes politiques, il s'avère que la décision est davantage administrative que politique (Sager et Rielle, 2013 :2).

Dans le cadre de ce travail, il est intéressant de se questionner sur le rôle des communautés épistémiques verticales dans la collaboration verticale, dans le phénomène de gouvernance multi-niveaux qui prend forme et dans les procédures de décision et de négociation qu'engagent les conventions-programmes. Si les communautés que nous rencontrons dans le modèle suisse ne peuvent expliquer à elles seules l'ensemble des dynamiques de changement de l'action publique, elles ne demeurent pas moins des catalyseurs adaptés à la participation d'experts aux processus. Dans le modèle helvétique, elles prennent de plus en plus de place dans un système de décision fragmenté et dominé par une gouvernance multi-niveaux. Pour en faire un parallèle avec les types de gouvernance développés par Hooghe et Marks (2003), ces communautés épistémiques se situent au croisement de ces deux types. D'une part, les acteurs impliqués dans la structure de gouvernance de type I – notamment les fonctionnaires *senior* évoqués par Bossy et Evrard – tentent parfois de subvertir la frontière qui les sépare et d'intégrer les acteurs appartenant au type II de gouvernance, vus comme les experts, dans un domaine de politique donné (Mavrot et Sager, 2017 :4). Ceci leur permet d'outrepasser les nœuds institutionnels et politiques et débloquent leur agenda. Le modèle de gouvernance multi-niveaux doit donc être complété avec la

dimension nouvelle de l'émergence des communautés épistémiques verticales. Faisant partie d'un même cadre de négociation, l'un ne va donc pas sans l'autre.

Plusieurs critiques vont à l'encontre de ces communautés. Il arrive notamment que les décideurs des politiques publiques choisissent parmi la ramification des communautés épistémiques, celles qui correspondent le mieux à leurs préférences et contribuent à renforcer leur légitimité (Smouts, 2001 :115). Seule une vision sera alors privilégiée au détriment de plusieurs autres hypothèses ou solutions alternatives. Un autre risque qui guette tous décideurs publics est l'importance exagérée qu'il donne aux communautés épistémiques. « Il importe donc de ne pas isoler les communautés épistémiques et de ne pas les cantonner dans une simple relation bilatérale avec les décideurs » (Bossy et Evrard, 2014 :145). La vision se doit d'être large et objective, autant que la distance se doit d'être grande entre le décideur et les communautés d'experts. D'autres catégories d'acteurs peuvent parfois entrer dans les considérations de décision. Reprenons l'exemple de la politique routière britannique évoquée par Dudley et Richardson (1996), qui observent que la communauté épistémique fondée sur l'expertise des routes regroupe des ingénieurs et d'autres experts. De manière relativement inattendue, cette communauté s'est transformée en une coalition de cause.

En conclusion, les concepts et outils centraux, tels que le partenariat, la communication, la gouvernance multi-niveaux et les communautés épistémiques verticales sont au cœur du système de CPs. Les négociations impliquent la Confédération et les cantons, mais également les communes et des acteurs du secteur privé, créant ainsi un cadre de gouvernance multiniveaux. Au fait de la théorie, la GMN semble être la solution à tous les dysfonctionnements provoqués par un manque de coordination. Au regard de tous ces éléments, nous supposons que les CPs sont perçues comme performantes par les cantons impliquant les communes ou tout autre acteur non-institutionnel dans le processus d'exécution.

Synthèse du chapitre 2

Ce deuxième chapitre nous apporte de nombreux concepts théoriques, nécessaires selon nous à la compréhension thématique de cette thèse. Faisant partie intégrante de l'organisation d'un Etat fédéral, la décentralisation et ses différentes dimensions et enjeux ont été développés en prenant appui sur les travaux de Kuhlmann et Wollmann (2014). Considérant les diverses dimensions que peut prendre la décentralisation dans un système donné (fédéral ou unitaire), Dafflon propose un modèle d'analyse en six thématiques que nous avons fusionné dans notre structure d'analyse. Ces thématiques incarnent notamment l'architecture institutionnelle, le partage des compétences, la fiscalité locale et les transferts financiers. La division des compétences en Suisse se caractérise par une délégation verticale. La

construction de l'Etat fédéral s'assimile au phénomène de décentralisation ascendante (*bottom-up*) à travers laquelle les cantons ont octroyé des compétences à la Confédération. Des éléments coïncident toutefois avec la décentralisation descendante (*top-down*) que Dafflon identifie aujourd'hui comme de la déconcentration. L'histoire nous apprend que la centralisation progressive des compétences, débutée au cours de la moitié du XIXe siècle, se produisait au détriment des cantons qui perdaient leurs capacités de décision et parfois même leur autonomie. Initiées dans les années 60, les discussions en vue de réformer le système de la répartition des tâches ont duré des décennies jusqu'à l'acceptation de la RPT en 2004. Plusieurs rapports et commissions d'enquête se sont également succédés jusqu'au Message du CF de 1996, suivi de celui de 2001 et 2005.

La Suisse est caractérisée de fédéralisme coopératif depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, se manifestant par la forte implication des trois niveaux institutionnels dans l'accomplissement des politiques publiques. Cependant, ce fédéralisme coopératif serait, à terme, pris dans le piège de l'enchevêtrement des acteurs (Scharpf, 1999) : dans ce cas, les acteurs sont moins responsables et favorisent le laisser-faire, ce qui diminue l'efficacité du système public. En Suisse, le fédéralisme coopératif se double d'un fédéralisme d'exécution prévu par la Constitution. Pourtant, hautement critiqué dans les années 60, il fut l'une des raisons qui contribuèrent à réformer le système de répartition des tâches : la Confédération légiférait et les cantons ne faisaient qu'exécuter, perdant leur pouvoir de décision. Aujourd'hui, il est question de savoir si la situation a réellement changé ou si nous sommes toujours dans une réalité similaire aux années 60. Ce chapitre développe également les principes de la NGP : attribution de rôles stratégique et opérationnel à la Confédération et aux cantons respectivement, utilisation de budgets globaux, instauration d'un partenariat non-hiérarchique, recours à la contractualisation, atteinte d'un meilleur rendement et application de mécanismes de contrôle. Dans la pratique, les CPs imposent une certaine hiérarchie fédérale puisque le canevas contractuel est imposé par la Confédération qui effectue des évaluations et des contrôles réguliers. Si les cantonaux regrettent parfois le manque de proactivité et d'innovation fédérale, ils s'opposent à la Confédération lorsqu'elle prend des initiatives et induit des directives trop exigeantes. Les théories de la contractualisation sont ensuite développées. Le nouveau système de CPs devrait augmenter la performance de la gestion des tâches puisqu'un contrat permet de définir les responsabilités de chacun, d'y fixer des objectifs et de donner au *principal* (la Confédération) toutes les informations nécessaires de l'*agent* (les cantons). Chaque année de la période quadriennale de la CP sert d'ailleurs à redéfinir les choix organisationnels, afin de diminuer les coûts de transaction qui pourraient desservir le système à terme. Enfin, le chapitre développe les théories de la gouvernance multi-niveaux, qui émergerait du cadre contractuel étudié, attendu que plusieurs acteurs non gouvernementaux sont impliqués dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre. Bien que considérablement dense, ce chapitre nous permet de prendre pleinement conscience des enjeux que ce travail soulève.

Chapitre 3 : les enjeux de la réforme de la répartition des tâches

3.1 Origines et évolutions

Comme vu précédemment, la construction du système politique suisse est sans pareil en Europe. Etat fédéral fortement décentralisé, la Suisse ne s'est pas construite de manière prévisible ou traditionnelle : elle n'est pas *devenue* décentralisée mais l'a été dès ses débuts avec le regroupement d'états fédérés ayant pour ambition de créer un noyau commun, d'où l'ancrage historique de l'adage « l'unité dans la diversité ». En effet, contrairement à de nombreux autres pays ayant un passé monarchiste, la Suisse n'a jamais connu de pouvoir d'Etat central, mais un Etat fédéral composé d'entités partenaires égales (Ladner, 2011 ; 2013a). Ainsi, le fédéralisme va au-delà d'un simple arrangement structurel par la présence d'un partenariat et d'une coopération politique entre les institutions (Elazar, 1995). Parce que l'histoire détermine souvent le présent, comme l'explique si bien la théorie du *path dependency*⁶⁶, nous allons revenir sur quelques moments importants du passé suisse afin de comprendre tous les enjeux de son système politico-administratif actuel et les principes constitutionnels qui le régissent.

3.2 Le système politico-administratif suisse : une construction *bottom-up*

La Suisse, avec ses 8.417 millions d'habitants (OFS, 2016), est un Etat fédéral dans lequel le pouvoir politique est partagé entre la Confédération, les 26 cantons et les 2222 communes (OFS, 2018). C'est en 1848 que la Suisse devient un Etat fédéral moderne avec l'acceptation de la Constitution par le peuple. Pour un pays comptant quatre régions linguistiques et de nombreuses différences culturelles et géographiques, « le fédéralisme est la garantie d'une cohésion sociale à terme » (Ladner, 2013a).

Plusieurs principes fondamentaux forment le substrat du fédéralisme suisse. Parmi eux, le partage des pouvoirs (*power-sharing*) en est le liant principal, où les activités sont divisées entre les gouvernements régionaux et un gouvernement central de sorte que chacun puisse décider, financer et mettre en œuvre (Riker, 1975). Bien que nous l'ayons déjà considérablement développé, les tâches en Suisse sont réparties selon le principe de subsidiarité qui se réalise dans un contexte où la souveraineté est déterminante. Selon l'art. 3 de la Constitution, les cantons sont souverains tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. Le portail web et quelques messages du gouvernement suisse (FF 1886.1 :131) rappelle d'ailleurs que l'existence

⁶⁶ L'idée principale de cette théorie est que des décisions/constructions historiques, justifiées à l'époque mais pas forcément optimales, peuvent perdurer en raison du coût trop élevé qu'un changement pourrait résulter (Pierson, 1994, Lijphart, 1999).

d'une souveraineté cantonale leur donne cette capacité à accomplir les tâches (Leresche et Benninghoff, 2013 :116 ; Muller, 2011 :555 ; Froidevaux, 1997 :4 ; Voutat, 1996 :89). Le système des conventions-programmes traduit cette délégation du pouvoir s'effectuant par contractualisation, permettant la prise en charge de politiques publiques communes. Quant aux nombreuses communes, dont la superficie et la population varient fortement, passant de quelques centaines d'habitants à plus de 400'000 habitants pour Zurich, elles doivent mettre en œuvre les décisions fédérales et cantonales et gérer leur propre budget. Elles sont le lieu et l'échelle où s'exercent les droits politiques et se définit la citoyenneté (Walter, 2011). Dès le 19^{ème} siècle, les tâches attribuées aux communes par les cantons se sont multipliées et la complexité des projets à entreprendre est devenue conséquente, exigeant toujours plus de financement. Elles disposent d'une marge de manœuvre importante dans la gestion des services sociaux, de l'école obligatoire ou d'autres services publics. Dans la mesure où il incombe aux cantons d'organiser et de garantir l'autonomie communale, il en résulte des degrés d'autonomie sensiblement différents d'un canton à un autre.

Afin de mieux saisir le terreau historique du système politico-administratif suisse, voyons maintenant les différentes étapes qui ont contribué à le former au fil du temps.

3.2.1 Une construction historique

La Suisse n'est pas née d'une identité culturelle unique propre à un territoire déterminé. Son histoire a été mouvementée et saccadée. La Confédération helvétique relevait au début d'un système vague d'alliances entre différentes villes et régions rurales pour assurer la paix et une défense commune contre des dangers extérieurs et en particulier des invasions d'armées étrangères. C'est dans cette perspective qu'en 1291, les cantons d'Uri, Schwyz et Unterwald conclurent une alliance pour garantir la paix. Cependant, l'armée Napoléonienne⁶⁷ envahit de force la Suisse entre 1798 et 1803 et proclama la République helvétique, un état unitaire et centralisé reposant sur le principe de l'égalité des droits, de la séparation des pouvoirs et de la souveraineté populaire. Si l'invasion a fait tressaillir bon nombre d'opposants, le système de République représentait en réalité une avancée cruciale pour la Suisse qui a permis de mettre en place les premiers principes constitutionnels. En 1802, lors du retrait des troupes françaises, la guerre civile menaçait d'éclater. Appenzell, Glaris et les Grisons restauraient leurs institutions cantonales, s'opposant ainsi au gouvernement helvétique. Paysans et autres fédéralistes convaincus attaquèrent les troupes gouvernementales au cours de la guerre des bâtons (*Stecklikrieg*) où ils conquièrent l'Argovie et Berne, puis avancèrent jusqu'à Payerne. Face à de telles oppositions, Napoléon restaura la Confédération des

⁶⁷ Napoléon Bonaparte, empereur des français de mai 1804 à avril 1814 et de mars 1815 à juin 1815. Militaire et général, il tente de briser les coalitions montées et financées par le Royaume de Grande-Bretagne et qui rassemblent les monarchies européennes contre la France et son régime né de la Révolution de 1789.

treize cantons avec l'Acte de médiation et créa six nouveaux cantons⁶⁸. A la *Restauration*, les cantons du Valais, Neuchâtel et Genève qui avaient été annexés par la France en 1798, retournèrent dans la Confédération qui comptait désormais dix-neuf cantons, disposant chacun d'une constitution subordonnée à une constitution commune (Cappelletti *et al.* 2014). Les inégalités sont ainsi définitivement gommées (Walter, 2011).

La défaite de Napoléon en 1815 réveille les tensions entre ceux qui rêvent d'un retour à l'ancien système et les partisans de la modernisation. Incapables de s'entendre, les cantons se résignent à signer le Pacte de 1815 qui règle les questions de sécurité intérieure. Les vainqueurs de Napoléon interviennent et agrègent trois nouveaux territoires (VS, VD et GE). La Suisse compte alors vingt-deux cantons. La mise en place d'une structure politique provoque de nombreux conflits qui tendent à se polariser autour de deux familles de pensées : libéraux et conservateurs-catholiques. La crise atteint son paroxysme lors de la fameuse guerre de *Sonderbund* (1847-1848)⁶⁹. Suite au succès des libéraux de la Diète, la première Constitution fédérale est signée en 1848 : la Suisse devient alors un Etat fédéral et non plus une Confédération d'Etats. Cet événement marque de manière décisive l'organisation actuelle de la structure fédérale qui se donne une nouvelle Constitution en 1874. Totalelement révisée, elle étend les droits populaires avec l'introduction du référendum (1874) puis, plus tard, l'initiative populaire (1891) (Papadopoulos, 2002).

Ainsi, le fédéralisme ne va pas de soi dans la mesure où il est le résultat de deux siècles de développements marqués par des confrontations entre fédéralistes et centralisateurs, entre conservateurs et libéraux et catholiques et protestants. Les communautés suisses étaient longtemps mues par une forte volonté d'atteindre des objectifs communs, permettant alors de sauver les particularités et la diversité que représente le territoire helvétique.

Depuis 1848, le volume des tâches assumées aussi bien par la Confédération que par les cantons a fortement augmenté. Toutefois, c'est surtout dès 1950, au cœur du phénomène libéralisateur des Trente Glorieuses (1946-1973), que des compétences étaient lentement mais progressivement attribuées à la Confédération. Ces compétences concernaient la taxation aux douanes (loi fédérale du 10 octobre 1902)⁷⁰, avant l'assurance sociale. En effet, c'est d'abord en 1915 que l'assurance-maladie entre en vigueur, puis vient le tour de l'assurance accident en 1918. C'est après la fin de la Première Guerre mondiale, en 1925 plus précisément, que l'art. 34 de la Constitution permet à la Confédération d'introduire une assurance

⁶⁸ Loi fondamentale élaborée par le « médiateur » Napoléon et par la *Consulta* qu'il avait convoquée à Paris. En l'octroyant, il mit fin au conflit constitutionnel qui opposait unitaires et fédéralistes. Cet Acte accorde à la Confédération diverses compétences. Les six cantons sont : St-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin et Vaud.

⁶⁹ En 1844, sept cantons à majorité catholique (Uri, Schwytz, Unterwald, Lucerne, Zoug, Fribourg, Valais) s'unissent dans une coalition appelée *Sonderbund*. En 1847, une motion dénonce le caractère illégal du Pacte fédéral et force la dissolution du *Sonderbund* en vain. En face, les cantons « libéraux » de la Diète nomment le général Dufour commandant en chef des armées en octobre 1847. Dufour réussit à gagner la paix sans créer trop de pertes (Bouquet, 2007).

⁷⁰ FF n°9, 3 mars 1920, Vol I ; FF n°44, 31 octobre 1928, Vol II.

vieillesse et survivants (AVS), ainsi qu'une assurance invalidité (AI)⁷¹, bien que ces assurances aient été en réalité mises en œuvre beaucoup plus tard. Néanmoins, la crise économique des années 1970 révéla les défaillances de l'assurance chômage (AC) facultative, poussant les cantons à mettre en place des assurances publiques ou privées dans les secteurs où la Confédération tardait à légiférer. Les politologues y voyaient un rappel du modèle *bottom-up*, soulignant la force autonome des cantons. Au fil du temps, bien que les cantons aient transféré une large part de compétences à la Confédération, ils gardent néanmoins de nombreuses compétences résiduelles.

3.2.2 Le fonctionnement culturel et politique suisse

Au-delà de la force démocratique appliquée en Suisse, évoquons encore la grande fragmentation du système politique. Elle est sans surprise le reflet de la diversité culturelle et des disparités régionales. L'intégration de différents acteurs dans le processus préparlementaire, tels que les experts, les consultants et les corporations permet le développement d'un consensus autour des projets de loi. De même, le système de concordance de la Suisse, correspondant à la composition proportionnelle des organes de l'Etat en fonction du poids et de la force des partis politiques, permet une représentation adéquate de la diversité helvétique (Iadner *et al.* 2013 :11). Enfin, une autre singularité souvent associée au système fédéral suisse, est le caractère milicien de ses employés qui rend incontournable les rôles de la bureaucratie et de l'expertise de l'administration publique dans les processus décisionnels (Giauque, 2013). N'étant pas des professionnels en politique, la majorité des élus n'ont pas toujours les connaissances du terrain et font alors couramment recours à des consultants et des experts issus du privé. L'équilibre politique suisse résulterait sur des clivages entrecroisés, dont l'aménagement linguistique en constitue un des plus importants (Grin, 2010) : trois cantons sont bilingues (BE, FR, VS), tandis qu'un canton est trilingue (GR). Ainsi, la culture et l'identité suisses se définissent au cœur même de cette diversité.

Fédéralisme, système de milice, concordance, principe de subsidiarité, multipartisme, multilinguisme et respect des institutions : voici tous les éléments constitutifs du système suisse. Si la Suisse est singulière à de nombreux égards, elle n'est toutefois pas étrangère à certains dysfonctionnements internes relatifs à l'organisation des prestations étatiques, ayant légitimé la prise en considération de certains courants réformateurs du secteur public. Et parmi ceux-ci, une réforme se distingue par sa radicalité et sa volonté de revivifier en profondeur le système fédéral : la réforme de la répartition des tâches (Mathys et Keuffer, 2015).

⁷¹ C'est en 1940 que l'ordonnance sur les allocations pour perte de gain en faveur des soldats instaure un système de cotisations prélevées sur les salaires et met en place des caisses de compensation, système repris notamment pour l'AVS, dont l'introduction fut décidée en 1946. Les allocations familiales viendront, elles, en 1945. *Dictionnaire suisse de politique sociale.*

3.3 Causes qui ont mené à la réforme de la répartition des tâches

Déjà pendant la période des Trente Glorieuses (1946-73), et avec l'effet de la globalisation, le nombre des tâches publiques augmente, ainsi que les exigences de la population quant à la qualité du service public. Face à ces nouveaux défis, les cantons attribuent progressivement des compétences à la Confédération qui se charge d'importants domaines publics, tels que l'environnement, la prévoyance sociale ou encore l'aide au développement. Cet effet centralisateur s'explique d'une part, par l'augmentation de la mobilité de la population suite au développement de l'urbanisation, rendant les espaces fonctionnels plus importants, et d'autre part, de l'échelle élargie d'intervention des politiques publiques (Künzi, 1984). Cette centralisation se développe également par le déséquilibre croissant de mise en œuvre entre cantons, qui pousse alors la Confédération à acquérir des tâches pour assurer une plus grande égalité de traitement en matière de prestations fournies. La Constitution est alors révisée régulièrement donnant toujours un peu plus de compétences à la Confédération. En réalité, la Constitution sera amendée 163 fois entre 1874 et 1999 (Cossali, OFJ).

Si cette tendance centralisatrice culmine dans les années 70, la balance entre les dépenses et les recettes fédérales n'augmente toutefois pas dans les mêmes proportions, obligeant la Confédération à prendre de drastiques mesures d'économie. En 1980, le peuple suisse vote favorablement pour le « Programme d'économies 1980 » qui prévoit de diminuer ou de supprimer des quotes-parts cantonales sur certaines taxes ou même de diminuer de 10% les subventions fédérales versées aux cantons⁷². Ces pressions financières et de mise en œuvre de la Confédération sur les cantons s'ajoutent aux problèmes toujours croissants d'enchevêtrement des tâches et des responsabilités dans l'application des politiques publiques. L'imbrication est exacerbée dans les domaines publics impliquant d'importantes compétences de décision (juridiques ou organisationnelles) et de responsabilités de financement (Mottu, 1997). Le phénomène est aussi renforcé avec l'ingérence croissante de la Confédération dans les réglementations des tâches pourtant exécutées par les cantons ou les communes. Les cantons perdent alors graduellement leur marge de manœuvre dans l'exécution et leurs compétences décisionnelles, en sus des difficultés financières et en personnel. Le système de subventionnement devenait de plus en plus opaque et complexe, mélangeant les fonctions incitatives et redistributives, résultant souvent sur des pertes financières et des doublons d'exécution entre la Confédération et les cantons (Linder et Vatter, 2001 : 114). D'un point de vue général, les principes du fédéralisme se désagrègent, au même titre que la transparence et l'efficacité dans la collaboration institutionnelle (Mottu, 1997). La réforme s'avérait nécessaire.

⁷² Les trois modifications constitutionnelles suite à la votation du Programme d'économies 1980 sont les suivantes: 1. Suppression de la quote-part des cantons au produit net des droits de timbres 2. Réduction de la quote-part des cantons au bénéfice net de la Régie des alcools 3. Suppression de la subvention fédérale destinée à abaisser le prix du pain, « Explication du Conseil fédéral de la votation populaire du 30 novembre 1980.

Nous verrons au chapitre suivant que, suite à l'échec du projet de révision totale de la Constitution déposé par la Commission Furgler dans les années 60 pour définir les domaines de compétences de la Confédération et des cantons, il a fallu attendre décembre 1971 pour que débute véritablement une longue série de réformes de répartition des tâches Confédération-cantons. En l'occurrence, c'est le Conseiller national Julius Binder qui a lancé les vraies discussions en déposant une motion. Suite à cela, un message relatif aux premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches est publié le 28 septembre 1981, précédant ceux qui allaient venir en 1996, 2001 et 2005. C'est en réalisant à quel point les événements historiques ont été décisifs et les discussions abondantes et laborieuses, que la question de la répartition des compétences s'affiche comme un projet de longue haleine.

3.4 Les principes de la réforme de la répartition des tâches (1980-2008)

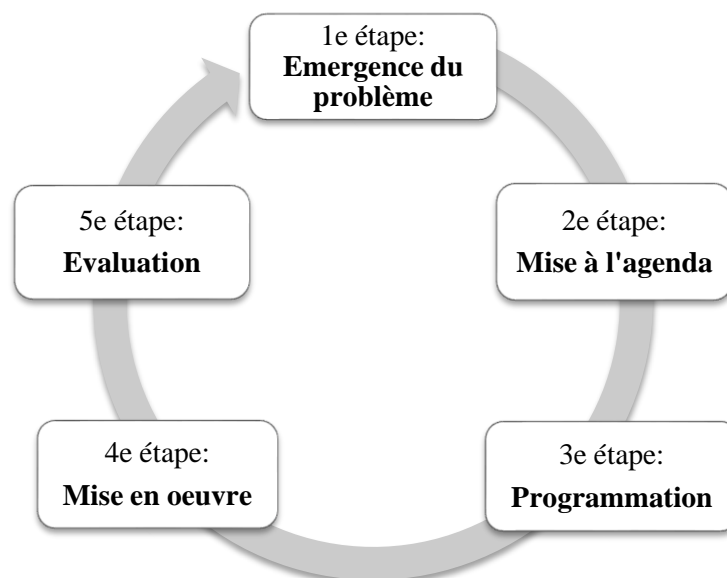
Mentionnons tout d'abord que le projet RPT se constitue de deux volets : la péréquation financière au sens strict, d'une part, et la péréquation financière au sens large, qui s'étend à la répartition des tâches, d'autre part. Le premier volet s'assimile à la péréquation des ressources (repose sur indice des ressources cantonales ou de leur potentiel fiscal) et la compensation des charges (contrebalance les charges involontaires et non maîtrisables que certains cantons subissent du fait de leur développement spatial économique et démographique). Le deuxième volet concerne la répartition univoque des tâches entre la Confédération et les cantons, les formes adéquates de collaboration entre ces deux niveaux et la coopération intercantonale dans le cadre de la compensation des charges. Cette thèse n'examine pas la péréquation financière, mais se concentre plutôt sur le second volet relatif à la répartition verticale des tâches, celles assumées conjointement entre la Confédération et les cantons. Avec pour objectif d'analyser cette réforme, nous choisissons d'adopter le modèle du cycle de politiques publiques qui se divise en différentes étapes successives (Knoepfel, *et al.* 2006) : émergence du problème, formulation, mise en œuvre et évaluation (figure 10). Des étapes peuvent y être ajoutées pour obtenir une analyse plus détaillée, telles que la perception des problèmes privés et publics, la mise à l'agenda gouvernemental, la formulation d'alternatives et l'adoption d'un programme législatif (*ibid.*). Nous avons néanmoins préféré limiter ces étapes, attendu que cette grille d'analyse peut être flexible et ajustée aux politiques publiques convoquées. Grâce à ce schéma cyclique, notre analyse de la réforme peut être ordonnée, hiérarchisée et permet d'ouvrir la boîte noire de la séquence de décisions (Harguindeguy, 2014). Nous assimilons le processus de la RPT au processus d'une politique institutionnelle, puisque cette dernière tend à inscrire tout changement organisationnel dans la perspective de l'atteinte de l'efficacité (Knoepfel *et al.* 2015 :10).

Les séquences diffèrent souvent en fonction des choix des auteurs. Toute schématisation demeure finalement qu'une fiction et requiert de la prudence. En effet, les évaluateurs ont bien conscience que

souvent ces séquences s’intercalent, se chevauchent, voire se superposent (Sabatier, 1997). Par exemple, l’évaluation n’est pas forcément mobilisée à la fin du cycle des politiques publiques, mais peut déjà se prévoir dans les différentes étapes précédentes. A ce titre, il est vrai que le contrôle vise à produire un savoir sur le fonctionnement et les effets d’une politique en l’appréciant *régulièrement*, en se référant à son efficacité et son efficience ou encore à sa pertinence (Jacob et Schiffino, 2007). Ce schéma cyclique fait l’objet de quelques critiques. D’une part, s’il est considéré de façon parfois trop rigide, le chercheur peut se heurter à l’envie de « plier » les faits aux nécessités de la théorie, créant ainsi des biais (Harguindeguy, 2014 :6). Le caractère très divisé des phases peut aussi parfois pousser le chercheur à se concentrer seulement sur une des étapes, en omettant de considérer le processus général, et donc à perdre le sens de l’action publique. Cette dernière critique est surtout formulée par les tenants de l’approche cognitive (ibid.). Prenant conscience de ces risques, à nous d’adapter la meilleure manière d’appréhender le modèle d’analyse de la réforme.

Avant toutes choses, nous débutons par lister de manière succincte les lacunes qui seraient à l’*origine* de la réforme de la répartition des tâches (figure 10). Nous poursuivons ensuite avec l’étape de la *mise à l’agenda*, engageant le processus de définition politique d’un problème public. Cette définition représente toujours une construction collective, liée aux perceptions, aux représentations et aux intérêts des acteurs. Puis, il sera question de la troisième étape, celle de la *programmation*, consistant à définir les bases juridiques, les objectifs, les instruments d’intervention et les modalités opérationnelles de l’action publique afin que la politique publique de réforme puisse être appliquée. La quatrième étape s’opère avec la *mise en œuvre*, à savoir l’adaptation de la politique à des situations concrètes qui recouvrent toutes les activités et décisions administratives d’application.

Figure 10 - Etapes sélectionnées dans l’application d’une politique institutionnelle



Source : inspiré de Knoepfel *et al.* 2006

3.4.1 L'émergence du problème : déficiences, inefficacités, opacités et réactions politiques

Le problème du désenchevêtrement subsistait depuis 1960 déjà. Un projet de révision totale de la Constitution par la Commission Furgler proposait de définir les domaines de compétences majeures de la Confédération et des cantons, toutefois ce projet échoua en 1977, faute de consensus (CF, 2001 :2193). Entre-temps, entre 1971 et 1975, un groupe de contact des cantons est formé par le Conseil fédéral pour développer les premières idées de répartition des tâches publiques. C'est donc le 15 décembre 1971 que débute véritablement une longue série de réformes de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, lorsque le conseiller national Julius Binder⁷³ dépose une motion qui charge le Conseil fédéral « d'élaborer des propositions en vue d'une nouvelle répartition des tâches publiques entre la Confédération, les cantons et les communes, puis d'indiquer comment les ressources financières seraient réparties » (CF, 1981 :711) (Figure 11). La motion est approuvée en 1972 par le Conseil national et en 1973 par le Conseil des Etats. Plusieurs travaux sur la répartition des tâches s'initient ensuite, tels que la formulation de principes directeurs dans les cantons, différents rapports de travail et notamment le postulat Knüsel d'octobre 1977 exigeant une accélération des travaux sur la répartition des tâches.

Figure 11 - La motion Binder

<p>113 La motion Binder</p> <p>Le 15 décembre 1971, M. Julius Binder, qui était alors conseiller national, déposait une motion qui chargeait le Conseil fédéral:</p> <ol style="list-style-type: none">1. D'indiquer dans un rapport circonstancié comment il est possible à la Confédération, aux cantons et aux communes de s'acquitter de chacune des tâches publiques nombreuses et variées qui leur incombent;2. De signaler les conséquences financières, à court, à moyen et à long terme, que la Confédération, les cantons et les communes auraient à supporter au cas où l'on s'en tiendrait à l'actuelle répartition des tâches, des ressources financières et de la matière fiscale;3. D'élaborer des propositions en vue d'une nouvelle répartition des tâches publiques entre la Confédération, les cantons et les communes, puis d'indiquer comment les ressources financières seraient réparties;4. De proposer aux Chambres fédérales les mesures constitutionnelles et législatives indispensables, en les complétant, le cas échéant, par la révision de l'article 3 de la constitution.

Source : CF, 1981 : 711

La question de l'enchevêtrement des tâches est au cœur des préoccupations, notamment de celles du groupe de travail constitué par le Conseil fédéral en 1974 : « La répartition (...) se caractérise par un enchevêtrement extraordinairement poussé des compétences fédérales et cantonales. Il n'existe guère d'autre Etat fédératif où les attributions de l'Etat central et celles des Etats fédérés soient autant entremêlées » (Kohler, 1984). Cet argument est empreint de la réalité dans laquelle les compétences

⁷³ Conseiller national (1963-1975) et conseiller aux Etats (1979-1987). Auteur de motions parlementaires importantes dans les domaines de l'environnement (motion pour l'introduction d'un article constitutionnel en 1964), de la réforme du Parlement et du système électoral et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons.

fédérales ont été établies suivant des principes divers et des actions politiques incontrôlées. Parmi les lacunes annoncées, citons les grandes disparités entre cantons, le système très opaque ou encore les subventionnements fédéraux mélangeant fonction incitative et fonction redistributive.

Aux termes des discussions, des prévoyances et des rapports, il en découle une nécessité de revivifier en profondeur le système d'exécution des tâches publiques, tout en essayant de garder un modèle de fédéralisme coopératif vertical pour les tâches conjointes restantes. Le groupe de contact permanent entre la Confédération et les cantons, composé de membres des gouvernements cantonaux et présidé par le chef du DFJP, réussit alors à convaincre les cantons de prendre en charge des dépenses supplémentaires en échange d'une plus grande autonomie. En d'autres termes, les cantons accepteraient de partager une part de leurs finances à la mise en œuvre d'une tâche s'ils acquièrent davantage de compétences décisionnelles (Affolter, 2008). Ces travaux préparatoires servent de base pour une première consultation auprès des cantons dans les années 77-78 et sont synthétisés dans la publication « Récapitulation des résultats de la procédure de consultation 77/78 concernant la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ». Ces travaux aboutissent en 78 sur des révisions constitutionnelles et législatives.

3.4.2 Mise à l'agenda : un événement marquant

Un événement marquant se caractérise par une prise de conscience ou plus largement d'un symbole puissant mettant en évidence les problèmes publics existants. Le projet de réforme influe sur la planification, qui attire et mobilise les politiciens. « Focusing events gain attention more suddenly and rapidly to a problem » (Birkland, 1998). Qu'il importe que cet événement marquant soit de nature locale, nationale ou internationale, sa portée est la même. La mobilisation peut venir des médias avec une augmentation d'articles et d'apparitions télévisées, des entrepreneurs, des groupes d'intérêt, des dirigeants gouvernementaux ou encore des membres du secteur public. Souvent, le problème de politique publique est très vite adopté par les médias qui l'y associent symboles, images et slogans et lui donnant une plus large portée. Dans le cas du projet de répartition des tâches, la mobilisation a été relativement remarquée dans les médias⁷⁴. Par conséquent, cette pression médiatique et publique a forcé le Conseil fédéral à prendre le problème très au sérieux et en 1994, l'érigéait comme priorité dans l'agenda politique. Le Conseil fédéral met sur pied, en collaboration avec le DFF et la Conférence des directeurs cantonaux, un organe de travail composé de représentants de la Confédération et des cantons, chargé de remédier aux défauts du système (Braun, 2009 :10). Les responsables fédéraux ont conscience qu'ils ne peuvent plus s'occuper de tâches ou exercer une influence « à tous les niveaux » et sont prêts à transférer aux cantons

⁷⁴ Le Temps : « Nouvelle répartition des tâches : rendre certaines tâches au secteur privé », 04.09.1978 ; « Les cantons réclament plus de liberté pour remplir les tâches imposées par Berne », 16.01.1979 ; « répartition des tâches : fin de l'euphorie fédéraliste », 05.06.1988. NZZ : « Neue Architektur des Finanzausgleichs. Das Aufgabenfeld aus der Sicht der Projektleitung », 11.11.1994.

les tâches que ceux-ci sont en mesure de remplir eux-mêmes. Le principe directeur du projet rappelle que « les relations de politique financière et de mise en œuvre doivent s'inspirer le plus largement possible du principe de subsidiarité » (Mottu, 1997 :2). Les résultats sont présentés en 1996 dans un rapport concernant les lignes directrices de la Nouvelle péréquation financière (NPF), appellation qui changera pour « RPT » en 2000.

La solution consiste à réorganiser les tâches en fonction du principe de l'équivalence fiscale. Les cantons doivent collaborer entre eux et établir une compensation des charges intercantionales en faveur de ceux qui fournissent des prestations dont profitent d'autres, de renforcer l'autonomie des cantons en remplaçant les transferts affectés⁷⁵ de la Confédération par des transferts non affectés et enfin, à introduire une péréquation des ressources politiquement maîtrisable pour réduire les écarts de capacité financière des cantons. Les réactions cantonales positives qui s'en suivirent ont incité le Conseil fédéral à mandater une nouvelle organisation, toujours composée de gouvernements cantonaux, des villes et communes, pour présenter un projet de réforme constitutionnel et législatif d'ici à 1998. Un projet qui réunit donc tous les niveaux institutionnels. Bref, une véritable « gouvernance à l'échelle de la Suisse » (Perrin, 1968).

La refonte totale du système fédéraliste a donc été amorcée dès les années 60, puis a été résolument prise en main et analysée jusqu'à la Constitution de 1999, laquelle redéfinit les rapports entre la Confédération et les cantons et joue la carte du fédéralisme coopératif (Braun, 2009 :9-10). Le processus s'est poursuivi avec l'adoption du premier message du Conseil fédéral concernant la RPT en 2001. L'idée de renforcer le fédéralisme par des moyens novateurs et maîtrisables est très bien accueillie et c'est en octobre 2003 que le Conseil des Etats adopte l'arrêté fédéral concernant la RPT par 38 voix contre 2 et la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) par 38 voix contre 3. A son tour, le Conseil national a adopté l'arrêté par 126 voix contre 54 et la loi par 121 voix contre 52, les partis de gauche se montrant sceptiques au projet par peur de l'accroissement de la différence de réglementations entre cantons et du démantèlement des prestations. Le deuxième message du Conseil fédéral est publié en 2005 pour renforcer les bases juridiques de la RPT. En vue de synthétiser ce long et laborieux processus qui a mené à l'acceptation de la RPT, nous listons brièvement ses différentes étapes (tableau 9).

⁷⁵ Les transferts affectés sont dirigés vers des dépenses prédéfinies, ce qui n'est pas le cas des transferts non-affectés. Dans ce dernier cas, les cantons peuvent en disposer comme ils le souhaitent.

Tableau 9 - Synthèse du parcours décisionnel de la RPT depuis les années 60

1960	Projet de la Commission Furgler, échec en 1977
1971	CN Julius Binder – motion pour introduction article constitutionnel en 1964
1977	Postulat de Knüsel pour accélération des études pour répartition des tâches
1981	Message relatif aux premières mesures pour RPT, CF
1984	Intervention de Kohler, CN « enchevêtrements des tâches »
1991	Bilan de la péréquation financière par l’AFF
1992	Stratégie de refonte proposée par la CDF
1994	Expertise scientifique (mandat DFF et CDF)
1994	Organisation de projet, grands principes
1996	Procédure de consultation
1997	Organisation de projet élargie
1999	Procédure de consultation
2001	Message aux Chambres en novembre (deux paquets)
2003	Approbation du Parlement
2004	1 ^{er} paquet soumis au vote populaire (2 ^{ème} paquet adaptations législatives)
2005	Message sur la législation d’exécution (octobre)
2006	Approbation du 2 ^{ème} paquet par le Parlement (octobre)
2007	Approbation du 3 ^{ème} paquet par le Parlement (juin)
	Elaboration de la loi définitive
2008	Entrée en vigueur

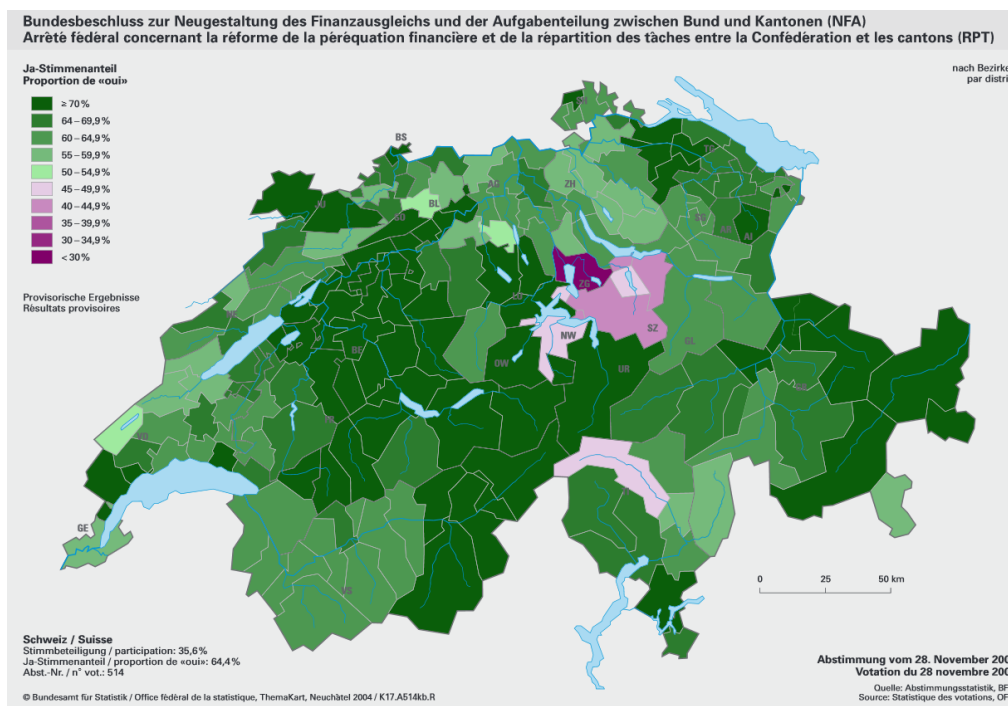
Source : auteure, tiré partiellement du manuel de l’OFEV, 2016

3.4.3 Programmation : votation et refonte constitutionnelle

La RPT a finalement été adoptée le 28 novembre 2004 par le peuple suisse avec 64.4 % des voix et 23 cantons pour une participation au vote de 36.85 % (figure 12). Quelques cantons contributeurs ont rejeté la réforme, tels que Nidwald, Schwyz et Zoug (rejet à 84% pour Zoug), mais pas tous. L’arrêté du 3 octobre 2003 concernant la RPT est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Au total, vingt-sept articles de la Constitution de 1999 ont été modifiés, qui en compte au total 196 (Fleiner, 2002). La RPT oblige l’Etat, les cantons et les communes à optimiser leurs prestations et leurs responsabilités dans l’implémentation des politiques publiques. Cette refonte constitutionnelle représente un changement structurel inédit de la manière de procéder. Elle bouleverse l’idée conservatrice selon laquelle le système helvétique est figé et rigide (Braun, 2009 :3) : « Alors que l’Allemagne et l’Autriche, de leur propre aveu, ont eu beaucoup de peine à introduire des réformes minimales dans leur système fédéral, les électeurs et électrices suisses ont adopté la réforme en 2004 par scrutin populaire » (Frey, *et al.* 2005). Bien au contraire, cette réforme fait

preuve de dynamisme et révèle une forte volonté de changement de la part des politiciens et des citoyens. Aujourd'hui, ce désenchevêtrement des tâches repose sur les articles 42 à 69 de la Constitution fédérale, sur ses dispositions transitoires à l'art. 197 et sur diverses révisions de lois. A titre de comparaison, le système de péréquation financière entre les cantons du 19 juin 1959⁷⁶ tenait en un article de trois lignes dans la Constitution.

Figure 12 - Résultats des votations RPT



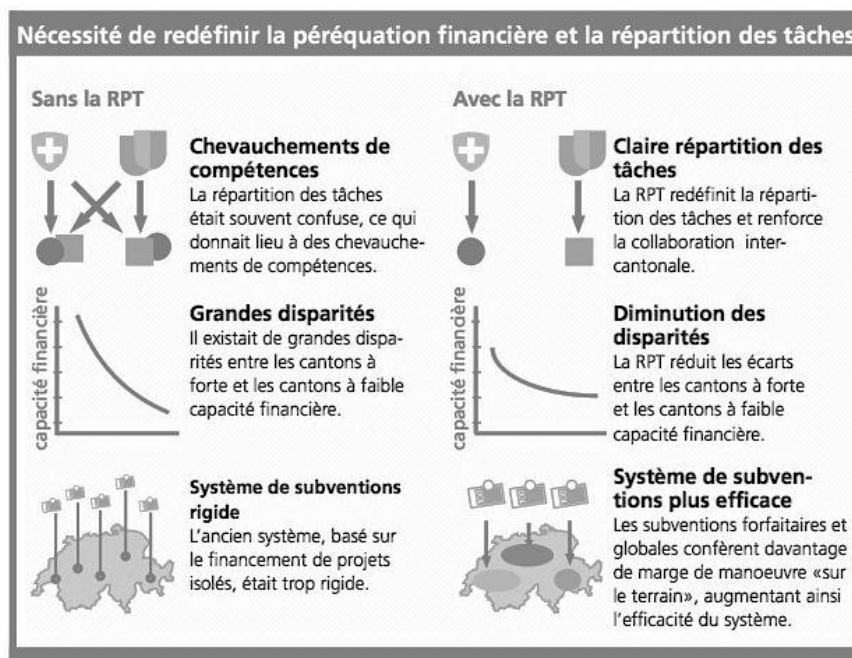
Source : OFS

La réforme de la répartition des tâches se matérialise par trois objectifs : le désenchevêtrement des tâches et leur financement, la rationalisation des tâches communes et le renforcement de la collaboration intercantonale dans certains domaines (figure 13). Afin de mieux comprendre les avantages de la réforme, nous adoptons l'illustration simple du cas d'un canton devant effectuer des rénovations sur des routes principales (DFE, 2007). Avant la réforme, le canton préférait opter pour la construction à neuf de la route dans la mesure où la manne fédérale versée à la région était environ trois fois supérieure que dans le cas d'une rénovation. Manque de communication ou incompréhension, les autorités fédérales incitaient les cantons à réaliser les projets qui rapportaient le plus de suppléments péréquatifs. Après la réforme toutefois, changement radical de procédure. Les cantons reçoivent une enveloppe budgétaire pondérée en fonction du kilométrage de routes principales. Ils sont ensuite libres d'en disposer selon leur priorités, les incitant à opter pour des projets à moindres coûts. De fausses incitations poussaient donc les cantons à la dépense.

⁷⁶ RS 163.1. Il n'existe aucun document digitalisé dans le recueil systématique du Conseil fédéral. Abrogé pour la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) du 3 octobre 2003, RS 613.2.

De même, sous la pression de la Confédération ou des groupes d'intérêt, ils auraient également contribué à des activités qui n'étaient aucunement prioritaires pour eux (Dafflon, 1996).

Figure 13 - Avant / après la RPT



Source : CdC, 2007

Les débats politiques nourrissent régulièrement la problématique de la répartition des tâches. Ils se réfèrent souvent à la question fondamentale et éminemment politique qui touche à l'un des piliers de la Suisse moderne : quel type de fédéralisme doit adopter la Suisse et quel sens faut-il lui donner ? C'est dans ce contexte que la réforme vise à instaurer « une conception directrice pour l'établissement d'un régime fédératif conforme aux conditions actuelles et satisfaisant aux besoins de notre époque » (DFJP, 1977). Ainsi, le fédéralisme helvétique doit correspondre à plusieurs critères ont listés comme suit (Dafflon, 2006) :

- Préserver l'autonomie politique des cantons
- Renforcer la responsabilité individuelle
- Appliquer le principe de subsidiarité
- Appliquer le principe de l'équivalence fiscale
- Encourager la diversité, notamment en termes de solutions aux problèmes publics
- Garder une *proximité* entre les centres décisionnels et les citoyens
- Pratiquer la *transparence*
- Prévoir une classe politique hétérogène et décentralisée permettant de refléter les multiples visages de la Suisse de sorte à respecter le critère de la diversité.

Ce modèle est discuté tout au long des débats dans les années 80, où le Conseil fédéral et la majorité des parlementaires utilisent le terme de « renforcement du fédéralisme » pour désigner la nécessité d'une décentralisation qui contrebalancerait la tendance centralisatrice constatée depuis la Seconde Guerre mondiale. Cependant, notons que deux des termes listés (*proximité* et *transparence*), ne sont pas inscrits dans la Constitution et ouvrent la voie à une large interprétation. Le sens que leur donne la Confédération peut donc être traduit différemment par les cantons (Dafflon, 2015).

Après la réforme, les allocations de subventions se fondaient plutôt sur les coûts moyens. Les contributions fédérales doivent être relativement uniformes par canton et par objectif contractuel, représentant 40 à 43 % des coûts moyens (Dafflon, 2015). L'attribution des fonds s'opère en fonction de la nécessité d'agir, selon les appréciations et les priorités de la Confédération. La contribution du canton est relativement libre : celui-ci peut investir davantage que la Confédération, mais jamais moins que cette dernière selon la clé de répartition 50:50. Différence majeure en termes de subventions : les gains d'efficacité (rapport coûts/bénéfices) reviennent en totalité aux cantons (entretien Haering, 2016).

3.4.4 Mise en œuvre : la répartition des tâches et la collaboration intercantonale

Dans le but de désenchevêtrer les tâches, dix-sept voient leurs gestions modifiées avec la réforme : sept tâches restent au niveau fédéral, dix tâches sont cantonalisées et à l'époque, ce sont dix domaines qui deviennent communs avec une gestion répartie entre les cantons et la Confédération⁷⁷. Aujourd'hui, la liste s'est allongée à trente tâches communes. Seules les tâches dont les effets sont essentiellement nationaux, ou celles dont l'objectif est redistributif ou qui requièrent une égalité de traitement ont été attribuées à la Confédération. Même si les tâches communes ne répondent pas exactement à l'objectif de la réforme qui veut désenchevêtrer au maximum les compétences, leur gestion ne peut être divisée. Parmi ces trente tâches communes actuelles, vingt-et-une sont aujourd'hui traitées par des conventions-programmes. Ces contrats de droit public sont développés au chapitre 4.

La RPT prévoit également une collaboration étroite entre cantons. La Confédération peut, à leur demande, déclarer que les conventions intercantionales ont le caractère de force obligatoire générale ou obliger certains d'entre eux à y adhérer (art. 48 al.1 de la Constitution de 1999). Le canton qui utilise une prestation fournie par un autre canton doit le défrayer afin d'éviter la situation du « passager clandestin » (CdC, 2016). Cette collaboration intercantonale renforce la cohésion régionale et les charges, répartis de manière plus juste. Des tâches sont ainsi confiées aux cantons qui décident de leur gestion. Il existe en particulier neuf

⁷⁷ Les dix tâches communes traitées par les CPs en 2008 : mensurations officielles, protection de la nature et du paysage, encouragement selon la loi sur les forêts, chasse, pêche, monuments historiques, protection contre les crues, protection contre le bruit, protection contre les eaux, programmes de développement des régions de montagnes.

domaines intercantonaux ciblés par la réforme : l'exécution des peines et des mesures, l'instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62 al. 4 de la Constitution, les hautes écoles cantonales, les institutions culturelles d'importance suprarégionale, la gestion des déchets et l'épuration des eaux usées, transport et agglomération, la médecine de pointe et les cliniques spéciales (art. 48 al. 1 Cst).

3.4.5 Evaluation et analyses cantonales et fédérales

Des études comparatives longitudinales et transversales effectuées par les cantons et la Confédération sont brièvement présentées dans cette section. Cette comparaison transversale, combinant des observations comparées diachroniques et synchroniques, offre la possibilité de saisir des objets qui sont temporellement situés dans un même contexte global évaluatif (Sager et Mavrot, 2015) : « la dimension diachronique qui fonde les analyses longitudinales permet de saisir les évolutions qui découlent de l'introduction d'un programme ou de mesures » (Klöti et Widmer, 1997 :189-191). Nous prendrons donc appui sur ces résultats pour mieux cibler les défaillances actuelles et approfondir notre propre analyse des CPs. Ces observations comparatives offrent donc un recoupement plus fin des résultats, une maîtrise accrue des problèmes comparés, une analyse en système complexe où les objectifs sont souvent diffus et multiples, ainsi qu'une prise en compte non seulement des effets voulus, mais aussi des effets non voulus, autant d'aspects centraux en évaluation des politiques publiques (Klöti et Widmer 1997 : 206 ; Widmer et De Rocchi 2012 : 100).

Les évaluations sélectionnées sont pour la plupart relativement positives en ce qui concerne les effets de la RPT, bien qu'elles admettent que des améliorations restent à faire. Nous émettons toutefois quelques réserves pour les évaluations fédérales puisque celles-ci ne sont pas toujours « objectives ». La CP est un instrument introduit par la Confédération. A ce titre, les offices fédéraux ne mettent pas en doute le système en place. Concernant les évaluations cantonales, elles sont généralement plus négatives et critiques (ex : Monitoring de la CdC 2011-13 et 2014-16), de même que les rapports issus de chercheurs externes indépendants (Dafflon, 2006 ; Interface, 2015). En outre, les acteurs du système sont toujours dans une phase d'apprentissage et certaines complications peuvent encore persister, même après une dizaine d'années. Il convient donc de prendre de la distance lorsqu'il est question de juger le fond de la réforme en sus de la forme.

La première étude longitudinale se fonde sur des documents officiels de la Confédération, retrouvés dans les archives fédérales suisses en ligne datant des toutes premières années de réflexion sur la réforme du système de répartition des tâches. Ainsi, nous nous reposerons sur le « Message relatif aux premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons de septembre 1981 » et sur le « Modèle pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons » publié

par la Conférence des gouvernements cantonaux en 1977. La deuxième étude, transversale, se concentre sur des analyses et des évaluations déjà réalisées sur les CPs et la RPT. Nous les divisons en deux catégories : l'une concerne la première période contractuelle (2008-11), tandis que l'autre s'inscrit dans de la seconde période (2012-2015) (tableaux 10 et 11).

Tableau 10 - Synthèse des études et évaluations concernant la première période (2008-11)

1	Mars 2014	Monitoring du fédéralisme 2011-13, Fondation.ch
2	Mars 2012	Rapport de monitoring Fédéralisme 2011-13, Fondation.ch *
3	Novembre 2010	Premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2008-2011, AFF *
4	Décembre 2009	CDF ; Audit relatif aux CPs dans les domaines de la protection de la nature et du paysage et de la revitalisation des cours d'eaux – OFEV
5	Septembre 2007	CDF « RPT entre la Confédération et les cantons », DFF et CdC
6	Mai 2006	« Besoin de légiférer en droit de l'environnement au niveau des cantons, comme conséquence de la RPT entre la Confédération et les cantons ; Etude réalisée dans les domaines environnement, forêt, protection du paysage et de la nature ainsi que protection contre les crues », sur mandat de l'OFEV, Andreas Lienhart, Daniel Kettiger, CdC
7	Juin 2006	RPT : Rapport final sur la dotation de la péréquation des ressources et de la compensation des charges et des cas de rigueur, présenté par DFF à la CdC
8	Septembre 2005	Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
9	Septembre 2004	« La position des villes et des communes dans le cadre de la réforme de la RPT », RPT Thème clé 12, DFF et CdC
10	Décembre 2004	Le désenchevêtrement des tâches et la péréquation financière : les chantiers du fédéralisme suisse après le 28 novembre », Bernard Dafflon, Chaire de finances publiques, université de Fribourg
11	Septembre 2004	« Préparatifs et pierres d'angle », Thème clé RPT 3, DFF et CdC– avant RPT, cadre d'orientation de 1992
12	Septembre 2004	« Aperçu de la RPT », Thème clé 2, DFF, CdC, septembre 2004 + pt de vue historique Article 1958 sur péréquation financière prévoyait déjà transferts aux cantons
13	Septembre 2004	« Réorganisation de la répartition des tâches », RPT Thème clé n° 9, DFF, CdC
14	Septembre 2004	« Nouvelles formes de collaboration et de financement Confédération-cantons, Thème clé RPT 10, DFF, CdC

Tableau 11 - Etudes et évaluations concernant la seconde période (2012-15)

1	Juin 2016	Réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, prise de position de la CdC
2	Juin 2015	Interface ; évaluation des CPs dans le domaine de l'environnement*
3	Avril 2015	Monitoring du fédéralisme 2014-16, Fondation.ch*
4	Avril 2014	CDF ; « conventions-programmes : risques et défis », rapport de synthèse*
5	Mars 2014	Deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT – AFF*
6	Septembre 2014	« Respect des principes de la péréquation financières et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons », rapport du Conseil fédéral du 12 septembre 2014 en réponse au postulat 12.3412 (Stadler Markus) du 29 mai 2012 ; vérification du respect des principes régissant la RPT
7	Novembre 2013	Message sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats ; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), 2014-2017

* évaluations les plus citées et les plus exhaustives et qui sont développées dans cette partie

3.4.5.1 Analyse longitudinale

(1) « Message relatif aux premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons », 1981 et « Modèle pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons », 1977.

Le message de 1981 est la pierre angulaire du mouvement réformateur de la répartition des tâches. Cette première initiative officielle du Conseil fédéral recommande la révision de la Constitution et des lois. Elle fait état de la centralisation croissante qui s'est développée depuis 1848 et les enchevêtrements dans les domaines administratifs et financiers qui s'y sont opérés depuis : « vers la fin des années soixante, on vit naître un malaise devant l'enchevêtrement croissant des tâches incombant à la Confédération et aux cantons, le manque de transparence de cette répartition et la lente désagrégation du fédéralisme » (:709). Les cantons éprouvaient des difficultés dans l'exécution du droit fédéral et les capacités financières de la Confédération s'affaiblissaient. Le Message laisse penser que les déclencheurs de la réforme résident dans la crise monétaire internationale des années 1970. Une première dévaluation du dollar en 1971 a

instantanément eu des répercussions en Suisse. Ce sont surtout durant les années 1974-75 que les difficultés de financement se sont manifestées. L'Etat s'est retrouvé débordé et le verdict défavorable de la population lors de la votation de décembre 1974 sur l'augmentation des recettes supplémentaires à la Confédération pour couvrir ses dépenses budgétées a imposé un virage psychologique inédit, une profonde méfiance populaire envers les autorités (Année politique suisse, 1947). « Les cantons, dont la responsabilité politique était endormie par l'aide que leur prêtait la Confédération, se réveillent alors et mesurent le danger que court leur autonomie. Ils prennent conscience de leurs devoirs dans l'Etat fédératif » (:710). Face à ces difficultés, le message énonce les premiers domaines et les premières mesures à exécuter pour une transformation de la répartition des tâches. Par conséquent, la Confédération, n'étant plus capable d'assurer seule certains services, les reportait sur les cantons qui ne faisaient « plus qu'exécuter ». Ce fédéralisme d'exécution déviant affaiblissait l'autonomie et le pouvoir de décision des cantons.

En juin 1978, les cantons ont été invités douze fois par le Conseil fédéral à se réunir en groupes de contact permanents afin de discuter de la répartition des tâches. Ces nombreuses réunions s'inscrivent pour la première fois dans un véritable cadre de co-gouvernance et de démarche commune. Les discussions ont abouti sur un rapport publié une année après, en 1979, qui contenait les premières propositions viables. Les cantons ont reconnu qu'une augmentation de leur autonomie impliquerait une croissance des coûts de par la prise complète de charges et qu'un juste milieu devait être trouvé. Ils se déclaraient toutefois prêts à changer le système.

Ces premières publications sont aussi décisives pour le déclenchement du processus de réforme que déterminantes pour la collaboration intergouvernementale. Ainsi, c'est dans les années 80 que la collaboration verticale devient un objectif plus concret et que la permutation se met en route.

3.4.5.2 Analyse transversale de la première période (2008-11)

Nous sélectionnons deux évaluations qui sont les plus complètes en termes d'analyses et de résultats pour la première période, bien qu'il ait été difficile pour les offices d'évaluer un système qui débute. Parmi toutes les études existantes, c'est donc le rapport de Monitoring sur le fédéralisme de la *Fondation ch* publié en mars 2012 et le premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité de l'AFF publié en 2012 que nous mettons en perspective.

(1) Rapport de monitoring « Fédéralisme 2011-13 », Fondation ch⁷⁸

En réponse à la proposition du Conseil d'Etat d'Appenzell Rhodes-Intérieures de traiter davantage des enjeux du fédéralisme, « la Fondation ch élabore le Concept de monitoring pour renforcer le fédéralisme (...) et afin de parer aux tendances centralisatrices et d'engager des contre-mesures » (Fondation ch, 2017: 77). Dès 2006, Fondation ch établit tous les ans un rapport d'évaluation du fédéralisme. Comme la majorité des rapports, les textes fédéraux qui ont une incidence sur les affaires cantonales sont évalués par la CdC et les conférences intercantionales sectorielles à la lumière de trois questions :

1. L'association des cantons au processus décisionnel a-t-elle eu lieu en temps opportun ?
2. Les principes de la répartition des compétences et des tâches entre Confédération et cantons sont-ils respectés ?
3. Les nouveaux instruments de collaboration sont-ils utilisés et l'autonomie cantonale est-elle préservée dans la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons ?

Ce rapport débute par présenter la 3^{ème} Conférence nationale sur le fédéralisme à Mendrisio au Tessin de 2011 qui a servi de plate-forme pour les discussions sur l'organisation de l'Etat fédéral. Il mentionne également les nouveaux projets de la Confédération et donnent des mesures à entreprendre pour améliorer le fédéralisme suisse. Pendant les années 2011-13, la souveraineté des cantons a été limitée dans les tâches ou autre projets, tels que la formation, le projet de loi sur la promotion des sports ou dans la politique énergétique. Les charges s'alourdissent pour les cantons, en particulier pour le financement des soins et hospitaliers. Le rapport met encore l'accent sur une faible participation des cantons au processus de décision de la Confédération. L'idée d'instaurer une juridiction constitutionnelle pour contrôler le respect des principes pour les lois fédérales est également émise.

(2) Premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons (2008-11)

Ce compte-rendu est le premier présentant l'exécution et les effets de la RPT. Le Conseil fédéral l'a déposé à l'Assemblée fédérale, comme le dicte l'art. 18 de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC). Le rapport précise qu'il n'y a que peu de données disponibles pour prendre la mesure d'éventuelles différences d'évolution d'une sphère de compétences à une autre depuis l'introduction de la réforme. Sans surprise, puisque l'application est vaste et les disparités de mise en œuvre

⁷⁸ Fondation ch pour la collaboration confédérale, dont le siège est à Soleure, est une organisation intercantonale des 26 cantons qui encourage la compréhension entre les communes linguistiques et les cultures du pays et qui soutient la collaboration entre les cantons et la Confédération.

demeurent fortes. Le rapport présente toutefois les premiers résultats obtenus dans les domaines des routes nationales et des institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

La CdC a procédé à une enquête sur la base de la première période et a conclu que dans l'ensemble, la charge inhérente au désenchevêtrement des tâches a été sous-estimée dans certains domaines, mais qu'en général les impacts demeurent positifs. Ce rapport évoque également l'audit transversal effectué par le CDF auprès de cinq offices fédéraux qui relève que les objectifs ne sont que partiellement atteints en raison de :

- Contributions fédérales encore traitées au cas par cas.
- Processus devenus plus complexes dans les offices qui recourent à la fois aux dispositions de l'ancien droit et aux CPs nouvellement mises en place.
- Manque de communication fédérale quant à la répartition des fonds disponibles et aux objectifs stratégiques.
- Marge opérationnelle des cantons limitée due à certaines prescriptions légales, aux fonds disponibles et au type d'objectifs fixés entraînant une différence significative en termes de liberté opérationnelle selon les domaines.

Ces lacunes sont sans aucun doute dues à un système qui peine à s'instaurer. Toutefois, divers effets positifs sont également constatés :

- Les unités administratives fédérales et cantonales bénéficient d'une simplification de leurs processus.
- La Confédération maîtrise mieux l'affectation des fonds, ce qui renforce son rôle.
- Les incitations inopportunes en matière de financement sont écartées en passant d'une optique axée sur les coûts à une démarche basée sur des objectifs et des résultats, et par la même, réduire les coûts.
- Le contrôle de gestion permet de demander des amendements ou des remboursements (totaux ou partiels) de la contribution fédérale lorsqu'ils ne sont pas atteints.

3.4.5.3 Analyse transversale de la seconde période (2012-15)

Les rapports et évaluations de la seconde période sont beaucoup plus nombreux que ceux de la première période. Parmi les multiples études qui ont été publiées sur les CPs, nous en sélectionnons quatre qui, selon nous, sont les plus abouties en termes d'analyses et d'impacts. La première est publiée en 2014 par le CDF (1) « Conventions-programmes : risques et défis ». La seconde est celle de l'AFF avec (2) le « deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT » publié en mars 2014. La troisième est celle d'Interface de 2015 (3) « Evaluation des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement », effectuée sur mandat de l'OFEV. La dernière est publiée en 2017 par *Fondation ch* intitulée (4) « Monitoring du fédéralisme 2014-16 ».

(1) « Conventions-programmes : risques et défis », Contrôle fédéral des finances, 2014

Le CDF est habilité à vérifier la mise en œuvre des CPs. C'est pour cette raison qu'il est le plus actif en matière de publication de rapports. Le CDF a procédé à plusieurs audits lors de la deuxième période des CPs⁷⁹. En 2013, il a mené deux autres audits pour la seconde période : le premier sur le fonds de développement régional ainsi que de la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale dans trois cantons, réalisé auprès du SECO et le second sur les subventions dans les cantons et à l'OFEV, dans les domaines de la nature, du paysage et de la revitalisation. Le dernier audit intitulé « Conventions-programmes : risques et défis » de 2014, met l'accent sur les risques et défis des CPs et complète les autres évaluations de l'AFF ou encore de la CdC. Ces audits se sont concentrés sur des tâches généralement complexes à mettre en œuvre en raison de leurs coûts élevés et de leur caractère transterritorial.

Ce rapport reste généralement positif mais émet quelques réserves sur les CPs. Il nous apprend que les unités administratives ayant passé progressivement aux CPs ont mieux réussi que les offices qui ambitionnaient d'aller vite. Le rapport évoque encore que le contrôle de gestion est devenu plus complexe pour les services impliqués et pour les offices cantonaux et fédéraux. Les décomptes de la première période des CPs n'ont pas été menés selon la réalisation des objectifs, mais souvent selon d'autres critères : « les contributions liées aux coûts sont soudainement réapparues ouvertement à la fin de la première période pour attester vis-à-vis de la Confédération de l'utilisation correcte de l'argent reçu » (:13). Ceci s'expliquait par le manque d'expérience des offices cantonaux, la diversité des programmes et le manque de connaissance des liens de causalités nécessaires pour fixer des objectifs et des indicateurs directement applicables. Ces contributions liées aux coûts restent encore trop présentes aujourd'hui, parfois de manière déguisée, parfois restant bien visibles.

Jusqu'à présent, l'atteinte des objectifs n'a pas pu être mesurée en fonction des résultats obtenus, la mise en œuvre demandant souvent plus de temps que la période contractuelle. Or, ces résultats sont une condition fondamentale de l'octroi des subventions. La solution donnée par le rapport serait un modèle d'impact qui présenterait les interactions, du stade de la planification aux effets (*input, output, outcome, impacts*). Il permet de surveiller la réalisation des objectifs pas à pas. A chaque phase, des valeurs de contrôle permettraient de mesurer les progrès réalisés. Ainsi, les périodes de CPs peuvent alors être comparées entre elles afin d'observer quelles améliorations peuvent être effectuées. Ces arguments justifient la procédure du *controlling* en quatre ans, mais nous maintenons qu'elle doit être allégée et laisser davantage de liberté aux cantons.

⁷⁹ Décembre 2009 : mené auprès de l'OFC, de l'OFAG, de l'OFEV, du SECO et de Swisstopo. Janvier 2012 : mené auprès de l'OFEV. Février 2012 : mis en œuvre de la nouvelle politique régionale dans les cantons de Berne, Jura et Valais, mené auprès du SECO.

En général, il est plus facile de fixer des objectifs, des indicateurs et des forfaits dans les secteurs de tâches homogènes et monothématiques que dans les domaines complexes offrant une grande diversité thématique. En d'autres termes, plus le volume des subventions est grand et plus le domaine de tâches est hétérogène, plus le surcroît de travail administratif lié au pilotage par les prestations et au contrôle de gestion axé sur les résultats se justifie (:22). Le rapport souligne que les CPs qui se sont déroulées sans heurts portaient généralement sur des domaines dans lesquels les prestations peuvent être standardisées du fait de leur nature « technique » et donc mesurable, telles que les mensurations officielles, la lutte contre le bruit ou encore les ouvrages de protection. Les mesures liées à des objets concrets devant être réalisées individuellement sont toujours plus complexes. Il existe encore des objets traités au cas par cas, ainsi que l'application parallèle des CPs et des décisions individuelles à l'exemple de la protection des monuments, de la protection de la nature et du paysage ou du domaine des forêts. L'étude des effets des CPs demeure donc laborieuse dans la mesure où chaque domaine requiert différents besoins et procédures.

Le rapport se termine avec la proposition d'introduire plusieurs cantons signataires dans une seule CP pouvant ainsi alléger les tâches administratives et permettre une économie sur les coûts de préparation. D'ailleurs, c'est déjà le cas de la CP pour la promotion de la région du Gothard (2012) qui compte la participation du Tessin, des Grisons, du Valais et d'Uri. Dans le domaine des parcs nationaux également, qui fait l'objet de plusieurs CPs, nous retrouvons souvent la participation de divers cantons, les parcs s'étendant sur plusieurs territoires.

(2) 2^{ème} rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT publié en mars 2014, par l'administration fédérale des finances (AFF) pour le Conseil fédéral

Ce rapport donne une analyse exhaustive de la RPT puisqu'il évalue les deux volets : la péréquation financière et la répartition des tâches. Concernant ce dernier axe, la Confédération examine les expériences réalisées dans les domaines désenchevêtrés en 2008. En plus de cette analyse, le Conseil fédéral a mandaté l'AFF afin qu'elle procède à une enquête approfondie. S'aidant d'un questionnaire distribué auprès de 324 offices cantonaux et tous les offices fédéraux ayant adopté le système de CPs, l'AFF a pu recueillir des résultats probants portant sur le retour de 165 questionnaires. L'enquête s'est basée sur la première période des CPs et le début de la deuxième. Les questionnaires ont été envoyés en mai et récoltés en juin 2012 auprès des cantons et des offices fédéraux. Les questions se rapportaient à l'efficacité des CPs, au processus de budgétisation, aux indicateurs et à la réalisation des objectifs, à l'exécution opérationnelle et stratégique et opérationnelle, au *controlling* et à la clarté de la procédure.

Les décisions individuelles s'appliquent encore aux domaines de la protection contre les crues, la revitalisation des eaux, les ouvrages de protection en forêt et occasionnellement, la protection des monuments historiques et du paysage qui demandent majoritairement des subventions spécifiques. Cette

manière de procéder reste problématique aujourd'hui car, d'une part, elle est contraire aux nouvelles directives de la réforme. Les subventions spécifiques ne permettent pas de donner une autonomie aux cantons, ni ne facilitent le suivi fédéral. Il faudrait idéalement trouver une solution intermédiaire entre subventions spécifiques et forfaitaires. Le domaine de la nouvelle politique régionale se démarque d'ailleurs par son application en huit ans au lieu de quatre. Toutefois, les subventions demeurent forfaitaires.

D'autre part, ce rapport souligne d'autre part également la difficulté de mesurer les objectifs en matière de résultats puisque ceux-ci ne sont parfois visibles qu'au-delà de la durée de la CP. C'est notamment le cas pour la protection de la nature et du paysage. Les prestations à fournir doivent être déterminées à l'avance, toutefois, les cantons ne sont pas toujours les fournisseurs des prestations et doivent attendre sur des privés qui décident eux-mêmes de la nature et du calendrier des travaux à entreprendre. Dans ce cas, les projets ne sont pas entièrement connus avant les négociations contractuelles entre la Confédération et les cantons : il est donc très difficile de définir des indicateurs. Les prestations définies de manière incomplète et à l'avance offrent plus de marge de manœuvre aux cantons.

(3) Rapport d'Interface

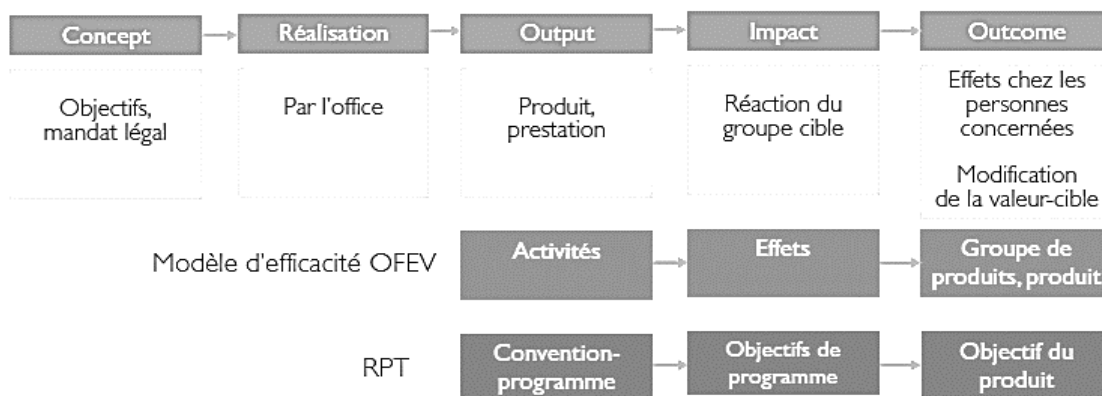
En 2014, l'OFEV a mandaté l'entreprise Interface sise à Lucerne pour réaliser une évaluation portant sur les instruments mais aussi les processus et structures employés dans le cadre des CPs dans le domaine de l'environnement⁸⁰. L'évaluation s'est basée principalement sur des entretiens menés auprès de collaborateurs de l'OFEV et des cantons de Berne, du Jura, du Valais et de Zurich, ainsi que sur une enquête en ligne conduite dirigée auprès de tous les personnels de l'OFEV et des cantons qui ont affaire aux CPs dans le domaine de l'environnement. Les résultats sont globalement positifs.

Concernant le Manuel de l'OFEV, il ressort de l'enquête qu'il est nécessaire de donner plus d'explications concernant la procédure des CPs. Les améliorations proposées par les représentants cantonaux sont d'accroître le flux d'informations à l'intention des cantons par le biais du site Internet de l'OFEV et de réduire les objectifs et mesures fixés. Les communications de l'OFEV ne viendraient pas assez tôt lors de la phase de préparation. Selon les répondants cantonaux, le manuel de l'OFEV devrait être mis à disposition entre quatre à six mois avant les négociations. Les résultats de l'enquête montrent que la communication est un facteur clé pour le bon fonctionnement de la collaboration verticale et l'application du principe de partenariat, comme le préconise le projet RPT.

⁸⁰ Le premier objet de l'évaluation se compose de cinq éléments : le Manuel sur les CPs dans le domaine de l'environnement, le Manuel interne de l'OFEV, les contributions fédérales, les CPs et les instruments de compte-rendu. Le deuxième objet d'évaluation fait état de l'organisation et des ressources de l'OFEV, de la préparation des négociations relatives aux conventions, des négociations elles-mêmes, des contrôles ponctuels et des échanges d'expériences, et enfin de la modification des CPs et des adaptations aux systèmes des CPs au sein des différents cantons.

L'évaluation présente également un modèle d'efficacité comme élément indispensable au contrôle du système des CPs. L'usage des CPs repose sur l'hypothèse que, pour formuler les choses de manière générale, l'Etat peut avoir une influence sur la société. Cela suppose que les responsables aient une connaissance des causes et des effets des mesures pour leur domaine. Dans la théorie et la pratique, ces relations de causes à effets (alors...si...) sont représentées par un modèle d'efficacité tel que l'utilise l'OFEV (Figure 14).

Figure 14 - Modèle général d'efficacité pour les CPs du domaine de l'environnement



Source : Interface, 2015 :23

Les modèles d'efficacité ont pour effet de rendre plus compréhensible la conduite du programme pour tous les acteurs impliqués. Pourtant, nous estimons que dans le domaine de l'environnement, il demeure très difficile de prédire les résultats environnementaux à la fin de la période contractuelle. Si ce modèle d'efficacité rend davantage visible le processus et souligne la force des indicateurs de contrôle, il ne permet pas d'en changer les résultats (*outcomes*), du moins dans le domaine de l'environnement. En revanche, nous saluons aussi le modèle car il permet de déduire quels effets doivent être vérifiés dans le cadre d'évaluations spécifiques et de détecter plus facilement les éléments externes.

L'enquête a également fait ressortir la nécessité d'adapter le calendrier lors de la préparation des CPs. En particulier, certains membres de l'OFEV estiment ne disposer que de trop peu de temps pour la phase d'élaboration du nouveau manuel des CPs et l'adaptation des ordonnances y relatives. L'attention est également portée sur la période d'envoi du montant des contributions fédérales. Dans la plupart des cas, cette information est envoyée quelques mois seulement avant le début des négociations. En conséquence, la planification financière générale des cantons est ensuite mise à mal. Ces hiatus entre organisation administrative et réalisations pratiques sont également une réalité dans les autres domaines étudiés.

L'enquête d'Interface a mis l'accent sur une pratique particulière aux domaines de l'environnement. Les contributions fédérales reposent sur une étude initialement effectuées par l'OFEV auprès des cantons. Elles s'appuient sur les intentions et les panifications des cantons. Les indicateurs sont fixés par la Confédération, mais en collaboration avec les cantons. Pourtant, ces indicateurs ont été les éléments les plus critiqués de l'enquête : si leur nombre est trop élevé, les indicateurs sont aussi trop rigides et manquent encore de souplesse en matière de mise en œuvre. Nous pensons que ces critiques sont assez surprenantes en réalité étant donné que la Confédération donne la possibilité aux cantons de les déterminer conjointement à l'avance en fonction de leurs propres capacités et objectifs. Nous faisons donc face à une situation contradictoire : d'un côté, la situation selon laquelle la Confédération impose ses indicateurs est inacceptable pour les cantons qui y voient une forme d'ingérence fédérale. De l'autre, les indicateurs déterminés en commun sont jugés trop rigides et trop nombreux par les cantons. D'une manière plus générale, il est approprié de se questionner sur la performance d'un système dans lequel les cantons peuvent choisir. Une fois les indicateurs atteints, les cantons ne sont plus tenus ni encouragés de contribuer davantage à la réussite du programme. Ce problème structurel est d'ailleurs souvent attribué à toute forme de pilotage visant à augmenter l'efficacité et l'efficience des politiques publiques (Horber-Papazian, 2010).

Revenons à l'enquête d'Interface : les rapports s'avèrent encore loin de la perfection. Les formulaires sont présentés sous forme de tableau Excel, complexe et embrouillé selon les répondants. Ces derniers conseillent d'inclure les tranches annuelles en complément aux valeurs cumulées et les limiter aux paramètres de contrôle nécessaires et mis en adéquation avec les indicateurs de la CPs. Etablir ces rapports sur internet plutôt que manuellement devrait également être considéré pour plus d'efficacité.

Les ressources pour la mise en œuvre des CPs sont suffisantes pour la moitié des personnes interrogée seulement. En ce qui concerne les ressources pour le développement de la politique du programme, de la conduite des contrôles et sondages, le personnel de l'OFEV indique qu'il n'en possède pas suffisamment. Les cantons jugent la marge de négociation suffisante. Ils restreignent parfois eux-mêmes leur marge de négociation du fait de leurs moyens financiers, des impondérables liés aux processus de budgétisation ou de la répartition des compétences au niveau interne. Ainsi, dans certains cantons, les CPs doivent être adoptées par le parlement ou le gouvernement. Cela a pour effet non seulement d'alourdir le processus et de le rendre plus complexe, mais aussi de réduire la marge de manœuvre des personnes chargées des négociations. D'ailleurs, l'enquête révèle que les contrôles par sondages et le contrôle des rapports annuels ne sont pas importants pour les cantons, contrairement à l'OFEV.

L'enquête d'Interface nous semble intéressante, mais laisse toutefois plusieurs questions de fonds en suspens. Nous estimons que le *controlling* annuel mériterait d'être revu dans la mesure où il ingère de façon excessive dans les investissements cantonaux. Exiger de lister tous les investissements qui ont été

effectués par les cantons dans certains domaines va à l'encontre de l'existence de subventions forfaitaires et globales. L'objectif initial devait laisser la liberté d'action et de dépenses des cantons durant la période quadriennale afin qu'ils puissent atteindre les objectifs finaux. De plus, nous constatons que les indicateurs sont souvent critiqués en raison de leur nombre ou de leur rigidité. Or, même lorsque ces indicateurs sont déterminés conjointement avec la Confédération, les cantons ne semblent toujours pas s'en satisfaire. Fixer des indicateurs, que ce soit par le contractant ou le contracteur, demeure problématique. Ceci renvoie à l'éternel débat du pilotage des politiques publiques. Comment mesure-t-on l'objectivité des indicateurs ? Comment les justifier ? Malgré notre analyse quelque peu critique de ces évaluations, celles-ci ont eu un retentissement important lors de leurs publications dans la mesure où elles ciblent directement la Confédération et l'encouragent à exercer davantage sa responsabilité de *leadership* dans le mécanisme des conventions-programmes.

(4) « Monitoring du fédéralisme 2014-16 » par Fondation ch

Ce rapport repose sur les précédents intitulés Monitoring du fédéralisme 2011-2013, 2014 et 2015 et sur l'analyse de l'évolution du fédéralisme réalisée par les cantons et les conférences intercantionales. Il porte sur un décryptage des législations fédérales et cantonales sous l'angle du respect des principes constitutionnels, tels que le principe de l'équivalence fiscale ou encore de la subsidiarité. Le rapport contient de nouvelles appréciations et des données empiriques sur l'influence de la jurisprudence du Tribunal fédéral sur le fédéralisme. Enfin, il décrit comment les médias traitent du fédéralisme. Le rapport invite à s'engager activement contre la centralisation, se manifestant par « une interprétation extensive des compétences fédérales, par une ingérence dans la souveraineté cantonale à travers les aides financières de la Confédération, et par des objectifs et des conventions-programmes toujours plus détaillées » (Fondation ch, 2017). D'ailleurs, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire d'envisager de nouvelles conventions-programmes pour les tâches financées en commun déjà attribuées. « En revanche, on pourrait y recourir pour de nouvelles tâches » (:52).

L'office fédéral de la santé publique (OFSP) a montré que sur la période 2012-19, les cantons ont vu augmenter leurs charges et que de fortes différences apparaissent entre eux. En Suisse romande par exemple, les cantons affichent des dépenses nettement plus élevées pour la prise en charge des prestations d'intérêt général qu'en Suisse alémanique. De plus, le manque de personnel et de ressources nécessaires sont un problème récurrent pour accomplir leurs tâches.

Améliorer la pratique du fédéralisme devrait donc se réaliser par un réexamen de la répartition des tâches, en particulier par un contrôle des transferts de tâches qui s'effectuent vers la Confédération ; chaque transfert devrait avoir un fondement constitutionnel ou doivent correspondre à la définition de nouvelles

« tâches communes ». Dans ce rapport, un réexamen des financements de l'exécution du droit fédéral par les cantons est également nécessaire. Dans de nombreux domaines relevant de la responsabilité de la Confédération, les cantons exécutent, mais aucune indemnité ne leur est versée en compensation. Ainsi, les cantons investissent davantage de ressources financières et en personnel, négligeant alors leurs propres compétences. Ils souhaiteraient davantage de reconnaissance et d'aide dans l'accomplissement de ces tâches. Les cantons recommandent également d'instaurer une juridiction constitutionnelle pour contrôler les lois fédérales. Le fédéralisme pourrait ainsi être examiné par les tribunaux. Fin 2014, et sur la base d'un questionnaire établi par le secrétariat de la CdC, des recommandations vont d'ailleurs dans ce sens :

- (1) Le Parlement et l'administration fédérale doivent mieux respecter les droits des cantons, « également lorsque les médias demandent des mesures immédiates à cor et à cri » (:20)
- (2) La Confédération outrepassa son rôle stratégique pour intervenir dans des domaines pour lesquels elle ne dispose pas de bases légales nécessaires et pour mettre les cantons sur sa voie
- (3) Les cantons doivent être inclus plus tôt dans les procédures de consultation
- (4) Concernant la mise en œuvre du droit fédéral, les cantons doivent disposer de suffisamment de temps pour leurs propres processus législatifs, réglementaires, organisationnels ou techniques puissent être respectés.

En comparaison du rapport 2011- 2013, l'évaluation 2014 démontre que la situation est stable. Élément nouveau, la base de données des objets fédéraux destinée aux conférences et aux cantons (Mocca) lancée en 2015 à la demande du canton de Lucerne, est mise en service en avril 2017 (Fondation ch, 2012017 :78). Elle facilite la collaboration, améliore les flux d'information et fournit des données au monitoring de Fondation ch.

3.4.6 Le défi du contrôle par indicateurs

Le plus grand défi selon Mme. Haering, ayant œuvré aux travaux préparatoires de la RPT pour le domaine de l'environnement, est l'identification des indicateurs de contrôle, devant respecter le modèle d'analyse SMART (spécifiques, mesurables, acceptés, réalistes, respectant les délais). L'analyse de la mise en œuvre, quant à elle, poursuit les objectifs SWOT (forces, faiblesses, opportunités, menaces). Outils d'analyse stratégique, ces modèles d'analyse combinent l'étude des forces et des faiblesses d'une organisation, d'un territoire et d'un secteur avec celle des opportunités et des menaces de son environnement. Réinterpréter les indicateurs, c'est pour Mme Haering, un moyen d'éviter des systèmes de contrôle trop compliqués, trop détaillés et trop opératifs qui mènent à de nouveaux nœuds. Revoir régulièrement les indicateurs permet donc de renforcer leur pertinence (*output/impact*) et de réduire

l'effort de contrôle au niveau fédéral. Toutefois, comme tout système de pilotage des politiques publiques, le problème majeur viendrait de ceux qui fixent initialement les indicateurs. Parfois, un manque de connaissance de leur mode de fonctionnement est à l'origine de ces problèmes. Selon Mme. Haering, les indicateurs souffriraient d'un manque de rigueur scientifique et ne seraient pas des outils de mesure valables car utilisés selon une formule « à la carte ». Autrement dit, il a été constaté que « seuls les indicateurs dont on escompte qu'ils appuieront des décisions déjà prises sont utilisés » (Jeanrenaud *et al.* 1998: 152). En outre, une des critiques régulièrement soulevée se rapporte à une manière de contrôler indirectement les autorités cantonales, ce qui est contraire au principe d'autonomie.

En 1995, Knoepfel faisait la remarque d'un manque d'indicateurs précis et d'objectifs dans les programmes de politiques publiques. Le pouvoir des acteurs en est la raison principale : « les objectifs des politiques publiques sont en fait le résultat de compromis politiques volontairement formulés de façon vague, afin d'éviter toute décision trop discriminatoire, si les objectifs étaient plus explicites, certains acteurs, voire des groupes entiers, se verraient souvent exclus du processus de mise en œuvre » (:78). Or, le problème qui touche les conventions-programmes est à l'inverse, la surutilisation des indicateurs, qui ne sont pas toujours possibles à respecter.

3.4.7 Bilan des récentes évaluations et réflexions gouvernementales

Cette synthèse des principales évaluations nous montre que des problèmes majeurs touchant les sphères de décisions fédérales, de mise en œuvre et de financement des cantons persistent. L'écart entre ce que veulent les cantons et ce qui est réalisable ensuite demeure important. Avec la RPT, les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale ont été réaffirmés pour améliorer la collaboration verticale et le poids de chaque entité gouvernementale. Les cantons s'appuient sur ces principes pour s'imposer dans les discussions et les décisions. Or, les évaluations ont montré que l'application de ces principes est généralement difficile. Si certains domaines demandent une participation matérielle et financière commune des niveaux de gouvernement, d'autres ne peuvent encore être intégrées à un système de subventions globales ou forfaitaires. Les charges financières dépendent donc des facteurs structurels du canton et du type de tâche à réaliser.

Ces diverses évaluations et analyses mettent généralement l'accent sur les difficultés qui incombent aux contrôles. Si les indicateurs et objectifs sont parfois trop nombreux pour les cantons, ils s'avèrent souvent inadéquats face aux réalités du terrain. Ces entraves au fonctionnement public ne sont pas étrangères aux critiques souvent invoquées lorsque la NGP est discutée. Premièrement, la NGP préconise de concentrer le pilotage et le contrôle politique ou stratégique sur l'*output*. Or, la mise en œuvre d'une politique publique ou d'un programme public plus large est un processus non pas technique, mais hautement politique, dont les choix et les enjeux se répercutent sur les *outputs* et peuvent les modifier : « il apparaît

dès lors bien naïf de vouloir réduire le pilotage d'une politique publique à la simple détermination des *outputs* (...) » (Knoepfel, 1995 :77). Il faudrait, le cas échéant, pouvoir y inclure les étapes décisionnelles du processus dans son ensemble et non de se satisfaire d'un résultat chiffré et unique, dénué de toute explication annexe.

De plus, les évaluations montrent que les rapports annuels sont souvent critiqués par les acteurs cantonaux, car ils alourdissent leur charge de travail. Par voie de conséquence, Van Haeperen dénonçait en 2012, un « retour à la bureaucratie » (:12). La multiplication des unités administratives autonomes entraîne une complexité accrue de leurs relations et renforce les difficultés de pilotage des politiques. Ainsi, le modèle de la NGP n'est pas garant *ipso facto* d'une grande cohérence. En résultent des fragmentations du secteur public, un manque de clarté ou encore une difficulté croissante de coordination.

Un autre constat s'inscrit dans les difficultés pratiques de séparer les rôles stratégiques (ou politiques) des rôles opérationnels (ou administratifs). En donnant des rôles bien spécifiques à chacun, les acteurs voulaient ainsi rendre les procédures plus efficaces et les acteurs, plus compétents. Néanmoins, Pollitt et Bouckaert (2004) ont émis de forts doutes quant à la possibilité des gouvernements d'endosser uniquement des responsabilités « stratégiques » en délaissant les aspects plus « opérationnels ».

Au regard de toutes ces difficultés et d'une application hasardeuse des principes constitutionnels, certains acteurs politiques croient aujourd'hui en une deuxième répartition des tâches qui permettrait de repenser entièrement le système. Voyons quels sont les enjeux de ce nouveau projet.

3.5 Une seconde répartition des tâches

Les plus récentes préoccupations concernant la RPT ont débuté officiellement le 29 mai 2012, lorsque le Conseiller aux Etats Markus Stadler a déposé un postulat (12.3412) au Parlement portant sur la vérification du respect des principes régissant la RPT. Selon lui, les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale, ainsi que l'adoption de contributions globales et forfaitaires (LSu) ont été bafoués ou du moins entravés : « il serait peu responsable de renoncer à l'ordre visé, pour revenir insidieusement à la situation antérieure sans stratégie aucune ». Qui plus est, ces principes constitutionnels ne peuvent être invoqués devant un Tribunal en raison de leur appréciation qui reste encore très floue (FF 2002 2319 s.). Selon Stadler, cette imprécision doit encourager le monde politique à contrôler le respect de ces principes. Six ans plus tard, la discussion a évolué, mais demeure au fond la même : en octobre 2017, la Conférence nationale sur le fédéralisme s'intéressait à la question de la centralisation des compétences,

de la répartition des responsabilités et de ces principes. Bien que les liens étroits entre les niveaux étatiques et le consensus politique constituent la force et l'originalité de la Suisse, sa structure est à imaginer « comme de la dentelle », pour reprendre les propos de Pascal Broulis, Conseiller d'Etat vaudois. Cette fragilité nécessite d'être continuellement entretenue.

3.5.1 Les principes bafoués de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Suite à l'acceptation du postulat de Markus Stadler par le Conseil fédéral en août 2012, ce dernier a présenté un rapport en septembre 2014 intitulé « Respect des principes de la RPT ». Ce rapport révèle un manque réel de respect des principes de subsidiarité (art. 5a), d'équivalence fiscale (art. 43a al. 1 et 2) et d'autonomie des cantons en matière d'accomplissement des tâches (art. 47 al. 2) dans les tâches appliquées entre 2004 et 2013. Ces résultats ont encouragé le Conseil fédéral à effectuer des contrôles plus rigoureux des principes RPT appliqués à la répartition des tâches, notamment lorsque les projets de modification du droit ont une incidence financière d'au moins 10 millions de francs. Nonobstant cette nette décision, ces contrôles demeurent pourtant non contraignants. En réalité, la volonté politique de voir ces principes appliqués se place en contradiction avec les moyens pratiques, les cantons ne pouvant pas assumer seuls les charges de toutes les tâches. Schaltegger évoque une application « approximative » de ces principes lorsque le financement des tâches est partagé entre le canton et la Confédération (2017 :2), de même que Waldmann caractérise le fédéralisme en devenir comme un « folklore » (2016). Les espaces d'action politiques et fonctionnels divergent toujours plus (Vatter, 2017, 2018). Les consommateurs de services, les décideurs et les payeurs de ces services ne correspondent plus, ce qui va à l'encontre du principe d'équivalence fiscale⁸¹. Ce constat doit néanmoins être atténué par leur large interprétation permise par la Constitution qui les définit de manière vague. Ces principes ne peuvent être évoqués devant un Tribunal selon le Conseil fédéral (2014 :30), et bien que fondamentaux au renforcement du fédéralisme, ils ne sont pas incriminables. Quant au principe de subsidiarité, selon lequel *la prestation doit être prise en charge par le niveau le plus inférieur si celui-ci peut l'assumer de manière efficace* semble en revanche relativement intégré, notamment par la prise en charge opérationnelle des cantons et par l'implication fréquente des communes dans la mise en œuvre des tâches communes. Malgré un système fondé sur un partage des coûts, les cantons reconnaissent tout de même avoir une part conséquente dans les décisions, financent au minimum autant que la Confédération et sont libres de décider de la façon d'exécuter la tâche.

⁸¹ Le chapitre 4 explique en détail dans quels cas et dans quelle mesure l'équivalence fiscale n'est pas respectée (4.4).

3.5.2 La centralisation persistante des compétences

Malgré le projet de la RPT, la centralisation des compétences est encore très présente aujourd'hui. Premièrement, toutes les modifications de lois et nouvelles lois adoptées depuis 2004 ayant pour objet la répartition des tâches ont donné des moyens et compétences supplémentaires à la Confédération (Conseil fédéral, 2014). Ces facteurs sont non influençables puisque attribués par référendum obligatoire par la double majorité du peuple et des cantons. Au fil des ans, les cantons ont admis que résoudre des problèmes d'ampleur nationale au niveau fédéral plutôt qu'à l'échelon de chaque canton pouvait s'avérer plus économique. Cette tendance à la centralisation est aujourd'hui inhérente au système, en particulier par le manque récurrent et réel de ressources cantonales quand il s'agit de prendre en charge les tâches qui leur incombent. A l'ère du 21^{ème} siècle, il est clair que certains enjeux, tels que la cybersécurité, représentent un défi majeur pour la Suisse et nécessitent d'être abordés au niveau national. Le Conseiller d'Etat genevois Pierre Maudet, en charge du département de la sécurité et de l'économie, le reconnaissait d'ailleurs à la Conférence nationale sur le fédéralisme 2017 et soulignait l'importance d'adopter des stratégies nationales. Ces nouveaux enjeux exigent des formes variables de collaboration et de nouvelles géométries tout en renforçant les unités régionales.

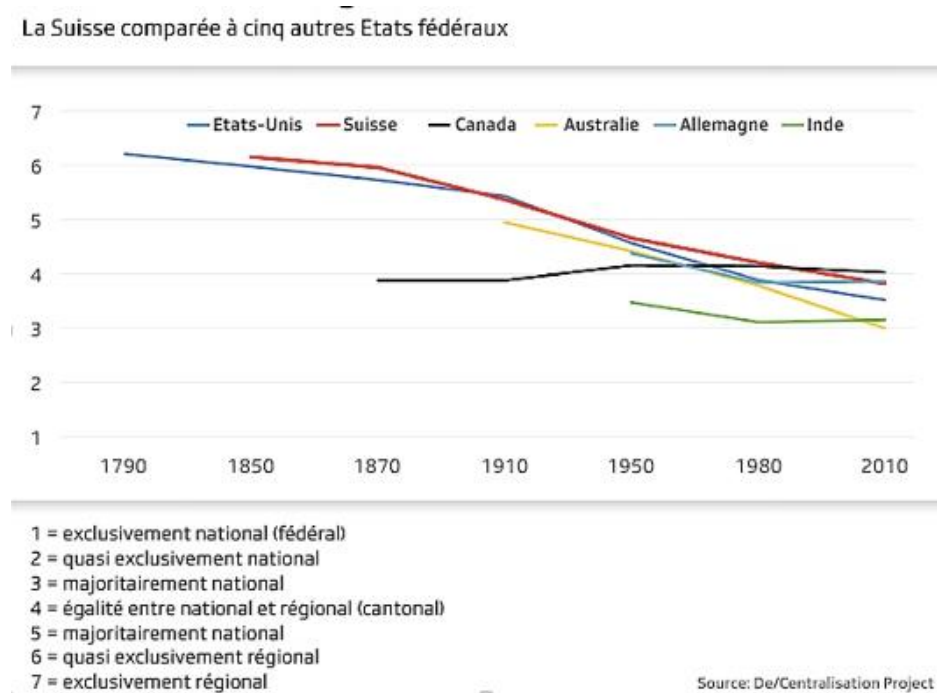
Deuxièmement, la centralisation peut s'expliquer par la formulation générale des normes de compétences de la Constitution fédérale, qui peut facilement être interprétée par la Confédération. En effet, les formulations parfois « vagues » de la Constitution ou de la législation permettent aux offices fédéraux de s'imposer dans la prise en charge des politiques publiques. Troisièmement, cette centralisation se manifeste par les contre-projets⁸² que propose la Confédération à des initiatives populaires. Acceptés, ces contre-projets permettent à la Confédération de s'imposer.

Quatrièmement, Adrian Vatter argumentait en 2017 qu'en raison de la mobilité croissante et de mutations socio-économiques, le champ de l'action politique et de l'espace fonctionnel se recouvrent de moins en moins. Les cantons développent des formes complexes de collaborations horizontale et verticale sur le plan formel ou informel. Résultat : ces structures imbriquées ne sont quasiment plus pilotables politiquement et la Confédération peut y étendre son influence. « Les déficits des petits cantons à faibles ressources risquent de pousser au renforcement de la centralisation en raison d'une intervention accrue de la Confédération » (2017 :9).

⁸² Il existe deux types de contre-projet. Le premier est le contre-projet direct dans le cas où en réponse à l'initiative, le Parlement propose un autre article constitutionnel. Si le comité d'initiative ne retire pas son initiative, le contre-projet est soumis à la votation en même temps que l'initiative populaire en question. Le deuxième est le contre-projet indirect lorsqu'il s'agit de répondre à l'initiative, le Parlement propose non pas une modification de la Constitution, mais une modification de la loi, voire une nouvelle loi. Le contre-projet indirect permet aux autorités de proposer une alternative sans modifier directement la Constitution. Si le comité d'initiative ne retire pas son initiative, le contre-projet indirect entre en vigueur si l'initiative est refusée.

En 2017, un nouveau livre sur le fédéralisme suisse *Il federalismo svizzero* (Bochsler *et al.*) met également l'accent sur le « net processus de centralisation législative » qui s'opère en Suisse aujourd'hui (figure 15). D'ailleurs, Dardanelli a comparé l'évolution de la Suisse avec celle de cinq autres Etats fédéraux, l'Allemagne, les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et l'Inde, et note que ces processus de centralisation touchent tous les pays. Les mesures de dé/centralisation se sont portées sur vingt-deux politiques et cinq catégories fiscales à 10 ans d'intervalle et ont été structurées en trois éléments : « the federation under examination, the time point and the category of de/centralisation of interest » (Dardanelli *et al.* 2016 : 6).

Figure 15 - Dé/centralisation législative comparée entre 1790 et 2010



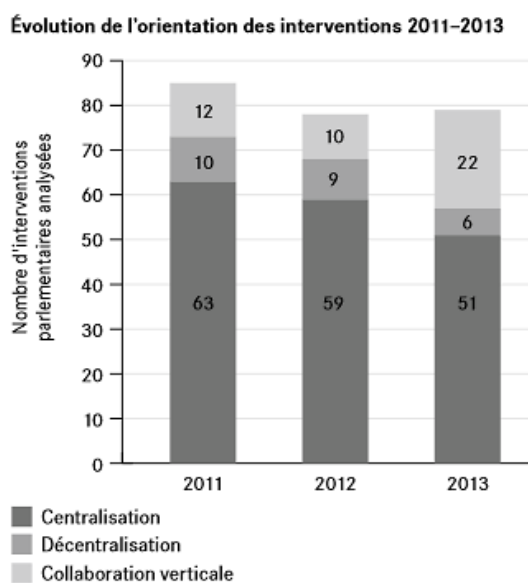
D'après la figure 15, les processus de centralisation entre la Suisse et les Etats-Unis sont relativement similaires. Alors que la centralisation concerne surtout la législation, les entités fédérées conservent fermement leurs autonomies dans les domaines administratif et fiscal. Cette centralisation législative a été la plus importante dans les domaines de l'agriculture, des services financiers, de la loi civile, des médias et de l'état social et la moins importante dans les domaines de la monnaie et des échanges, l'éducation et le langage. En revanche, la décentralisation législative a touché les affaires externes. En ce qui concerne le domaine administratif, ce n'est que dans le domaine des médias que la centralisation s'est accentuée. Dans la sphère fiscale, la centralisation a été la plus importante « in the degree of conditionality and in the restrictions placed on the cantons' own-revenues sources, while there has been no change in their autonomy to borrow » (:6). Selon Dardanelli et Mueller (2016), ni les compétences résiduelles des cantons, ni la forte rigidité de la Constitution et ni l'autonomie parlementaire de l'exécutif n'ont joué un rôle dans la lutte contre la centralisation. Reste que deux caractéristiques distinguent encore la Confédération helvétique et ont permis de freiner modérément le processus de centralisation. D'une part,

la démocratie directe permet aux citoyens d'intervenir dans les décisions politiques et de définir les acteurs du pouvoir et d'autre part, les communes jouissent d'une autonomie particulièrement marquée qui n'a pas ou peu d'équivalents dans d'autres pays fédéraux (Swissinfo) (Fenazzi, 2017). Comme l'évoquent Mueller et Dardanelli (2016:14), « direct democracy has been the chief arbiter of the federal balance over time ».

3.5.3 Analyses de la centralisation des interventions parlementaires

En 2014, le Monitoring sur le fédéralisme présente une étude des initiatives parlementaires, motions et postulats concernant des thèmes liés au fédéralisme au sein de l'Assemblée générale. Bien qu'il faille prendre ses précautions avec les rapports de nature politique comme celui-ci, les résultats sont intéressants en ce qui concerne le (dé)centralisation. La première étape de cette analyse s'est reposée sur une recherche par mot clés des interventions susceptibles de concerner les cantons. Sur les 2'382 interventions parlementaires déposées entre 2011 et 2013, 951 contenaient le terme « canton », soit 40%. La seconde étape a consisté en une analyse qualitative des 951 interventions afin de déterminer celles qui représentaient les plus forts enjeux en termes de fédéralisme (Fenazzi, 2017). Parmi ces 951, 242 interventions ont pu être sélectionnées, soit 10% de toutes les interventions déposées durant la période considérée. Les interventions ont été réparties en trois catégories, en fonction de leur orientation : 1. Centralisation : l'intervention vise la centralisation d'un domaine de tâches ; 2. Décentralisation : l'intervention respecte le principe de subsidiarité et propose une solution décentralisée ; 3. Collaboration verticale : l'intervention exige une plus grande collaboration entre la Confédération et les cantons. Une majorité des interventions déposées entre 2011 et 2013 et analysées montre une tendance à la centralisation (173, représentant 72%) (Figure 16). Une minorité (25, soit 10%) a pour vocation de proposer des solutions à tendance décentralisatrice. Le solde (44, soit 18%) a trait à des interventions qui visent le renforcement de la collaboration entre la Confédération et les cantons. À noter que durant ces trois années, les interventions présentant une tendance à la centralisation ont légèrement diminué, alors que celles demandant un renforcement de la collaboration verticale ont augmenté (figure 16).

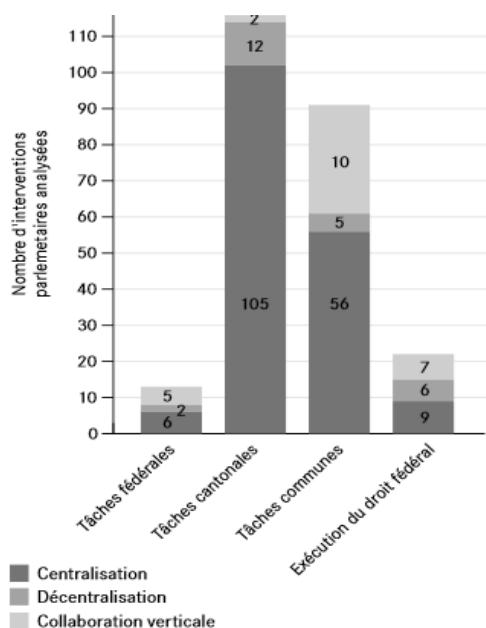
Figure 16 - Evolution de l'orientation des interventions parlementaires entre 2011-13



Source : Monitoring du fédéralisme 2011-13, Fondation ch

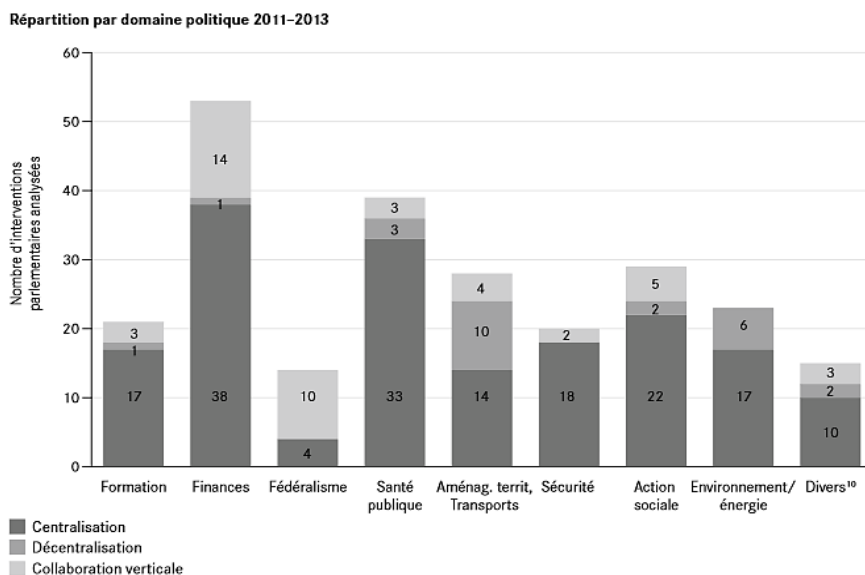
Les interventions parlementaires ont également été analysées dans la perspective de la répartition des tâches (Figure 17). La répartition des interventions par type de tâche montre que la plupart de celles qui ont des visées centralisatrices portent sur des domaines de tâches relevant des cantons (102, soit 88%) ou souhaitent un renforcement des compétences de la Confédération pour les tâches communes (56, soit 62%). À noter que les interventions touchant aux tâches communes visent souvent uniquement une collaboration verticale plus forte (30, soit 33%). Enfin, celles qui portent sur l'exécution du droit fédéral demandent davantage de consignes de la Confédération (9, soit 41%).

Figure 17 - Répartition par type de tâches des interventions parlementaires entre 2011-13



La répartition par domaine politique rapporte que les tendances centralisatrices portent essentiellement sur des tâches cantonales (Figure 18) : dans les domaines sécurité/justice (18, soit 90%), santé (33, soit 85%), formation/recherche (17, soit 81%), action sociale, soit 76%) et environnement/énergie (17, soit 74%), la part des interventions à visées centralisatrices est supérieure à 72%. La volonté de centraliser les dispositifs réglementaires est particulièrement forte dans le domaine des finances (38, soit 72%). C'est cependant souvent uniquement un renforcement de la collaboration verticale qui est demandé (14, soit 26%).

Figure 18 - Répartition par domaine politique des interventions parlementaires 2011-13



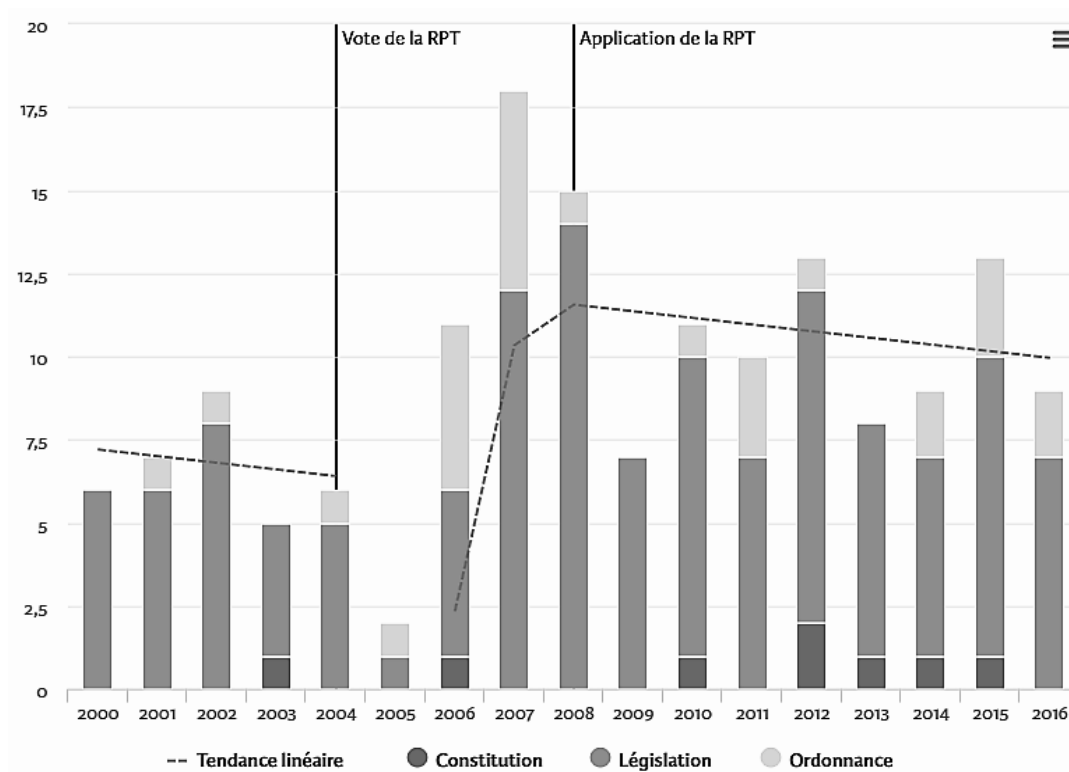
Source : Monitoring du fédéralisme 2011-13, Fondation ch

Au regard de ces analyses, et suite à la publication de ce rapport, les cantons ont également exigé une révision radicale et complémentaire de la répartition des tâches. C'est donc en septembre 2014 que le Conseil fédéral reconnaît la violation des principes RPT et cette centralisation excessive des compétences à la Confédération qui ébranle l'idée fondamentale du fédéralisme coopératif. Il admet qu'une révision de la répartition des tâches dans le cadre d'un paquet global d'un projet « RPT II » est envisageable.

Plus récemment, en septembre 2017, Schaltegger et Winistörfer publient les résultats dans *La Vie Economique* d'un examen de tous les actes législatifs adoptés ou modifiés à l'échelon fédéral entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} octobre 2016. Ils ont relevé que 44 modifications législatives ont abouti à une centralisation et 115 à un enchevêtrement du financement ou des tâches, mais aucune à une décentralisation, exception faite de la RPT (figure 19). Sur ces 159 modifications, 5% concernaient la Constitution, 77% des lois et 18% des ordonnances. 32 d'entre elles ont été adoptées avant l'acceptation de la RPT par le peuple en 2004 et 127 après cette date. Dans 147 cas, c'est le Conseil fédéral ou les

Chambres fédérales qui étaient à l'origine de la modification législative, dans 7 cas le peuple et dans 5 cas seulement les cantons par le biais d'un concordat intercantonal (2017:44).

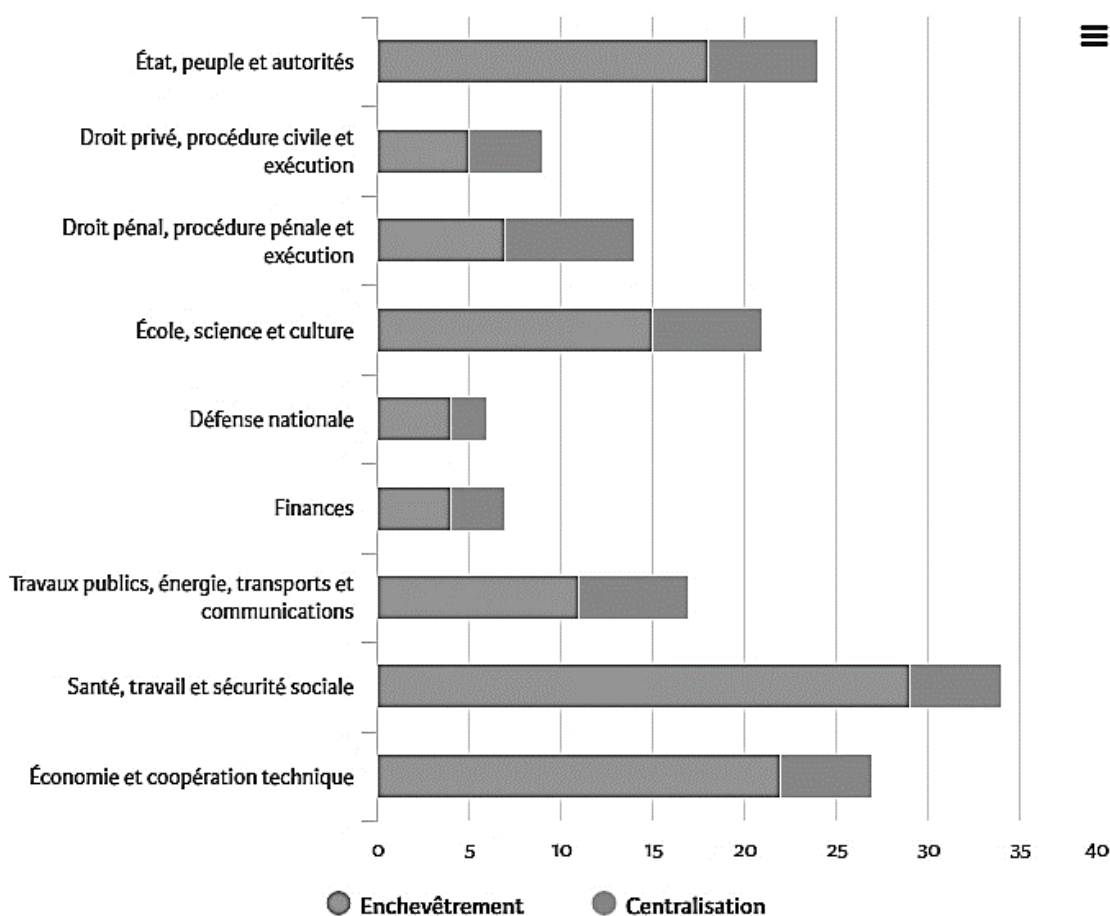
Figure 19 - Nombre d'actes législatifs fédéraux aboutissant à une centralisation ou à un enchevêtrement par année entre 2000 et 2016



Source : Schaltegger, Winistörfer et Fässler (2017) / La Vie économique

La classification des actes législatifs dans le Recueil systématique du droit fédéral (RS) montre qu'un cinquième environ des modifications générant un surplus d'enchevêtrement ou de centralisation concernent le secteur « Santé, travail et sécurité sociale ». Les catégories « Economie et coopération technique » et « Etat, peuple et autorités » sont elles aussi fortement touchées. La catégorie la moins concernée par cette évolution est celle de la « Défense nationale », dont seule la Confédération a la compétence » (ibid.) (figure 20).

Figure 20 - Centralisation et enchevêtrement par catégorie



Source : Schaltegger, Winistörfer et Fässler (2017) / La Vie économique

D’une part, selon Schaltegger et Winistörfer (2014 :201), de nouveaux instruments de fédéralisme coopératif ont été introduits avec la RPT et renforcent la centralisation et les enchevêtrements. Selon ces chercheurs, certains de ces instruments seraient : (1) les conventions-programmes pour mettre en œuvre le droit fédéral, ainsi que (2) le renforcement des organes intercantonaux, (3) l’adoption d’une déclaration de force obligatoire et (4) l’obligation d’adhérer à des conventions intercantionales pour les cantons (l’art. 48a de la Cst⁸³). Selon eux, ce transfert de tâches et de pouvoir de l’autorité judiciaire aux organes intercantonaux a pris le mauvais tournant : « Das Ergebnis kommt *de facto* einer Zentralisierung gleich » (Schaltegger et Winistörfer, 2014 :201). En plus de cette centralisation, les décisions des organes intercantonaux sont largement dépourvues de contrôle démocratique direct. Néanmoins, nous avons un avis contraire pour les CPs. Certes, ces dernières sont des instruments fédéraux, mais elles apportent aussi

⁸³ Art. 48a : déclaration de force obligatoire générale et obligation d’adhérer à des conventions. Al. 1 : « A la demande des cantons intéressés, la Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales dans les domaines suivants (...) ».

un large cadre de coopération entre la Confédération et les cantons et leur permettent davantage de participer à la prise de décision.

3.5.4 Quid d'une seconde répartition des tâches ?

En juin 2016, la CdC prenait position dans un rapport intitulé « Réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ». Elle évoque que la RPT va « généralement dans la bonne direction, mais qu'il faut être encore plus ambitieux » (:1). Dans la perspective d'une seconde répartition des tâches, il serait question de mieux définir les tâches, de tenir compte du problème de l'augmentation des coûts d'exécution et de contrôler systématiquement si le principe de l'équivalence fiscale est respecté. Enfin, les gouvernements cantonaux attendent également de la Confédération qu'elle émette moins de consignes d'exécution. Ces recommandations demeurent toutefois très générales et loin de la réalité sur le terrain. Comme évoqué précédemment, les coûts augmentent pour certaines tâches et le financement partagé devient une nécessité.

En janvier 2017, c'est au tour du *think tank* Avenir Suisse de publier un rapport sur la RPT II (Rühli et Rother, 2017). Dans cette étude, Avenir Suisse formule différentes propositions d'amélioration dans divers domaines publics, qui nécessitent selon nous parfois davantage d'investigation. Les auteurs étudient notamment les domaines de la formation, des prestations complémentaires à l'AVS et l'AI, des primes d'assurance-maladie, de la santé, des transports, du financement de la garde d'enfants extrafamiliale, des aéroports et de la culture. Le problème majeur réside dans le décalage entre celui qui paye et celui qui décide. La réduction des primes individuelles de l'assurance-maladie en représente un bon exemple (CdC, 2016): si la réduction des primes est financée par les cantons et la Confédération, ce sont les cantons qui fixent les conditions d'octroi et le montant des contributions versées. La part financée par la Confédération est fonction des coûts bruts de l'office des assurances sociales et représente un montant annuel correspondant à 7.5% des coûts totaux. Ici, le financement est partagé et les compétences décisionnelles sont clairement divisées. Ce mode de fonctionnement fait l'objet de pressions politiques et de diverses déviances selon Avenir Suisse. En accord avec plusieurs interventions parlementaires, la part financée par la Confédération devrait aller de pair avec les montants versés par les cantons. Autre exemple donné par l'AFF cette fois, celui de la participation des cantons au financement du secteur ambulatoire, qui n'ont pas la possibilité de piloter, alors que la quote-part de leurs dépenses se monte à 14% contre 0.4% pour la Confédération. « Il ne faut pas permettre à la Confédération de réglementer davantage ce domaine aux frais des cantons » (Würth, 2017 :68).

Les auteurs d'Avenir Suisse proposent de « lier les transferts de compétences à un transfert automatique de la souveraineté fiscale » (:28) et celle-ci doit être prévue dans la loi et l'ordonnance se rapportant au

domaine traité. A notre sens, parler de souveraineté ici n'est pas tout à fait correct et il vaudrait mieux se limiter au terme d'*équivalence* fiscale ou de *responsabilité* fiscale. La définition partielle de la souveraineté fiscale est la possibilité juridique et pratique pour une communauté de prélever des impôts (DFF, 2017). L'objectif principal sous-jacent aux propositions d'Avenir Suisse serait donc de reconnaître la collectivité qui est la mieux à même de réaliser la tâche publique. Rien de nouveau en soi : il rappelle l'importance de respecter les principes d'équivalence fiscale et de subsidiarité, sans vraiment en donner les stratégies d'action qui exigeraient une profonde analyse. Notons par ailleurs que les exemples de tâches qu'offrent les auteurs ne font pas tous l'objet des conventions-programmes. Parmi les trente tâches communes existantes, neuf tâches ne sont pas traitées par ces conventions dont justement les tâches les plus « problématiques », soit les primes d'assurance-maladie, les prestations complémentaires et les transports publics urbains et régionaux. Pour ces tâches, des enchevêtrements de pilotage et de financement se sont vite manifestés entre Confédération et cantons. Nous verrons au chapitre 4 comment se produisent ses décalages et en quoi ils affaiblissent l'efficacité tant recherchée.

Les tâches communes représentent aujourd'hui un budget fédéral estimé à 13 milliards de francs et ne cesse d'augmenter. En outre, le budget fédéral impartit à la répartition des tâches est 2.5 fois supérieur au budget réservé à la péréquation financière, ce qui démontre son importance (CDF, 2017). D'une part, en 2015 et 2016, l'économie suisse a subi une conjoncture particulièrement ralentie par la force du franc fort. Le taux d'endettement de la Confédération atteignait 26.1% (en pourcent du PIB) en 2006 pour se stabiliser à 16.2% en 2015. Bien que cette diminution soit assez réjouissante, les dépenses de l'Etat continuent d'augmenter d'environ 2.7% en moyenne annuelle selon le plan financier d'investissement 2017-19. L'Etat prévoit jusqu'à 75.4 milliards de francs de dépenses en 2019, dépassant ses objectifs formulés dans le cadre du frein à l'endettement prévu à l'art. 126 de la Constitution. D'autre part, imaginer un contingent plus large de tâches attribué aux cantons signifie aussi une augmentation des coûts. Quelle serait alors la solution pour que les cantons puissent les supporter ? Augmenter les impôts cantonaux ? A écarter pour les contribuables. Toutefois, Blankart (2012) évoque que dans le cas de l'équivalence fiscale, les impôts exercent une fonction de prix : « Qui dit prestations publiques accrues dit hausse des coûts et donc impôts plus lourds pour le citoyen. Ce dernier sera dans l'obligation d'effectuer une analyse coûts-avantages, comme ce qui est fait avec les prix. [...] Au final, les citoyens devront supporter la charge d'une mise à disposition accrue des biens publics en vertu du principe d'autonomie [...] » (Ibid).

Ainsi, l'application pratique de l'équivalence fiscale n'est pas toujours facile et demeure souvent « théorique ». Elle devient difficile lorsque les bénéficiaires se trouvent à plusieurs niveaux (Waldmann, 2015). Dans ce cas, il faut déterminer quel est le niveau qui bénéficie principalement d'une tâche et si un financement commun doit être envisagé. Cependant, il n'est parfois pas applicable dans les domaines nécessitant une réglementation stratégique nationale (ex : cybersécurité), qui comportent des éléments juridiques fondamentaux comme l'égalité ou la justice. Dans ce cas, il vaut mieux que la compétence

revienne à la Confédération, tandis que la fourniture et le financement des prestations publiques soient appliqués aux niveaux cantonal ou local. Toujours est-il qu'il est primordial de veiller au risque de dépendance politique qui peut paralyser les innovations, au manque de transparence, mais également aux pressions des groupes d'intérêt (Feld et Schaltegger, 2017 :13).

3.5.5 Clarification des compétences et réduction de coûts pour les cantons

La véritable gêne aujourd'hui pour les cantons réside dans l'accroissement des coûts accompagnant l'augmentation des responsabilités qui leur incombent. Aujourd'hui, les cantons ont de la difficulté à assumer toutes leurs tâches, que ce soit en raison d'un manque financier ou en personnel (entretiens, annexe 9). Selon le DFF, les dépenses cantonales croîtront de 0.8% du PIB d'ici 2030. Les domaines de la santé, des soins de longue durée et la formation sont principalement concernés. Pour en donner une illustration, la Confédération prévoit même un accroissement des coûts de 2.7 milliards à 5.4 milliards de francs dans le domaine de soins longues durées⁸⁴. La hausse des coûts dans le social et la santé est issue principalement de l'évolution démographique : l'espérance de vie se prolonge et les coûts de la vieillesse s'alourdissent. L'effet d'une baisse conjointe du nombre d'actifs et de la productivité de travail ralentira la croissance du produit intérieur brut (PIB) et des recettes publiques des cantons et des communes. L'office fédéral de la santé publique (OFSP) a montré que l'augmentation des charges provoquera de fortes disparités entre cantons. En Suisse romande par exemple, les cantons affichent des dépenses nettement plus élevées pour la prise en charge des prestations d'intérêt général qu'en Suisse alémanique (OFSP, 2016). Les charges financières des cantons sont également affectées par la réforme des entreprises (RIE). Malgré le refus populaire en février 2017 de la RIE III⁸⁵, les nouvelles propositions se multiplient pour redéfinir un projet susceptible de franchir la barrière des votations, faute de quoi la Suisse ne pourra pas tenir ses engagements internationaux, à savoir supprimer les statuts fiscaux spéciaux au 1^{er} janvier 2019. Un nouveau projet, appelé cette fois « Projet fiscal 17 » est en cours d'élaboration et le vote final se fera à l'été 2018.

Par conséquent, il n'est plus question aujourd'hui d'octroyer plus de tâches aux cantons, ni de persévérer dans les transferts de charges auxquels s'adonnait la Confédération, mais plutôt de procéder à un meilleur désenchevêtrement des compétences et des finances. Les cantons souhaitent une délimitation plus claire des attributions et des tâches entre eux et la Confédération et établir quels sont leurs financements exacts (Mathys et Haus, 2017). « Une séparation stricte des tâches fait plus que renforcer la position des cantons

⁸⁴ Projections de la Confédération pour l'accroissement des dépenses publiques au niveau des cantons de 2011 à 2030. Les éventuels changements de recettes fiscales des cantons durant cette période ne sont pas considérés.

⁸⁵ La RIE III, loi réforme de l'imposition des entreprises du 12 février 2017, visait à supprimer l'imposition réduite des holdings, sociétés de domicile et sociétés mixtes, qui ne sont plus conformes aux normes internationales. Elle a été refusée.

au sein de l'Etat fédéral : elle augmente la capacité d'action des deux échelons institutionnels » (Würth, 2017 :69).

3.5.6 Vers davantage de solutions communes

Bien que les réformateurs aient voulu, en 2008, désenchevêtrer au maximum les responsabilités entre la Confédération et les cantons, il est observé depuis l'entrée en vigueur de la RPT, que la liste des tâches à gestion commune pourtant s'allonge. Force est de constater qu'une répartition parfaite n'existe pas et que les prestations doivent être partagées et coordonnées. A l'origine, ce sont dix domaines de tâches communes qui ont été d'abord listés pour arriver au compte de trente tâches aujourd'hui (Mathys, 2016 :14-15). Dans le fond, cette pérennisation de la pratique va à l'encontre des principes de désenchevêtrement de la réforme. Or, c'est un accroissement majeur de structures collaboratives qui est privilégié ces dernières années. Parmi les récents ajouts de tâches, on trouve le programme d'encouragement spécifique à l'intégration cantonale en 2014. Il est d'ailleurs également question actuellement d'une CP prochaine dans le domaine de la sécurité. La situation en devient fortement ambiguë : alors que certains acteurs jugent les CPs comme instrument de fédéralisme d'exécution affermissant la centralisation d'une part et l'enchevêtrement des compétences d'autre part (Lars et Schaltegger, 2017), d'autres y voient une opportunité d'augmenter l'efficacité des prestations et de redonner du pouvoir aux cantons (Dafflon, 2006a).

En réalité, la gestion partagée semble être une idée qui séduit fortement les acteurs politico-administratifs. On parle souvent de gouvernance multi-niveaux pour signifier à quel point les problèmes publics sont de plus en plus traités par des acteurs divers, placés à différents échelons territoriaux et étatiques. Ici, il est évident que la notion première de désenchevêtrement est devenue désuète puisqu'en pratique, des opérations contraires se réalisent. L'avenir est sans aucun doute déjà tracé avec l'adoption de plus en plus systématique de solutions communes pour mieux appréhender les enjeux transversaux. D'ailleurs, la création de Dialogues nationaux dans les domaines de la santé et du social, de conférences de délégués, ou encore de comités *ad hoc* le montrent bien aujourd'hui. C'est également le cas pour la gestion d'autres tâches communes que celles prévues par la RPT, telles que les domaines de l'asile ou de la formation professionnelle. Alors que le premier domaine a fait l'objet d'une déclaration commune en janvier 2013 prévoyant une répartition verticale et des participations financières pour les cantons, le second comprend même l'ajout du principe de partenariat entre la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail dans la loi fédérale y relative (LFPr ; RS 412.20).

Ces observations se matérialisent autour de deux tendances, aussi paradoxales qu'interdépendantes. D'un côté, les compétences sont jointes autour de nouvelles tâches communes, de l'autre, les acteurs politiques

souhaitent davantage désenchevêtrer les compétences et les financements pour répondre au principe d'équivalence fiscale. Cette situation montre à quel point cette répartition des tâches est complexe et implique non seulement les capacités financières pour les assurer, mais aussi la question de l'autonomie des entités institutionnelles.

3.5.7 Perspectives

Bien que le fédéralisme soit depuis quelques années malmené dans certains de ses fondements constitutionnels, ce système politique est encore loin d'être dépassé. Aujourd'hui, il ne s'agit pas d'avoir « plus de fédéralisme » ou « moins de fédéralisme », mais plutôt de varier ses structures et d'adapter la manière de l'appliquer. Un changement majeur est en train de s'opérer avec le renforcement de la coopération verticale, mais aussi horizontale.

Dans un contexte de globalisation, de mobilité des populations, de sécurité, d'urbanisation et d'autres enjeux transterritoriaux et au vu de l'augmentation des coûts (prévoyance vieillesse, fonds des routes nationales et trafic d'agglomération, paquet fiscal ou dépenses supplémentaires en faveur de l'armée), il y a fort à croire que la centralisation soit nécessaire et se poursuivra, les cantons à plus faibles ressources ne pouvant pas assumer seuls toutes les charges qui leur incombent. Les enchevêtrements sont également une réalité puisque les financements sont partagés. En revanche, la question se pose plutôt de préserver l'autonomie des cantons et leur pouvoir de décision.

Au vu du succès du premier désenchevêtrement des tâches en 2008 (AFF, 2014 : 146-7), on peut aujourd'hui se demander si de nouveaux désenchevêtrements sont possibles. Cette éventualité poussera certainement quelques cantons à s'y opposer dans la mesure où elle encouragera davantage la centralisation en octroyant des compétences exclusives à la Confédération, mais elle deviendrait aussi une nécessité matérielle, en particulier dans le domaine coûteux de la santé ou de la sécurité sociale (Würth, 2017 :68). L'avenir nous dira ce qu'en pense le Parlement, qui est tenu de préparer un rapport pour 2018. Ce dernier donnera réponse à la motion de 2014 et paraîtra en même temps que le troisième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT par l'AFF (selon art. 18 de la loi sur la PFCC).

Synthèse du chapitre 3

L'origine et l'évolution de la répartition des tâches en Suisse s'accompagnent d'une histoire aussi mouvementée qu'imprévisible. Le fédéralisme ne va pas de soi dans la mesure où il est le résultat de deux siècles de développement marqués par des allers-retours entre la Confédération et l'Etat centralisé et des conflits entre fédéralistes et centralisateurs. La première Constitution fédérale de 1848 permet à la Suisse de devenir un Etat fédéral et déclenche les prémises d'une réinterprétation globale de la répartition des compétences. Dès 1950, le volume des tâches augmente et la Confédération se voit attribuer un nombre considérable de tâches. Dès lors, cette centralisation progressive des compétences vers l'Etat fédéral sera au cœur des préoccupations cantonales et les discussions politiques seront longues avant l'aboutissement du projet RPT en 2004. Dans la tentative de comprendre les enjeux de la RPT, l'histoire nous paraît aussi essentielle que les éléments fondateurs du fédéralisme.

Les différentes étapes qui ont constitué le processus de décision de la réforme ont été développées grâce au modèle du cycle des politiques publiques afin de leur donner un ordre et une clarté chronologiques. Ensuite, le chapitre a passé en revue les premiers examens publiés en 1977 et 1981 et les évaluations cantonales et fédérales menées entre 2004 et 2016. Dans de trop nombreux domaines, il existe encore des subventions spécifiques, ou « décisionnelles » comme les cite l'AFF, allant toujours à l'encontre des principes régissant la RPT. Le CFF, ainsi que le centre de recherche Interface, préconisent l'adoption d'un modèle d'efficacité qui rendrait le système plus transparent, notamment au niveau des indicateurs, du contrôle et du résultat. Il permettrait de prédire les effets, du moins dans les domaines touchant à l'environnement dans lequel les résultats ne sont pas visibles à court terme. Enfin, la lecture des évaluations nous apprend que la gestion et la mise en œuvre des tâches communes actuelles donneraient encore naissance à des enchevêtrements de responsabilités et à un manque de transparence, à des reports de charges sur les cantons, à un manque important de personnel et de ressources au niveau cantonal et à une pression centralisatrice croissante de la part de la Confédération sur les cantons.

Ces évaluations nous ont laissé parfois un peu perplexes dans la mesure où certains problèmes qui nous paraissent fondamentaux n'étaient pas relevés par les auteurs. D'une part, l'inadéquation des exigences des rapports annuels avec le principe de subventions forfaitaires n'a jamais été évoquée, alors qu'elle ingère directement sur les affaires cantonales. Dans ces rapports, les cantons doivent parfois donner une liste précise de leurs investissements pour les exécutions entreprises, alors que l'idée même d'un forfait est de laisser la liberté à celui qui en dispose. Ensuite, les indicateurs posent encore problème pour les cantons. Moins les définir apporterait plus de flexibilité pour les cantons. Aujourd'hui, améliorer la répartition des tâches dans certains domaines, tels que la réduction des primes d'assurance-maladie, les prestations complémentaires AVS et AI ou encore le trafic régional et d'agglomération est indispensable.

Résumé de la première partie

Cette première partie théorique et contextuelle nous a permis de comprendre la problématique générale qui évolue autour de la réforme de la répartition des tâches et des CPs. Plus qu'une problématique politique, elle comprend également des enjeux culturels, économiques et juridiques. Les changements constitutionnels effectués suite à la RPT ne sont que la partie émergée de l'iceberg, la partie immergée réservant des questions plus alambiquées. Les principes introduits dans la Constitution sont : l'équivalence fiscale (art. 43a al. 2 et 3), la subsidiarité (art. 5a), la collaboration verticale autour de programmes à objectifs et financement communs, c'est-à-dire un nouveau partenariat vertical (art. 44 al. 1, art. 46 al. 2, art. 47 al.2). La division des rôles stratégique/opérationnel était quant à elle, déjà prévue dans la loi sur les subventions (art. 20a al. 1 LSu). Toutefois, certains de ces principes ne sont pas appliqués rigoureusement dans toutes les situations impliquant une séparation des pouvoirs. En cause : les disparités cantonales, l'interprétation des articles constitutionnels qui peut varier considérablement entre les entités institutionnelles et l'augmentation des coûts, faisant croître indirectement la centralisation des tâches. Chaque canton met en œuvre le droit fédéral (art. 46 al.1), mais l'applique selon les conditions et habitudes locales et leur propre autonomie d'organisation (art. 47 al.1). Rappelons que le principe initial de la répartition des tâches est d'uniformiser le système et de distribuer les subventions fédérales aux cantons sans que le potentiel économique cantonal ne joue un rôle. Les subventions sont en revanche calculées en fonction des besoins des cantons pour un domaine public en particulier. Par exemple, la taille du canton aura une incidence particulière pour la protection de la nature dans la mesure où elle sera plus dense et plus exigeante en termes de travaux à effectuer sur le territoire. Dans le cas de l'intégration cantonale, c'est plutôt le nombre d'étrangers sur le territoire qui aura de l'importance dans la fixation des montants des subventions. La Confédération peut également interpréter les normes de compétences constitutionnelles à sa manière du fait de leur formulation générale et parfois vague, et élargir son champ d'action. D'ailleurs, le Conseil fédéral a reconnu en 2014 que cette interprétation est une des explications de la centralisation croissante des compétences à laquelle les cantons ont été témoins au fil des années.

Les principes généraux accompagnant la RPT sont aussi interprétés de manière très différente par les entités institutionnelles et ces différences d'interprétations provoqueraient sur une situation paradoxale : si les cantons luttent contre une ingérence fédérale dans leurs affaires, afin d'éviter une hiérarchie fédérale et préserver leur autonomie, ils attendent de la Confédération qu'elle donne des directives strictes et des indicateurs clairs pour aider et diriger la mise en œuvre des tâches publiques. Dans le même registre, les cantons acceptent de lister les investissements détaillés qu'ils entreprennent dans les rapports annuels des conventions-programmes, alors que cette façon de procéder va à l'encontre du principe des subventions forfaitaires. Même si ces contrats permettent de traiter des tâches gérées conjointement entre la Confédération et les cantons, ils relèvent en dernière instance de la décision fédérale et du montant des

subventions fédérales. Ainsi, d'une part, les cantons se méfient parfois et critiquent ces CPs qui ne correspondent pas exactement à leurs besoins et révèlent le manque de considération de la Confédération pour ce qui s'effectue sur le territoire cantonal, d'autre part, certains cantons déplorent l'imprécision des indicateurs ou des objectifs fédéraux.

En outre, un des objectifs de la RPT était un retour au fédéralisme coopératif par atténuation des éléments de discordance qui gravitaient autour du fédéralisme d'exécution. Dans cette perspective, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux souhaitaient privilégier un renforcement de la collaboration verticale dans l'accomplissement de tâches publiques par l'instauration d'un rapport de partenariat. La réforme devait ainsi enrayer la centralisation « rampante » des compétences vers la Confédération et rendre leur autonomie aux cantons (art. 47 al. 2). Cette volonté politique d'augmenter la coopération institutionnelle s'inscrit dans ce phénomène de gouvernance qui s'est progressivement imposé dès les années 90. La montée en puissance des acteurs publics et privés, internes et externes dans les processus de décision prend une place importante sur l'Etat. Les termes comme « coordination », « collaboration », « gouvernance multi-niveaux », « co-gouvernance », « communautés » ou « création de réseaux » sont de plus en plus utilisés et la mise en place de Conférences interrégionales ou de Dialogues nationaux est devenue presque incontournable dans les systèmes politiques fédéraux. En Suisse, les cantons ont plusieurs moyens, directs ou indirects, de participer aux décisions politiques, que ce soit au sein de la Conférence des gouvernements cantonaux, des différentes conférences des directeurs d'un domaine public spécifique, des conférences des délégués cantonaux ou encore des Dialogues nationaux. Ces nombreuses infrastructures de coopération permettent aux cantons et à la Confédération de débattre périodiquement des défis actuels et de coordonner leur action. Ainsi, une sorte de *soft power* semble émerger et évoluer en Suisse. En dépit de tout, cette nouvelle gouvernance n'exclut pas l'Etat puisqu'il doit assurer des tâches qu'il est le seul à pouvoir assumer, mais aussi coordonner toutes ces actions de collaboration en y appliquant des normes et des règles, veillant ainsi à un certain équilibre. Son rôle stratégique serait donc fondamental et nécessaire.

Depuis 2012, certains politiciens ont noté une ingérence croissante de la Confédération dans l'élaboration et la mise en œuvre des tâches communes. Le Conseil fédéral a ensuite constaté en 2014 que les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale n'ont pas toujours été respectés dans les modifications de loi adoptées au Parlement entre 2004 et 2013 et évoque la possibilité d'une nouvelle révision de la répartition des tâches qu'Avenir suisse appelle « RPT II ». Début 2017, le *think tank* recommandait de procéder à une nouvelle répartition des tâches, en particulier pour les tâches telles que la formation, les transports publics régionaux et urbains, les prestations complémentaires à l'AVS et l'AI ou les primes d'assurance-maladie. Il se trouve que les tâches qu'il met sous la loupe ne sont pas traitées par des CPs. La critique ne cible donc pas directement les conventions-programmes et va même plutôt dans leur sens.

Aujourd'hui, il semble indispensable de redéfinir les responsabilités et les financements de chacun. Les coûts sont en augmentation et les cantons ne peuvent pas assurer ces charges supplémentaires seuls. Les dépenses dans le domaine de l'armée, de la santé, des transports ou encore de la prévoyance vieillesse, pèsent lourdement sur les caisses fédérales et cantonales. Dans ces cas de figure, les financements partagés deviendront bel et bien nécessaires pour certains domaines. Nous l'observons justement avec la multiplication du modèle des conventions-programmes depuis 2008 avec l'élaboration de nouveaux « programmes ». Toutefois, ces solutions de financements partagés mettent en péril le principe d'équivalence fiscale, selon lequel la collectivité qui finance la prestation est la même que celle qui décide de sa mise en œuvre. Les risques d'un financement partagé sont bien réels : perte de responsabilité des collectivités, manque de transparence (*qui fait quoi*), enchevêtrements, dépenses excessives ou même lacunes en matière de contrôles. C'est dans cette perspective que le principe d'équivalence fiscale doit être davantage respecté, alors même qu'il demeure aujourd'hui surtout « théorique ».

Ces enjeux en tête, nous passons maintenant à la deuxième partie qui porte sur l'analyse en tant que telle. Nous décrivons d'abord les conventions-programmes leurs avantages et leurs limites. Nous poursuivons ensuite avec les examens de plusieurs autres tâches communes qui ne sont pas cadrées par des conventions-programmes, mais par d'autres types de contrats. Nous donnons ensuite l'exemple réussi d'une convention-programme, avant de continuer sur une étude comparative internationale, qui nous permet de saisir les particularités de ce système contractuel.

DEUXIEME PARTIE : MISES EN PERSPECTIVE DES CONVENTIONS-PROGRAMMES

Chapitre 4 : La collaboration verticale et la gestion différenciée des tâches communes

Ce chapitre aborde trois aspects essentiels à l'analyse de l'évolution de la collaboration verticale par l'utilisation de contrats verticaux. Premièrement, la répartition des tâches ne s'est pas réalisée uniquement par les conventions-programmes, mais également par d'autres types de contrats, déjà employés dans l'administration suisse pour gérer des tâches mises en œuvre conjointement par la Confédération et les cantons. A ce titre, nous verrons que des conventions d'offres ou d'objectifs sont utilisées pour les tâches communes relatives aux transports urbains et régionaux (4.1) et que des conventions de financement gèrent des projets d'agglomération (4.2). Plus particulières, la tâche concernant les prestations complémentaires à l'AVS et l'AI sera également discutée (4.3) dans la mesure où elle fait l'objet de quelques difficultés dans sa mise en œuvre. Cette dernière ne fait néanmoins pas l'objet de contrats, mais prend la forme de prestations en espèces (LPC, art. 3 al.2). Les tâches communes qui requièrent l'emploi de différentes conventions sont généralement des tâches complexes et coûteuses à mettre en œuvre, nécessitant une stratégie fédérale, exigeant l'implication de nombreux acteurs publics ou privés, s'étendant sur plusieurs territoires ou ne pouvant tout simplement pas s'insérer dans une période quadriennale comme l'exigent les CPs, les résultats n'étant pas visibles sur une période aussi courte. L'examen d'autres conventions que les conventions-programmes nous offrent la possibilité d'étudier quel est le panel de contrats employé entre la Confédération et les cantons et donc de mieux situer les CPs.

Deuxièmement, ce chapitre présentera la structure et le fonctionnement des conventions-programmes (4.4). Nous verrons quelles sont leurs particularités et les procédures qui accompagnent leurs élaborations et applications. Troisièmement, un exemple d'application réussie d'une CP sera donné et ce, dans le domaine de la mensuration officielle et appliquée dans le canton de Genève (4.5). Cet exemple montre, d'une part, que cet instrument permet d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre et, d'autre part, que le modèle d'un contrat intergouvernemental d'une durée de quatre ans n'est pas nouveau. En effet, nous verrons que c'est depuis 1999 qu'un modèle similaire s'applique pour la mensuration officielle.

Ce chapitre nous permet donc de prendre du recul sur les conventions-programmes et de prendre conscience de l'existence d'autres moyens contractuels. L'idée de collaboration et de contrat existait déjà avant la RPT, sans toutefois être cadrée par un projet global.

4.1 Cas des conventions des transports publics régionaux et urbains

Les transports publics régionaux et urbains font partie de la liste des tâches communes proposée à la réforme de la répartition des tâches, avec une différence toutefois : celle de ne pas être traités par des CPs mais par des conventions d'objectifs ou des conventions d'offre, ces dernières étant préférablement destinées aux entreprises exécutantes. Les transports publics impliquent de nombreux prestataires mandatés par la Confédération, les cantons et les communes. En Suisse, ce sont plus de 400 entreprises employant quelques 91'000 salariés qui opèrent dans le domaine des transports publics (OFT, 2017). L'implication de ces multiples acteurs exige des contrats ouverts à plusieurs signataires. Il est à noter que cette tâche commune est un projet d'ampleur nationale et compte la participation active des chemins de fer fédéraux (CFF). Néanmoins, il existe quelques ressemblances avec les CPs : selon le site de l'OFT, le financement des transports publics impliquant les chemins de fer est prévu par des conventions de prestations, valables quatre ans, dans lesquelles sont fixées les obligations des entreprises ferroviaires, ainsi que les contributions versées par les pouvoirs publics. La Confédération assume les coûts des infrastructures nationales, tandis qu'elle assure la participation des cantons pour l'infrastructure des chemins de fer privés (cadastre.ch, 2017). En règle générale, les aménagements sont financés par des fonds spéciaux (fonds pour la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics (FTP) et fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)).

4.1.1 Les conventions d'objectifs, d'offre et de prestations

La Confédération et les cantons peuvent fixer des objectifs financiers et/ou qualitatifs réalisables à moyen ou à long terme dans des conventions pluriannuelles avec les entreprises de transport. Ces conventions d'objectifs ressemblent également aux CPs, puisqu'elles fixent les échéances, ainsi que les indicateurs et les objectifs à atteindre. De plus, un *controlling* de la part de la Confédération est prévu. Il faut encore néanmoins préciser que la convention d'objectifs ne remplace pas les conventions d'offre qui contiennent les engagements financiers détaillés des commanditaires et complètent les objectifs.

Plus généralement, c'est depuis 1999 que sont signées des conventions de prestations entre la Confédération et les CFF pour l'exploitation et la maintenance de l'infrastructure ferroviaire. Dans le cadre de la convention de prestations 2017–2020, l'OFT et les CFF ont convenus d'une enveloppe financière globale de 7.632 milliards de francs. Ces conventions ressemblent relativement aux CPs dans la mesure où elles ont approximativement la même durée et listent les objectifs et les indicateurs à atteindre ou à respecter. Néanmoins, le montant de l'enveloppe, ainsi que le nombre de signataires à la convention qui s'élève parfois à sept et l'implication de plusieurs cantons représentent des différences importantes. Le type de

financement diverge également : ces conventions de prestation comprennent l'indemnisation des coûts d'exploitation non couverts planifiés, des coûts d'amortissement et l'augmentation nécessaire des prêts en vue du financement des investissements de renouvellement et des extensions mineures (OFT, 2017) Les investissements sont financés en premier lieu par les fonds d'amortissement et, si ceux-ci ne s'avèrent pas suffisants, par des prêts sans intérêts.

4.1.2 Problématique : entre dépendance cantonale et dominance fédérale

En 2013, afin de garantir le financement à long terme de l'exploitation, de la maintenance et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, le Conseil fédéral et le Parlement ont décidé de créer un fonds de durée indéterminée remplaçant le FTP, ancré dans la Constitution et alimenté par des sources de revenus actuelles et supplémentaires : le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF). Tous y contribuent : la Confédération, les cantons et les voyageurs. L'initiative proposant le fonds FAIF prévoit le versement annuel cantonal de 500 millions de francs au FIF. En contrepartie, les cantons sont déchargés du financement de l'infrastructure des chemins de fer privés pour un montant de l'ordre de 300 millions de francs par an. Le Conseil fédéral a fixé la clé de répartition de la contribution des cantons au FIF en octobre 2015, calculée sur la base des voyageurs-kilomètres et des trains-kilomètres commandés conjointement par la Confédération et les cantons en transport régional des voyageurs (TRV). La mise en œuvre de cette initiative peut surprendre dans la mesure où la compétence jointe est déséquilibrée, laissant la Confédération prendre le *leadership* financier de la tâche. Le *think tank* Avenir Suisse dénonce d'ailleurs la suppression de la participation formelle des cantons pour cette tâche : « Lorsque les Neuchâtelois ont accepté en 2016 un projet de RER entre leur canton et la Chaux-de-Fonds, ils ont en réalité voté sur un projet qui n'est plus de la compétence du canton. Le vote doit plutôt être compris comme un mandat au gouvernement cantonal de négocier auprès de la Confédération le financement nécessaire au tunnel » (Avenir Suisse, 2017 :24).

De même, pour les transports régionaux, certains cantons sont dépendants d'une forte part de subventions fédérales. Par exemple, les cantons des Grisons, d'Uri, du Jura ou encore de Glaris ne couvrent qu'entre 20-25% du déficit de leurs transports régionaux, alors que les cantons contributeurs de la péréquation financière, tels que Bâle-Ville, Genève, Zurich ou Zoug, couvrent entre 63-73%. Avant la RPT, la Confédération couvrait près de 70% des déficits des transports régionaux. Après la RPT, la quote-part de la Confédération est ramenée à 50% en moyenne et les cantons en assument la différence (DFF, 2007).

Cette situation va à l'encontre du principe de l'équivalence fiscale. Certes, il est généralement impossible d'obtenir une répartition parfaite des prestations publiques entre les différents échelons institutionnels, attendu que ces prestations sont multisectorielles, transterritoriales et requièrent des exigences spécifiques.

Néanmoins, il est possible d'espérer une équivalence fiscale *approximative* ou *partielle* en compensant les effets externes et les charges excessives en répartissant plus équitablement les coûts entre les collectivités territoriales. Pour ce faire, l'entité responsable de la prestation devrait décider de la façon de l'exécuter et la financer, même si la tâche exige un financement partagé. Dans le cas des transports, la pratique repose sur un financement partagé, mais les décisions fonctionnelles ne suivent pas et provoquent des inefficiences importantes. Avenir Suisse écrit qu'il « conviendrait de placer la responsabilité complète des transports publics régionaux aux mains des cantons. Dans la situation actuelle, les cantons ne sont que des demandeurs auprès de la Confédération (...) » (2017 :25). Selon les auteurs, c'est la compensation des charges qui adaptera les coûts engendrés par cette augmentation des coûts cantonaux. Autrement dit, les cantons comptent sur la diminution des barèmes fiscaux de la Confédération de l'impôt fédéral direct (IFD) (ils payeraient donc moins), ce qui permettrait une légère diminution d'impôts pour les contribuables.

Contrairement à ce que dénoncent les auteurs du rapport d'Avenir suisse, le principe de subsidiarité n'est pas bafoué puisque les cantons prennent en charge l'exécution de la tâche et en assurent la responsabilité publique. Cependant, nous sommes d'accord avec Avenir suisse quant au non-respect du principe de l'équivalence fiscale dans la mesure où les cantons n'ont pas le contrôle ni la responsabilité sur leurs finances et demeurent dépendants du FAIF. En ce qui concerne les transports publics urbains et régionaux toutefois, ils font partie d'un projet national exigeant l'implication stratégique et financière des CFF. Cette collaboration est nécessaire à un tel projet, les cantons y trouvant aussi des avantages en s'appuyant sur les aides et les infrastructures fédérales. Nous faisons donc le constat suivant : la dépendance financière des cantons envers le gouvernement fédéral est une réalité, que ce soit dans le cas de tâches communes traitées par des conventions-programmes ou non et le principe de l'équivalence fiscale est difficilement réalisable, voire purement théorique.

4.2 Cas des conventions des projets d'agglomération

Les projets d'agglomération font l'objet d'une tâche commune gérée par un autre type de contrat, les conventions de financement. Domaine de planification destiné à améliorer le système des transports des agglomérations et à coordonner le développement des transports et de l'urbanisation, il traverse les limites communales, voire parfois cantonales ou nationales et implique de nombreux acteurs, tant publics que privés. Il est étroitement lié aux transports publics urbains et régionaux. Ce dépassement de frontières institutionnelles et la complexité d'exécution expliquent pourquoi il n'est pas possible d'y imposer des CPs. Les agglomérations ne disposant pas de moyens financiers suffisants, la Confédération a créé un fonds d'infrastructure à la demande des cantons et des villes. Le 12 février 2017, 61.9% des électeurs suisses ont

accepté la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération FORTA qui garantit à long terme le financement de projets et entrera en vigueur en 2018.

Ce fonds améliore la mobilité en remplaçant les infrastructures routières devenues obsolètes et ainsi réduire les bouchons. Un montant de 390 millions de francs est prévu pour des projets de mobilité douce, de trams ou de métros en ville. Les cantons participeront à hauteur de 60 millions de francs par an à l'intégration des 400 km de routes cantonales au réseau national, repoussée par le peuple en 2013 car le projet avait été couplé à la hausse de la vignette à 100 francs au lieu des 40 francs actuels et entrera en vigueur en 2018.

Le fonds FORTA sera financé en majeure partie par la taxe sur les huiles minérales (1.9 milliard), mais aussi par l'impôt sur les véhicules, la vignette autoroutière et la redevance sur les véhicules électriques. L'opposition doute encore sur sa nécessité et pense plutôt que cette solution est trop coûteuse est passéiste. En Suisse, la pratique de créer des fonds lorsqu'il manque des ressources semble courante. Or, la création d'un nouveau fonds ne remplace pas les problèmes existants, mais ne fait que les déplacer. La critique est également dirigée vers l'encouragement d'un trafic plus dense et plus important dans la mesure où les infrastructures sont prévues plus spacieuses. Le désengorgement de la circulation ne sera alors observé que sur une première période, avant de revenir vers la situation problématique qui existait ultérieurement.

4.2.1 Les conventions de financement

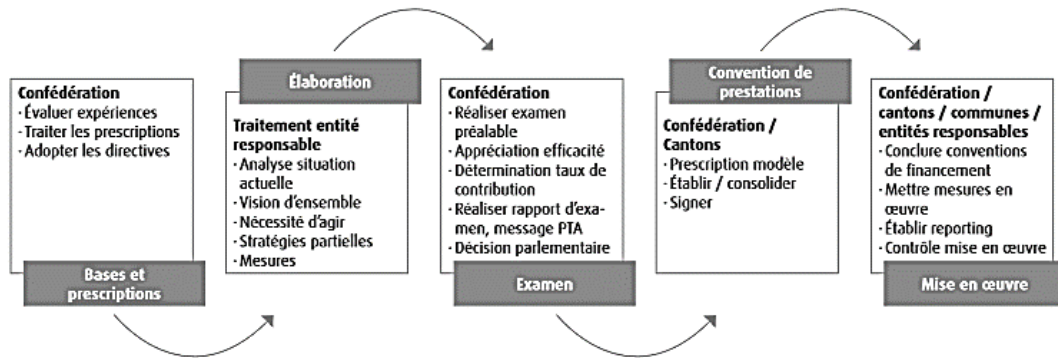
C'est en 2001 qu'a été lancée la politique des agglomérations, en réaction aux divers problèmes apparus dans les villes-centres au cours des années 90, notamment les problèmes de transports et d'exode urbain augmentant la charge des centres (OFT, 2017). En 2001, Peter Bieri⁸⁶ rappelle également que les problèmes liés au volume de trafic dans les agglomérations ne pourraient être résolus que par un soutien plus important des autorités fédérales aux projets des cantons et des communes. C'est également l'enseignement tiré des travaux préparatoires de la RPT qui d'ailleurs, prévoient une base d'engagement de la Confédération dans le domaine du trafic d'agglomération.

Un rapport de 2016 d'ECOPLAN, mandaté par l'Union des villes suisses, convoquait l'importance de la gouvernance politique dans les espaces fonctionnels et de la collaboration verticale, horizontale et multisectorielle dans les agglomérations (figure 21). L'efficacité n'est possible qu'avec la coopération et la prise en considération des villes et des régions par la Confédération (art. 50 al. 3 et art. 86 al. 3 de la Constitution). En règle générale, les projets d'agglomération suivent un cycle de quatre ans comme c'est le cas des CPs.

⁸⁶ Peter Bieri., représentant le canton de Zoug et conseiller aux Etats de janvier 1995 à novembre 2015.

Les cantons, les communes, les partenaires étrangers et les collectivités régionales, participent tous à l'élaboration, la mise en œuvre et le remaniement des projets d'agglomération. Pour fixer le taux de contribution applicable aux mesures, la Confédération évalue l'efficacité du projet d'agglomération sur la base des mêmes critères d'efficacité, en mettant en relation coût et utilité (figure 21). Ensuite, la Confédération prépare un « programme en faveur du trafic d'agglomération » qui doit encore être accepté par le Parlement. Ne reste plus qu'à la Confédération et aux cantons ensuite de conclure un accord sur les prestations à mettre en œuvre, les mesures cofinancées, le taux de cofinancement et les devoirs des parties. Cet accord se nomme une convention de financement entre l'agglomération (en principe le canton) et la Confédération. Pour en donner un exemple, évoquons celle portant sur « la mesure TCSP à Annemasse perpendiculaire au tram : rabatement sur CEVA et tram » sur projet d'agglomération franco-valdo-genevois conclue entre la République et Canton de Genève et la Communauté d'agglomération Annemasse-les Voirons (N°2015/01).

Figure 21 - Les 5 étapes de collaboration du programme du trafic d'agglomération



Source : ECOCOPLAN, 2016

La convention de financement est signée avant le début de la mise en œuvre. L'approbation des plans est alors déjà effectuée, le canton a délivré son autorisation de construire, et le financement de la part de l'agglomération est garanti (décisions exécutoires d'octroi des crédits par le canton et/ou les villes et les communes). Du côté de la Confédération, le suivi des mesures dans le domaine de la route et de la mobilité douce est assuré par l'Office fédéral des routes (OFROU), celui des mesures dans le domaine des chemins de fer par l'OFT. Les versements de la Confédération n'interviennent que pour des prestations qui ont été fournies. Contrairement aux CPs, le *controlling* de l'OFT ne s'exerce cependant que pour les projets de grande envergure. La Confédération renonce à d'autres tâches de contrôle, en particulier en matière technique.

4.2.2 Problématique : des charges administratives disproportionnées

Les projets d'agglomération sont toujours en phase d'apprentissage (ECOPLAN, 2016). La participation des villes et des communes aux tâches des entités responsables des projets d'agglomération prolonge souvent les procédures et le travail administratif est rendu plus exigeant. Le temps nécessaire à la conclusion d'une convention de financement est souvent sous-estimé selon les villes. La rédaction des rapports périodiques à l'attention du fonds de la Confédération en serait la cause principale. Le temps que prend l'élaboration des projets d'agglomération relève d'un véritable travail de pionnier (ECOPLAN, 2016 : 45). Le défi est de taille lorsqu'il s'agit de soumettre un projet de construction réalisable dans un temps limité. Les retards sont choses courantes dans la mise en œuvre de tels projets. L'issue financière est parfois incertaine et est susceptible d'entraîner des coûts plus élevés. Les travaux de planification peuvent également être ajournés ou abandonnés, faute de mesures trop exigeantes ou de coûts trop élevés. Par conséquent, les conditions-cadres politiques et financières peuvent être modifiées et cela exige beaucoup de flexibilité de la part de la Confédération. La situation politico-financière peut en effet changer dans certaines communes en raison de baisse des rentrées fiscales ou d'investissements non prévus dans d'autres infrastructures d'approvisionnement. Elle peut également changer dans les cantons. En outre, de lourdes procédures juridiques d'opposition ou des votations populaires peuvent empêcher ou retarder les mesures. Ainsi, le volume des tâches administratives est un problème récurrent pour les tâches communes, autant pour celles traitées par des CPs que pour les autres contrats verticaux employés.

Dans le cas des projets d'agglomération, l'application de CP n'est pas possible dans la mesure où le nombre de prestataires impliqués dans l'exécution de la tâche publique est trop élevé, de même que le nombre de signataires. La CP ne peut s'appliquer non plus si le domaine public dépasse largement les frontières cantonales ou si la charge financière de la tâche est trop lourde. A l'inverse des CPs, les conventions des transports publics régionaux et des projets d'agglomération « ne font que garantir la participation ex-ante de la Confédération aux travaux de planification de prestations » (AFF, 2012-15 : 152).

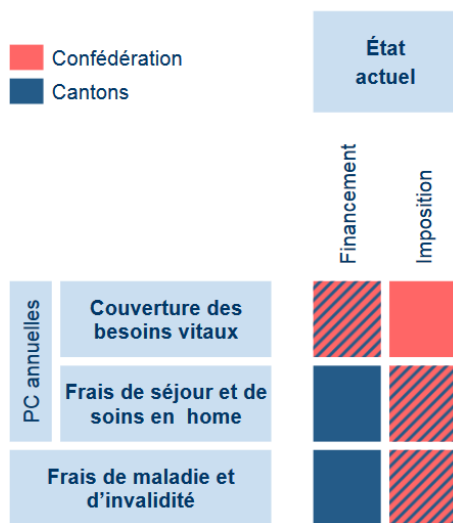
4.3 Les prestations complémentaires AVS et AI

Les prestations complémentaires (PC) à l'AVS (assurance vieillesse et survivants) et à l'AI (assurance invalidité) sont accordées lorsque les rentes et autres revenus ne couvrent pas les besoins vitaux d'un individu. Elles ont été introduites en 1996 au niveau fédéral. Uniquement financées par l'impôt, ces prestations sont supportées par la Confédération à hauteur de 62.5% contre 37.5% par les cantons. Contrairement aux autres tâches communes, celles-ci ne font pas l'objet de CPs ni d'autres types de contrats. Les PCs sont versées par les cantons et relèvent de deux catégories. La première a trait aux

prestations complémentaires annuelles versées mensuellement et la seconde s'associe au remboursement des frais de maladie et d'invalidité. Le recours aux prestations complémentaires varie d'un canton à l'autre et les comparaisons des applications entre cantons sont généralement peu concluantes selon la CdC (CdC, 2016).

Alors que le pilotage est collectif pour les frais médicaux, les personnes handicapées et pour les frais liés aux soins et aux établissements médico-sociaux (EMS), il est exclusivement réservé à la Confédération en ce qui concerne le minimum vital (figure 22) : « Les cantons n'ont pas d'outils de pilotage pertinents pour les prestations complémentaires, assurant le minimum vital (couverture des besoins vitaux), alors que cela représente la plus grande partie des dépenses. » (Avenir Suisse, 2017 :22). Cette distribution des financements et de l'imposition contrevient au principe de l'équivalence fiscale. Les cantons n'ont pas la possibilité de piloter les réglementations du minimum vital au niveau cantonal, alors qu'ils sont en charge d'une partie des coûts. Les responsabilités ne sont pas claires et cette situation résulte sur des interdépendances inefficaces et paradoxales. De surcroît, les acteurs du système sont témoins d'une opacité croissante au niveau des transferts de charges (Union patronale suisse, 2015).

Figure 22 - Etat actuel du financement et de l'imposition des prestations complémentaires



Source : Union patronale suisse, 2015 :6

Au regard du décalage entre décisions et financements, le système des PC crée aujourd'hui de mauvaises incitations. Non seulement les PC diminuent les incitations à se réinsérer sur le marché du travail, la rente AI combinée aux PC est très attrayante – en particulier pour les familles avec enfants. En outre, les personnes ayant droit aux PC sont davantage incitées à prendre une retraite anticipée, à retirer les capitaux du 2^{ème} pilier. Certaines personnes considèrent encore les PC comme assurance de soins. Par voie de conséquence, ces incitations indésirables induisent des changements de comportement allant dans le sens

contraire qu'espéré. Entre incitation à ne pas travailler ou à ne pas épargner, ces situations démontrent à quel point le système est fragile et complexe. L'étendue du phénomène est par ailleurs difficile à quantifier, mais les études existantes mettent l'accent sur un phénomène non négligeable (Union patronale suisse, 2015).

4.3.1 Problématique : accroissement des coûts

Comme les soins longues durées ou les primes d'assurance maladie, les dépenses globales des prestations complémentaires à l'AVS et l'AI ont augmenté de 3.08 milliards en 2006 à 4.276 milliards en 2011 en l'espace de cinq ans (CF, 2013). Entre 1998 et 2012, le nombre de bénéficiaires a fortement augmenté, correspondant à un accroissement annuel moyen de 3.3 % (CF, 2013). Les PC à l'AVS se sont également accrus, suivant la courbe de l'évolution démographique de +2.2% par année. En ce qui concerne les PC à l'AI, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 8.4% en moyenne jusqu'en 2005. Depuis 2006, toutefois, le nombre des rentiers AI diminue et le nombre des bénéficiaires de PC à l'AI n'augmente plus que de 2,3% par année. Cet accroissement considérable s'explique en grande partie par la révision totale de la LPC dans le cadre de la RPT, qui a contribué en 2008 à une hausse des dépenses PC de 13.4 % par rapport à l'année précédente (ibid). Avant et après ladite année, la hausse des dépenses PC s'est révélée plus modeste, affichant des taux de progression de 4.7- 4.8 % par année. Les projections des coûts PC jusqu'en 2020 partent du principe que les rentes de l'AVS et de l'AI continueront d'être adaptées tous les deux ans à l'évolution des salaires et des prix, et que le montant destiné à la couverture des besoins vitaux continuera d'être adapté dans la même mesure que les rentes (PC, 2017).

La réforme des prestations complémentaires (RPC) actuellement en discussion au Parlement et proposée par le Conseil fédéral (2017) a pour but d'optimiser le système des PC et d'éliminer certains effets pervers. Elle vise également à maintenir le niveau des prestations tout en renforçant la protection du capital de la prévoyance professionnelle obligatoire : il ne sera plus possible pour un individu de percevoir la partie obligatoire de la prévoyance professionnelle sous forme de capital lors du départ à la retraite. En outre, un individu qui se met à son compte en Suisse ne pourra plus retirer du capital de son 2^{ème} pilier. Le risque que l'argent disparaisse en cas de faillite et que les concernés dépendent ultérieurement des PC est trop grand (TdG, 2017). La possibilité d'utiliser le capital de la prévoyance professionnelle obligatoire pour acquérir un logement est néanmoins maintenue. En 2030, les mesures proposées permettront de réduire les dépenses au titre des PC de 303 millions de francs, dont 97 millions au bénéfice de la Confédération et 206 millions au bénéfice des cantons (admin.ch, 2017). En outre, les cantons économiseront 161 millions de francs dans le domaine de la réduction des primes d'assurance-maladie.

4.4 Bilan de ces tâches communes : une équivalence fiscale délaissée

En résumé, on distingue aujourd'hui trois catégories de tâches communes : celle dont les tâches sont traitées par des CPs, celle dont les tâches font l'objet de divers autres contrats, tels que les conventions de prestations, les conventions d'offres, d'objectifs et de financement et celle dont les tâches ne font pas l'objet de contrats verticaux, à l'exemple des prestations complémentaires. La fragmentation contractuelle qui existait avant la RPT devait être endiguée au maximum par les CPs qui devaient uniformiser le système de ces tâches publiques. Or, si le modèle des CPs a été largement diffusé, certaines difficultés persistent et se retrouvent dans les tâches communes ne faisant pas l'objet de conventions-programmes (tableau 12). Dans ce cas de figure, des enchevêtrements de responsabilités se sont vite manifestés entre Confédération et canton, l'un décidant d'une prestation et l'autre la finançant, délaissant alors le principe de l'équivalence fiscale. Dans de telles situations, de coûts partagés, le volume de la prestation aura tendance à être démesurée, les prestataires regardant moins à la dépense, puisque celle-ci est partagée et donc amoindrie pour chacun. A cet égard, les comportements stratégiques partiellement abandonnés et les intérêts propres moins mis en jeu, le montant total de la prestation sera beaucoup plus élevé que si le financement était assuré par un seul prestataire⁸⁷.

Un des exemples donnés dans ce sous-chapitre est celui des prestations complémentaires : alors que la Confédération supporte le deux tiers du financement, les cantons prennent en charge un tiers. Le pilotage est partagé pour les frais médicaux et les EMS, mais devient exclusif en ce qui concerne le minimum vital, assuré par la Confédération. Un second exemple de financements partagé se rapporte aux réductions individuelles de primes, pour lesquelles la Confédération paye une contribution de 7.5% du total des dépenses de l'assurance maladie obligatoire aux cantons et laisse ensuite ces derniers décider des critères d'appréciation du droit cantonal de ces subsides. Enfin, le dernier exemple est présenté par le *think tank* Avenir Suisse (2017) et touche le domaine des soins aux personnes âgées. Dans ce contexte-là, imaginons qu'une commune et un canton prennent conjointement en charge l'extension d'un EMS. La commune en profitera pour augmenter l'achat de matériel puisque les coûts sont divisés par deux. De même, le canton emploiera moins d'effort à négocier certains coûts comme la masse salariale. Au bout du compte, les soins augmentent pour les citoyens par l'élévation des impôts communaux et cantonaux ou des primes d'assurance maladie. Ces déficiences influencent donc fortement le système social et de santé et impactent directement le porte-monnaie des citoyens qui ne savent d'ailleurs plus vraiment vers qui se tourner, la responsabilité publique étant devenue opaque. Résultats : la perte de responsabilité des collectivités,

⁸⁷ Jérôme Cosandey en donne un bon exemple : « d'une table de vingt personnes qui a convenu à l'avance de se partager les dépenses par tête. La tentation de commander un café après le dessert est grande. Chacun sait que pour un café supplémentaire, il ne devra déboursier qu'un vingtième du prix (...). Dans cette situation, tous les invités pensent tirer un avantage s'ils commandent un café. La facture totale augmente pour tous.» (Avenir Suisse, 2017).

l'affaiblissement de la discipline budgétaire et l'absence de contrôles pèsent sur l'efficacité tant poursuivie.

Le tableau 12 présente d'autres tâches à problèmes, à l'instar de l'exécution des peines et des mesures, du financement des soins et hospitalier, ou encore du trafic et des projets d'agglomération. Le même tableau présente encore six tâches communes traitées par des CPs qui sont encore problématiques selon la CdC (CdC, 2016). Les défaillances sont de l'ordre des financements, des tâches administratives, de consignes d'exécution fédérales excessives ou de lacunes en matière de stratégie fédérale. Nonobstant ces dysfonctionnements portés à l'attention des acteurs œuvrant dans l'exécution de ces six tâches, s'avèrent moins sérieux que ceux assimilés à la liste des onze tâches ne faisant pas l'objet de CPs.

Tableau 12 -Tâches à enchevêtrements ou ne respectant pas l'équivalence fiscale

6 tâches communes étant traitées par des CPs et difficultés	11 tâches communes ne faisant pas l'objet de CPs et difficultés
Géoinformation et mensurations officielles <i>La responsabilité financière de la Confédération doit être plus élevée</i>	Prestations complémentaires <i>Décalage entre compétences décisionnelles et financières : équivalence fiscale non respectée</i>
Protection du patrimoine et conservation des monuments <i>Sous-financement persistant</i>	Exécution des peines et des mesures <i>La Confédération durcit les bases juridiques. Peines plus longues et plus chères</i>
Intégration : asile <i>Insuffisance de financement</i>	Financement des soins et hospitalier en forte augmentation, transferts de charges sur les cantons
Programme assainissement des bâtiments <i>Non-respect du principe de subsidiarité</i>	Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) <i>Financement des cantons au FIF, mais aucune part de décision</i>
Nouvelle politique régionale <i>Alourdissement de l'appareil administratif du SECO</i>	Trafic régional des voyageurs (TRV) <i>Augmentation des coûts et des charges, normes et réglementations fédérales excessives, manque de stratégie, doublons, lourdeurs administratives</i>
Gestion des forêts et de la faune sauvage <i>Excès de détails des prescriptions et réglementations fédérales</i>	Réduction des primes individuelles <i>Décalage entre compétences décisionnelles et financières. Nécessité de réduire les interdépendances. Les cantons devraient être seuls compétents pour fixer le montant des réductions de primes à accorder aux bénéficiaires PC et non la Confédération</i>
	Financement de l'infrastructure routière (FORTA) <i>Recettes de l'impôt sur les huiles minérales ne suffisent pas aux cantons. Trouver un mécanisme de compensation automatique entre le nouveau financement spécial pour la circulation routière (FSCR) et FORTA.</i>

	<p>Formation professionnelle <i>Le financement fédéral est insuffisant. Les cantons souhaitent qu'il soit relevé de 25 à 30%</i></p>
	<p>Encouragement du sport <i>La RPT voulait supprimer l'éducation physique à l'école alors qu'elle est inscrite dans la Constitution (art. 68). Les cantons veulent supprimer les prescriptions en matière de sport. Elles enfreignent les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale.</i></p>
	<p>Protection de la population et protection civile <i>Différentes interprétations entre la Confédération et les cantons, résultant sur des confusions. Nécessité de préciser les compétences</i></p>
	<p>Formation musicale <i>Les cantons demandent une compensation intégrale de la Confédération des coûts de l'enseignement</i></p>

Source : inspiré du rapport CdC, 2016

La priorité aujourd'hui est donc de remédier aux effets viciés du non-respect de l'équivalence fiscale afin d'empêcher les dépenses excessives ou inutiles et d'épargner les contribuables. Pour les tâches communes non prises en charge par le système des conventions-programmes, l'objectif majeur est d'éviter de tomber dans le piège de l'enchevêtrement des tâches, pour lesquelles le financement est délégué ou partagé et où les compétences décisionnelles ne suivent pas. Le succès raisonnable mais prometteur de l'instrument des conventions-programmes laisse penser qu'il sera encore étendu à de nouvelles tâches publiques.

A la lumière de tous ces arguments et ces premières réflexions, nous poursuivons avec une description des CPs, qui nous aidera à comprendre quels sont leurs fonctionnements et leurs caractéristiques.

4.5 Les conventions-programmes

Dix ans déjà sonnent l'introduction des conventions-programmes dans les administrations cantonales. Elles prennent part à une réforme qui bouscule les procédures établies, même si en soi, elles ne sont pas si inédites que ce que nous pourrions penser puisqu'elles s'insèrent dans la liste des contrats verticaux déjà existants (sections 4.1 et 4.2). Fortes d'avoir imposé un nouveau cadre aux discussions et aux négociations, les CPs sont aujourd'hui largement intégrées aux procédures administratives cantonales. Ce sous-chapitre ambitionne d'en donner une description complète en s'appuyant sur le dernier *Manuel sur les conventions-programmes* 2014-16 de l'OFEV. Nous débutons donc avec une section contextuelle (4.4.1) puis

poursuivons avec la présentation de la structure et du contenu de la convention-programme (4.4.2). Ensuite, le processus de négociation qui a lieu avant la signature convention-programme est développée (4.4.3), de même que le système de transfert de ressources financières du canton à des tiers (4.4.4). Le fonctionnement du *controlling* prévu par le contrat est ensuite expliqué (4.4.5), avant de conclure avec une synthèse et quelques réflexions (4.4.6).

4.5.1 Contexte et définition

Aujourd'hui, vingt-et-une tâches communes parmi les trente existantes font l'objet de CPs (tableau 15). Ces dernières sont valables pour des périodes de quatre ans (2008-11, 2012-15, 2016-19 etc.) et reposent sur la négociation des contributions globales ou forfaitaires d'un programme. Si les subventions étaient calculées en fonction d'objets individuels et coûts occasionnés (*input*), elles sont depuis 2008 attribuées en fonction de la réalisation d'objectifs (*output*). Les subventions globales⁸⁸ sont à la libre disposition du canton alors que les subventions spécifiques⁸⁹ étaient utilisées de manière limitée par la collectivité. Ces dernières étaient affectées à une tâche précise et accompagnées de critères de justification (Dafflon, 2013). Si l'exécution de la CP par le canton est incomplète après les quatre ans contractuels ou si les objectifs du programme ne sont pas atteints, la Confédération peut donner un délai d'une année supplémentaire au canton. Dans ce cas, la Confédération n'accorde pas de contributions dépassant celles prévues initialement par la CP. Si les améliorations et les éventuelles adaptations de la convention ne permettent pas de réaliser le programme, alors la Confédération exige la restitution des montants déjà versés (art. 23 et ss LSu et art. 28 LSu). Dans ce cas, le canton n'a droit qu'aux contributions fédérales proportionnelles à la prestation fournie. Dans certaines circonstances, demeurant toutefois exceptionnelles, la Confédération peut envisager, à titre de compensation, de déduire le trop-perçu du montant à verser lors d'une période de programme ultérieure. Lorsque pour des raisons ne touchant pas la responsabilité du canton une prestation ou une partie de la prestation ne peut être réalisée, la Confédération et le canton affectent d'un commun accord la contribution fédérale à une autre prestation comparable liée en priorité au même objectif du programme ou, en seconde priorité, à un autre objectif du programme (OFEV, 2016 :33).

A la conception de ces CPs, il a été nécessaire de prendre en compte les principes issus du droit fédéral, tels que celui de l'égalité de traitement des cantons, les prescriptions du droit des subventions et de la législation spéciale. Tandis que ces contrats sont négociés entre la Confédération et les cantons, ces derniers s'arrangent avec les fournisseurs de prestations (administration cantonale, communes, privés etc.) en amont ou en aval des négociations. Les cantons leur rédigent un rapport de subventionnement cantonal, exclusivement soumis au droit cantonal en la matière sauf exception dictée au niveau fédéral (Kpm, 2006).

⁸⁸ Aussi désignées comme *General/block/unconditional grants* en anglais (Dafflon 2006b)

⁸⁹ Aussi nommée *selective/conditional/restricted/categorical grants* en anglais (Ibid.)

Fait plutôt inattendu, depuis 2008 d'autres tâches communes ont été ajoutées à la liste, pour la plupart désignées comme « programmes », à l'instar de celui du développement des régions de montagnes dans le cadre de la promotion économique (2008), volet de la politique régionale, du programme d'assainissement des bâtiments suite à la révision partielle de la loi sur le CO2 (2010), du programme pour la promotion de la région du Gothard (2012), du programme visant l'introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (2012), ou encore du programme d'encouragement à l'intégration cantonale (2014) suite à la révision des programmes d'intégration cantonaux. Ce prolongement de la liste de programmes conjoints nous paraît surprenant dans la mesure où la RPT ambitionnait de séparer de façon stricte les compétences en vue d'améliorer l'efficacité. Or, les solutions communes sont privilégiées et ces coopérations amplifient le risque de nouveaux enchevêtrements et de difficultés de prises en charge de la part des cantons. Vatter (2017) évoque d'ailleurs que cette multiplication de tâches communes s'effectue sans compter l'incapacité parfois sérieuse des cantons à les prendre en charge et que dans ce cas, un retour vers la centralisation devient une réalité. Il est aussi possible que plusieurs CPs fassent partie d'une même tâche commune. Par exemple, la tâche « Parcs d'importance nationale » (n° 20 sur tableau 13), compte sept nouveaux projets en 2009⁹⁰. Chaque projet fait l'objet d'une CP et il n'est pas rare que plusieurs cantons y participent, comme nous l'avons mentionné pour les projets des parcs nationaux⁹¹.

Le programme pour la promotion de la région du Gothard en est un autre exemple puisqu'il compte quatre cantons : Uri, Tessin, Valais et Grisons. De plus, le domaine de la protection de la nature et du paysage, la protection contre les crues et l'application de la loi sur les forêts comptent exceptionnellement plusieurs sous-domaines dans lesquels des CPs sont appliquées (AFF, 2014). Ainsi l'ajout de nouveaux programmes, les ramifications de CPs pour certaines tâches et la participation de plusieurs cantons pour une CP rendent complexe la création d'une liste exhaustive des CPs en vigueur aujourd'hui. Nous avons néanmoins tenté d'en dresser une liste complète (tableau 13).

⁹⁰ Naturpark Beverin (GR), Parc naturel régional du Doubs (NE/JU/BE), Parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut (FR/VD), Regionaler Naturpark Jurapark (AG/SO), Parc naturel régional Jurassien Vaudois (VD), Regionaler Naturpark Pfyn-Finges (VS), Biosphère Val d'Hérens (VS) et la CP concernant « Regionaler Naturpark Landschaftspark Binntal » (VS).

⁹¹ Il existe trois catégories de parcs naturels : nationaux, régionaux et périurbains. La Confédération donne aux régions qui possèdent des paysages, des aires protégées et des monuments historiques de grande valeur et dignes d'être préservés la possibilité de devenir des parcs d'importance nationale. Dans le cas des parcs dont le territoire s'étend sur plusieurs cantons, un canton prend la responsabilité de représenter le parc, devenant ainsi le partenaire contractuel de l'OFEV pour la conclusion de la convention-programme. Depuis l'entrée en vigueur des bases légales *ad hoc*, quinze parcs ont commencé leur phase opérationnelle et trois autres parcs se trouvent en phase de création (18^e bulletin OFEV, 2017).

Tableau 13 - Répartition des tâches entre les deux niveaux étatiques (fin 2017)

	7 Tâches fédérales	10 Tâches cantonales	30 Tâches communes*
2008	<ol style="list-style-type: none"> 1. AVS : prestations individuelles 2. AI : prestations individuelles 3. Organisations d'aide aux personnes âgées et handicapées 4. Routes nationales 5. Défense nationale 6. Centrales de vulgarisation agricole 7. Elevage 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construction et exploitation de homes 2. Formation scolaire spéciale 3. Organisations d'aide aux personnes âgées et handicapées 4. Organismes formant des spécialistes dans le domaine social 5. Bourses d'étude 6. Gymnastique/ sport 7. Séparation des courants de trafic, passages à niveau 8. Aérodomes 9. Logements dans les régions de montagne 10. Vulgarisation agricole – niveau cantonal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Primes assurance-maladie 2. Prestations complémentaires 3. Bourses d'études (secteur tertiaire) 4. Transports publics régionaux 5. Transports publics urbains 6. Routes principales 7. Protection contre le bruit 8. Exécution des peines et mesures 9. Mensuration officielle 10. Protection du patrimoine culturel et conservation des monuments historiques 11. Protection de la nature et du paysage 12. Protection contre les crues 13. Programme Revitalisation des eaux 14. Améliorations structurelles dans le domaine de l'agriculture 15. Forêt protectrices + 16. Gestion des forêts + 17. Biodiversité en forêt 18. Chasse 19. Pêche 20. Parcs d'importance nationale (7 projets en 2009) 21. Sur les ouvrages de protection et les données de base sur les dangers 22. Sur les sites de protection des oiseaux d'eau et de la faune sauvage 23. Patrimoine mondial naturel de l'UNESCO 24. Développement des régions de montagnes 25. Projet d'agglomération
2008	Extension des CPs à d'autres programmes conjoints		26. Programme d'encouragement du développement régional (Nouvelle Politique Régionale, volet Promotion économique)
2010			27. Programme d'assainissement des bâtiments - révision partielle de la loi sur le CO2 (2010-2020)
2012			28. Introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (2012-2015)
2014			29. CP pour la promotion de la région du Gothard (2012-2015) (Uri, Tessin, Grisons, Valais)
			30. Encouragement spécifique à l'intégration cantonal des étrangers - (révision des programmes d'intégration cantonaux)

Source : auteure, repris de Mathys (2016 :14-15)

*En gras, domaines traités par des conventions-programmes. 21 CPs / 30 tâches communes et 5 CPs pour 5 nouveaux programmes.

Quelques tâches continuent à faire l'objet de décisions individuelles (d'être traitées au cas par cas) au lieu d'être intégrées dans des programmes de subventions forfaitaires. L'AFF fournit plusieurs raisons à cela (2014 :152) : les charges de projet sont particulièrement importantes, le projet est complexe, le suivi du projet par indicateurs et contributions forfaitaires n'est pas possible et l'intégration du projet dans un

programme de quatre ans est impensable en raison de l'imprévisibilité d'événements potentiels. Après analyse, l'AFF conclue que peu de tâches ne font encore l'objet de décisions individuelles, si ce n'est celles de la protection du patrimoine et la conservation des monuments historiques ou de la revitalisation des eaux.

Aujourd'hui, plus de 500 conventions-programmes sont signées entre la Confédération et les cantons. En croisant les rapports de l'OFEV (2017), de l'AFF (2015) et nos recherches (2015-17), le recensement de CPs suivant a pu être effectué (tableau 14).

Tableau 14 - Total des conventions-programmes en vigueur (fin 2017)

Conventions-programmes	Nombre de CPs signées par les cantons
Protection contre le bruit*	26
Mensuration officielle	26
Protection du patrimoine culturel et conservation des monuments historiques	26
Protection de la nature et du paysage*	26
Protection contre les crues*	26
Programme revitalisation des eaux*	26
Ouvrages de protection – eaux*	26
Forêts (protectrices 25, gestion des forêts 26, biodiversité 26, économie forestière 22)*	99
Chasse	26
Pêche	26
Parcs d'importance nationale*	19
Sur les ouvrages de protection et les données de base sur les dangers	26
Sur les sites de protection des oiseaux d'eau et de la faune sauvage*	22
Patrimoine mondial naturel de l'UNESCO*	3
Les surfaces protégées de la Rive sud du lac de Neuchâtel (Grande Cariçaie) dans les domaines Nature-paysage et Biodiversité en forêt (Ct. FR/VD)*	4
Développement des régions de montagnes	24
Programme d'encouragement du développement régional	26
Programme d'assainissement des bâtiments	26
Introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière	26
CP pour la promotion de la région du Gothard	1
Encouragement spécifique à l'intégration cantonal des étrangers	26
Total	536

Source : auteure, AFF, OFEV

*Rien que pour le domaine de l'environnement, 251 CPs ont été signées pour la seconde période dans les onze thématiques (18^{ème} bulletin OFEV, 2017).

4.5.2 Structure et contenu de la convention-programme

Au regard du grand nombre de CPs en vigueur, la Confédération a souhaité uniformiser les contrats en quinze (parfois seize) dispositions principales (tableau 15). Toutes les CPs contiennent ainsi des éléments de base identiques même si chaque tâche commune nécessite une gestion différenciée.

Tableau 15 - Les seize dispositions contractuelles d'une CP

1	Préambule
2	Bases juridiques
3	Parties contractantes
4	Périmètre contractuel
5	Durée de validité
6	Objet du contrat
7	Bases pour le financement
8	Modalité de paiement de la contribution forfaitaire
9	Administration
10	Obligations des parties contractantes
11	Conditions-cadres et modalités d'adaptation
12	Exécution du contrat
13	Procédure en cas de divergences de vues
14	Divers
15	Entrée en vigueur du contrat
16	Annexes

Source : OFEV, 2012-15

Si le préambule présente le cadre de la CP, il mentionne aussi les objectifs pour le domaine concerné et fait état de l'intention commune de les atteindre. La CP rappelle ensuite les bases juridiques auxquelles se fondent les acteurs institutionnels, le périmètre et la durée de la convention. En règle générale, une CP concerne un canton précis. Dans ce cas, préciser le périmètre géographique permet de garantir la transparence. La Confédération doit conclure des CPs avec chaque canton souhaitant y participer, ce qui augmente de manière conséquente le nombre de CPs en vigueur. Pour en donner un exemple, rien que dans le domaine de l'environnement, 250 CPs ont été négociées entre l'OFEV et les cantons pour la seconde période (OFEV, 2012-15). Onze tâches communes font partie du domaine de l'environnement et sont traitées par des conventions-programmes. La participation d'un canton au système des CPs se fait sur base volontaire et certains ont décidé de ne pas l'adopter.

Les bases juridiques précèdent la présentation des objectifs globaux. Ces derniers sont généralement formulés à l'aide de critères, tels que le délai, l'ampleur, le montant, la quantité ou des unités comme le nombre de pièces, la surface ou encore la longueur etc. La CP rappelle également que le financement est conjoint et que les crédits d'engagement sont décidés par les parlements fédéraux et cantonaux. En outre,

les différents objectifs du programme sont spécifiés à l'aide des prestations et mesures du canton, les indicateurs de qualité et auxiliaires y sont également ajoutés. Etroitement liés aux objectifs, les indicateurs apparaissent néanmoins souvent dans les annexes de la CPs. « Les indicateurs doivent être autant que possible définis de manière à ne pas être influencés par des facteurs imprévisibles et non influençables tels que les événements naturels et en particulier la météo » (OFEV, 2012-15). Cette observation concerne surtout le domaine de l'environnement, dont les indicateurs sont parfois en décalage avec les délais imprévus et fortuits de la nature.

Le canton a le devoir d'atteindre les objectifs « au moindre coût, en respectant les délais et les buts impartis et en s'organisant de manière adéquate, ainsi qu'à assurer l'effet durable des prestations concernées » (OFEV, 2016-19). Le contractant a la possibilité de répartir les montants versés par la Confédération entre les différents objectifs du programme, découpage qui facilite d'ailleurs le contrôle de gestion. Les subsides fédéraux sont attribués aux cantons selon le calendrier annuel, soit une fois par année durant la période de quatre ans, habituellement vers juin. Les paiements par tranches sont effectués en principe indépendamment du degré de réalisation des objectifs, sauf si des problèmes importants dans la fourniture des prestations entraînent leur réduction ou leur suspension. De son côté, le canton finance la part non couverte par la Confédération, c'est-à-dire les activités des communes, des propriétaires concernés, des sponsors ainsi que d'éventuels tiers et bénéficiaires, associés de près ou de loin au programme. Nous verrons notamment que la plupart des cantons concluent des contrats de prestations avec différents autres organes publics ou privés, contribuant au succès de la mise en œuvre.

Modifier les objectifs en cours de route est aussi possible pour les cantons si les conditions changent et compliquent excessivement l'exécution de la CP. Dans ce cas, si une prestation ne peut être fournie, des solutions de substitution existent. Les services compétents de la Confédération et du canton sont autorisés par délégation à utiliser la contribution fédérale de la prestation pour un autre objectif du programme. Pour que l'efficacité de la CP soit optimale, le mécanisme d'adaptation doit être assorti d'une clause de sauvegarde : lorsqu'une disposition de la convention perd une partie ou la totalité de son efficacité en raison de modifications des conditions générales, cela n'affecte pas l'efficacité juridique de l'ensemble de la CP. « Comme en droit contractuel privé, l'objectif visé par la disposition en question doit alors être atteint autant que faire se peut » (OFEV, 2012-15). Ces dispositions contractuelles sont présentes dans un modèle de contrat se voulant identique pour tous les cantons (figure 23).

Figure 23 - Aperçu d'un modèle de convention-programme

<p>Modèle de convention-programme</p> <p style="text-align: center;">Convention-programme (contrat de droit public)</p> <p style="text-align: center;">au sens de l'art. 20a LSu¹⁷</p> <p style="text-align: center;">entre la Confédération suisse représentée par</p> <p style="text-align: center;">l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)</p> <p style="text-align: center;">et le canton de/du</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>concernant les objectifs fixés dans le domaine</p> </div>	<p><u>1 Preamble</u></p> <p>Les parties concluent la présente convention-programme dans le but d'atteindre conjointement, de manière efficace et efficiente, les objectifs de la loi dans les domaines:</p> <p>Contexte de la convention (bases de planification)</p> <p><u>2 Bases juridiques</u></p> <p>Pour la Confédération, la convention-programme se fonde sur les textes suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Art. 46, al. 2, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). > art. de la loi fédérale du x.x.200x sur (RS xxxx), > art. de la loi fédérale du x.x.200x sur (RS xxxx), > art. de la loi fédérale du x.x.200x sur (RS xxxx), > art. 11ss de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu; RS 616.1). > ordonnances > directives/aides à l'exécution. <p>Les lois fédérales suivantes sont également applicables:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Chapitre premier de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), > section 1 de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN; RS 451.1). <p>Pour le canton, la convention-programme se fonde sur:</p> <p>La présente convention-programme définit la mise en œuvre des dispositions mentionnées. Les définitions et les bases de calcul figurent en annexe à la présente convention-programme.</p> <p><u>3 Périmètre de la convention</u></p> <p>Le périmètre géographique auquel se réfère la présente convention-programme comprend:</p>
---	--

Source : OFEV, 2016-19

4.5.3 Processus de négociation

C'est un courrier de la Confédération invitant les cantons à déposer une demande relative à un programme concret qui lance les négociations (tableau 16). Les cantons préparent alors une demande et la remettent à l'office fédéral compétent. Le contenu de la demande doit remplir les mêmes critères que le contenu de la CP qui sera conclue sur la base de la demande. Après un examen général des demandes cantonales par l'office fédéral concerné, s'ouvre la phase de négociation auxquelles les organes habilités à signer ont confié un mandat à cet effet. Pendant la phase de négociation, chaque partie assure une coordination interdisciplinaire entre les divisions spécialisées ; si nécessaire, une coordination est également assurée avec d'autres offices fédéraux ou cantonaux. L'office fédéral assure la coordination. Les cantons transmettent une notification de la CP aux communes afin que celles-ci prennent position pendant que le Parlement décide des crédits alloués. Des adaptations doivent ensuite être faites sur les éventuelles positions de chacun, avant la notification formelle de la convention à l'office fédéral compétent. Enfin, la

publication est réalisée dans la Feuille fédérale et les agents mandatés – responsable d’office fédéral concerné et le Conseiller d’Etat cantonal, signent la CP avant que celle-ci n’entre en vigueur (tableau 16). La CP devient dès lors un contrat de droit public.

Tableau 16 - La procédure de négociation des conventions-programmes

1	Préparation des projets de conventions-programmes
2	Aperçu général de la planification financière de l’office fédéral
3	Information aux cantons : cadre financier déterminant et contenus prioritaires
4	Demande des cantons, envoi de la CP à la Confédération
5	Négociations portant sur le contrat
6	Aperçu général des CPs au niveau de la Confédération
7	Mise au net entre la Confédération et les cantons
8	Demandes formelles de la Confédération aux cantons
9	Dernière mise au net éventuelle entre la Confédération et le canton
10	Publication officielle
11	Adaptations éventuelles en raison de recours
12	Signature du contrat

Source : OFEV, 2012-15

Après les négociations, les cantons ont la possibilité de transmettre les CPs aux communes qui ont un droit de consultation. Si certains cantons n’incluent pas les communes, d’autres les consultent ou les informent automatiquement. Ils peuvent également les transmettre à d’autres acteurs s’ils le souhaitent. Cependant, l’intervention de tiers n’est pas explicitement faisable. En effet, au sens propre des CPs, la négociation doit se dérouler entre la Confédération et les cantons uniquement. Elles ne portent pas sur les droits et les devoirs de tiers. Ainsi, les cantons ont un certain droit de regard sur les CPs. Selon une interprétation large de l’art. 19, al. 2 2^{ème} phrase⁹² de la LSu, la prise en compte de l’avis des communes s’établit assez tôt, avant que l’office fédéral n’adresse la proposition formelle.

Les cantons peuvent solliciter les communes au moyen d’une notification individuelle, d’une publication individuelle ou, exceptionnellement, d’une audition collective par l’intermédiaire des syndicats de communes cantonaux (c’est le cas surtout dans le domaine de l’environnement). Ce dernier moyen est utilisé dans les cas où un projet rassemble toutes les communes d’un canton ou lorsqu’il y a des contraintes temporelles dans la mise en œuvre du projet. « A l’inverse, une prise de contact individuelle avec les communes est recommandée lorsqu’une CP se réfère exceptionnellement à un seul objet se trouvant sur le

⁹² « Si la proposition se réfère à une convention-programme et si elle touche les intérêts de communes, le canton la soumet pour avis aux communes concernées ». Art. 19 al. 2 LSu

territoire de la commune concernée » (OFEV, 2008). Les communes ont ensuite 30 jours pour donner leur avis. Dans la pratique, il est rare qu'une commune donne son avis ou même demande à consulter la convention-programme⁹³. « Les CPs concernent plus des objectifs stratégiques que des faits concrets, et donc qu'il n'arrivera que relativement rarement que les intérêts des communes soient particulièrement touchés » (OFEV, 2011). Il convient toutefois de rappeler que les communes peuvent demander au canton le remboursement des frais engagés pour leurs prestations selon l'art. 20 al. 3 LSu et ce, au moins à hauteur de la part des contributions fédérales aux frais totaux. Après la notification ou la publication, le canton, les communes ou des tiers concernés ont 30 jours pour faire recours sur le contenu de la CP. Si un recours est accepté, la Confédération doit adresser au canton une deuxième proposition – si nécessaire, après de nouvelles négociations.

4.5.4 Transfert de ressources financières du canton à des tiers

Le droit cantonal doit fixer la façon dont ces ressources sont transférées aux fournisseurs de prestations (OFEV, 2003). La doctrine dominante et la jurisprudence partent de l'idée que le principe de légalité s'applique également au droit des subventions même si les exigences posées en termes de bases légales sont moins strictes que pour l'administration restrictive (Kpm, 2006). Les nouveaux motifs cantonaux de subvention à définir ainsi que les critères de calcul, doivent donc être inscrits dans une loi. Les communes et les particuliers concernés doivent pouvoir identifier et évaluer dans les grandes lignes le type et l'ampleur des éventuelles subventions cantonales résultant de leurs actions⁹⁴.

L'introduction de la répartition des tâches conduit à des transferts dans les recettes et dans les charges entre les cantons et les communes. Dès lors, il convient d'examiner la répartition des tâches interne à chaque canton. Cette introduction suggère de réorganiser la relation intracantonale avec les fournisseurs de prestations sur les nouvelles formes de collaboration prévues pour les tâches communes. Au premier plan, se trouve l'idée de gérer la fourniture de prestations dans le domaine de l'exécution du droit fédéral également par des CPs ou des contrats de prestations auxquels sont couplées des subventions globales ou forfaitaires, mais un tel changement requiert une base légale (Dafflon, 2006). Une telle gestion ne serait judicieuse et réalisable que dans les domaines où l'exécution des tâches est durable et les objectifs fixés à moyen terme sur un large périmètre territorial. De nombreux domaines du droit de l'environnement se prêtent mal à une gestion programmatique intracantonale car l'exécution doit, soit se faire par le biais d'une multitude de fournisseurs de prestations et de parties prenantes avec des projets relativement

⁹³ Entretien au sein de la direction générale de la mobilité et des routes DGMR, Lausanne, avril 2014

⁹⁴ Sur le modèle de l'ATF 109 la 282, voir aussi Häfelin, Müller, n°387, Schneider p. 19s

restreints, soit consiste en des projets uniques d'importance moyenne. Ce constat est établi avec la politique régionale.

La procédure de conclusion des CPs en tant que contrats de droit public est définie aux arts. 19 et 20a LSu. Le recours à ces contrats suppose une procédure par étape. Jusqu'à présent, les unités administratives ayant passé progressivement à de tels contrats ont mieux fonctionnées que les offices qui voulaient aller trop vite, comme l'a prouvé le succès rythmé du domaine des mensurations officielles (CDF, 2014). Bien que la première période (2008-11) ait montré que le système avait de l'avenir, des améliorations restaient encore à faire. Autre exemple, l'Office fédérale de la culture (OFC) a choisi de payer les cantons en fonction du degré d'avancement des travaux pour le domaine de protection des monuments historiques pour les deux périodes, ce qui ne change rien d'avant la réforme. A cet égard, les paiements partiels forfaitaires que prévoient les CPs ne sont pas encore totalement respectés. De plus, le passage d'un système de subventions par projets en fonction des coûts occasionnés à un système de subventions globales implique une période de transition des subventions. Le caractère contraignant des décisions prises dans le cadre de la RPT peut être remis en question lorsqu'une inexactitude matérielle entre en ligne de compte ou si les conditions juridiques ou effectives évoluent : « L'autorité de décision ne peut toutefois revenir sur une décision devenue inexacte que lorsque les intérêts de l'application du nouveau droit sont supérieurs à ceux de la sécurité juridique ou de la protection de la confiance légitime du destinataire » (OFEV, 2008).

4.5.5 Controlling

Le *controlling* compare les résultats effectifs et les prévisions et est effectué par la Confédération. Il comprend les rapports annuels, les rapports intermédiaires et le rapport final. Les cantons déposent leur rapport annuel fin avril, en même temps que la demande du versement des contributions fédérales convenues pour l'année de programme concernée. Ces rapports annuels contiennent des informations succinctes sur l'avancement du programme du point de vue financier et du contenu (modèle d'un rapport annuel à l'annexe 8). Les cantons mettent parfois en doute les contrôles mais non leur nécessité. L'idée est d'accentuer l'autonomie cantonale par le bais de subventions globales ou forfaitaires, leur octroyant la liberté d'investissement. Or, devoir indiquer dans les rapports la liste des dépenses effectuées dans le courant de l'année va à l'encontre de cette liberté.

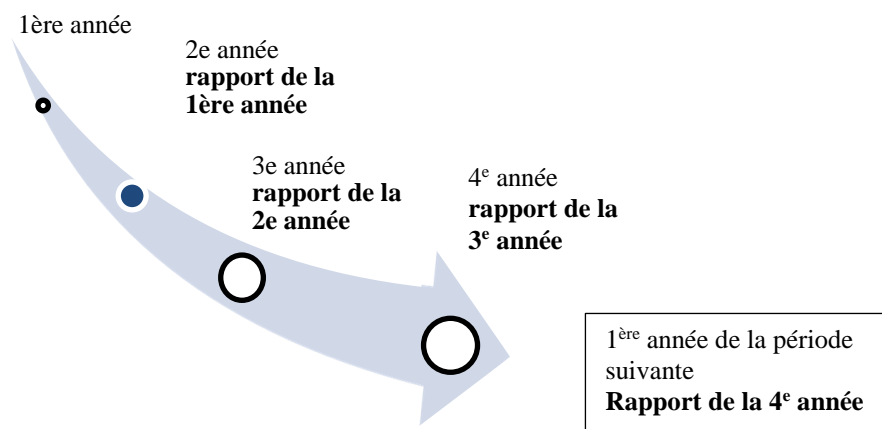
Dans le second rapport annuel, les cantons présentent les éléments techniques et méthodologiques prévus pour la mise en œuvre. Enfin, le rapport final des cantons fait une comparaison entre l'état actuel et l'état visé aux plans du contenu et du financement pour toute la période, ainsi que la liste de tous les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Il permet ainsi à l'office fédéral de vérifier si les objectifs ont été atteints. En outre, la Confédération prévoit un *controlling* final afin d'avoir une vue globale sur les objectifs qualitatifs et quantitatifs. Le contrôle s'effectue sur le compte-rendu, la mise en œuvre des mesures et sur

l'information complète du déroulement du programme. Il doit donc avant tout permettre l'analyse de l'affectation des subventions. Ces contrôles procèdent par échantillonnage dans la mesure où il est quasiment impossible de contrôler une CP sur plusieurs années : « On ne peut ni ne doit contrôler une vaste convention-programme de plusieurs années dans son ensemble » (OFEV, 2011). Cela signifie que les contrôles effectués par le contrôle cantonal des finances n'ont pas le but premier de s'exécuter une seule fois et de recenser toutes les années d'une CP, mais au contraire de s'opérer régulièrement dans chaque canton (article 25 LSu). Si nécessaire, la Confédération et les cantons peuvent se rencontrer pour partager leur expérience et échanger des informations sur le déroulement de la période. Dans tous les cas, la Confédération communique aux cantons les résultats de son évaluation des rapports avant la fin du mois de juin. Le CFF et le CCF vérifient sur place l'existence, l'exhaustivité et l'exactitude des données transmises par le canton. La Confédération se donne approximativement deux mois pour procéder au contrôle qui prend trois aspects : le respect des délais, l'exhaustivité du rapport et l'avancement du programme.

Sur la base de ces rapports annuels, la Confédération juge s'il est nécessaire de procéder à des sondages (OFEV, 2011). Ces derniers permettent un contrôle du compte rendu de l'exactitude des informations relatives au programme contenues dans les rapports. Ils permettent également de contrôler la mise en œuvre des mesures et le respect des consignes des cantons et enfin, rassemblent l'information sur le déroulement du programme sur le plan cantonal. Les sondages portent donc principalement sur l'affectation des subventions et davantage sur l'exécution cantonale que sur l'échange d'expérience.

Ainsi, la période quadriennale est rythmée par les rapports annuels avec un décalage d'une année puisqu'ils sont effectués à la fin de l'année écoulée. D'ailleurs, le quatrième rapport est envoyé à la Confédération alors que la période suivante débute déjà (figure 24).

Figure 24 - Calendrier du controlling pour une période de quatre ans



Source : auteure

4.5.6 Synthèse et remarques

Au regard de ce qui a été présenté dans ce sous-chapitre, trois points nous paraissent essentiels à retenir :

(1) Les conventions-programmes ne sont que le support visible d'un système sous-jacent bien plus large et étendu prévoyant un calendrier de rencontres entre les différents intéressés, des rapports intermédiaires et annuels et des annexes. Pour certaines tâches, des programmes de mise en œuvre y sont encore joints indiquant les mesures à prendre pour l'exécution et le financement de la tâche commune (intégration, politique régionale). Le modèle de la convention-programme est en réalité relativement minimaliste, ne comportant que peu de pages et ne donnant que peu de précisions sur la mise en œuvre. Bien que la volonté initiale de simplifier le système, les annexes et les documents *ad hoc* le rendent parfois complexe et laborieux pour les responsables cantonaux.

(2) Le modèle de la convention-programme s'inscrit dans une perspective innovante puisqu'il est le premier contrat vertical à être identique pour tous les cantons et composé d'une quinzaine de dispositions. La plupart des CPs sont signées par le Conseiller d'Etat cantonal ou le directeur cantonal en charge du domaine public et font l'objet d'une procédure en navette avec les offices fédéraux identique. Cette uniformisation favorise le processus entre la Confédération et les cantons, mais cache les difficultés résultant de la disparité cantonale. Les domaines publics ne sont pas traités de la même façon en fonction des cantons, de leurs besoins et de leurs moyens. A termes, ces prises en main différenciées des tâches résultent sur des charges administratives démesurées, tant pour les responsables cantonaux que pour les responsables fédéraux. Pour contrer ces charges administratives, il y aurait toujours la possibilité d'inclure d'autres cantons dans la convention-programme. Nous avons vu l'exemple de la CP concernant les parcs d'importance nationale qui inclut entre deux et quatre cantons, ou encore celui de la promotion du Gothard qui compte la participation de quatre cantons. Nous pourrions toutefois faire la distinction entre les domaines transterritoriaux et multisectoriels qui comprennent logiquement la participation des cantons impliqués et les domaines ne visant qu'un territoire cantonal en particulier. Or, ne pas tenter d'inclure différents cantons dans ce dernier cas serait renoncer au travail collaboratif et aux échanges d'expérience. La CP encourageant la politique régionale présente déjà les atouts d'un travail commun puisqu'elle réunit, autre que les cantons de suisse occidentale par l'intermédiaire de la conférence (CGSO), les différentes régions environnantes.

(3) Les conventions-programmes sont ainsi devenues un instrument incontournable pour tout projet de gestion commune. Aujourd'hui, elles sont considérées comme une solution systématique lorsqu'il est question d'une nouvelle gestion des tâches. Preuve en est avec une liste de tâches communes qui s'allonge au fil des années. Les CPs acquièrent le statut d'instrument à part entière de l'administration publique suisse. D'ailleurs, certains cantons se basent sur le modèle de la convention-programme pour rédiger un

contrat similaire (presque identique) avec les communes consentantes de leur territoire, à l'exemple du canton de Vaud qui conclue des « mini-PICS » avec cinq communes-pilotes pour le domaine de l'intégration.

Si le modèle de CP est aujourd'hui largement adopté, il n'en existe pas moins des défaillances notables plus ou moins prononcées selon le domaine public. Il est donc utile de se demander s'il existe uniquement un cas de figure dans laquelle la collaboration contractuelle verticale fonctionne et sur laquelle les cantons peuvent y puiser quelques bonnes pratiques. Grâce aux entretiens de 2015⁹⁵, nous avons pu découvrir que c'est le domaine de la mensuration officielle (MO) qui semble se dérouler sans heurts. Voyons quelles en sont ses particularités principales et ce que nous pouvons en apprendre.

4.6 A Success Story : les CPs dans le domaine de la mensuration officielle

C'est dans le domaine de la mensuration officielle (MO) que des contrats quadriennaux ont été appliqués pour la première fois dès la fin des années 90 et semblent rencontrer un certain succès : « La MO est un excellent exemple d'une longue et fructueuse collaboration entre l'administration publique et le domaine privé » (Swisstopo.ch, 2017). En effet, elle maintient une culture de partenariat entre les cantons et la Confédération depuis le début des discussions, soit 1912-1919. Aucun document ne fait référence à des problèmes de hiérarchie, ni d'ingérence fédérale. Au contraire, les CPs, implantées en 1999, fonctionnent dès lors de manière satisfaisante selon les cantons. Déjà en 1997, l'AFF a mandaté *Team BW*⁹⁶ afin que ce dernier élabore une première idée pilote du système de *controlling* stratégique pour la direction fédérale des mensurations cadastrales (D+M). En outre, l'AFF reporte en 2015 que « les offices qui travaillent depuis plus longtemps avec les CPs (mensuration officielle, encouragement selon la loi sur les forêts et protection contre les crues) jugent généralement l'instrument plus développé que ceux qui ont comparativement moins d'expérience » (:157).

⁹⁵ Entretien de Messieurs Laurent Niggeler, Guy Perrenoud (MO Genève) et Markus Sinniger (Swisstopo, Berne) le 12 août 2015, Genève. Site de l'administration fédérale cadastre.ch, swisstopo, et divers documents des MO.

⁹⁶ Centre local de recherche à Genève qui n'existe plus aujourd'hui

4.6.1 Stratégie générale et collaborations

Alors que le CF est compétent en matière de planification de la MO à moyen et à long terme, le DFD, de la protection de la population et des sports (DDPS) fixe la stratégie globale après audition des cantons. Elle constitue la base sur laquelle se fonde le plan de mesures établi par l'Office fédéral de topographie, Swisstopo. Les cantons s'appuient sur cette stratégie pour élaborer leurs plans de mise en œuvre et c'est avec la D+M et le service compétent interne, que chacun planifie l'exécution de la MO.

D'un point de vue général, l'organisation de la MO repose sur une structure fédéraliste, un ancrage régional, un contact étroit avec les communes et une forte collaboration avec le privé. Ce domaine ne concerne finalement que très peu d'employés : « tout au plus 20 au niveau fédéral, 300 au niveau cantonal et 3000 au niveau communal et le secteur privé, ce qui facilite la coordination » (entretiens Genève, 2015, annexe 3). D'un point de vue plus pratique, elle garantit la disponibilité des géodonnées de référence qui lient les propriétaires et des informations descriptives concernant les immeubles (art. 29 al. 1 LGéo). Elle sert à l'établissement et à la tenue du registre foncier. Ces géodonnées sont une base indispensable au traitement de la quasi-totalité des questions politiques liées à la gestion de l'espace, dans les domaines de l'énergie, de l'environnement, de l'aménagement du territoire ou de la sécurité.

Par soucis de clarté, nous souhaitons préciser que la MO, le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) et le registre foncier forment ensemble le système cadastral suisse. La collaboration reste toutefois limitée entre les secteurs, mais tous ont pour tâche de garantir la propriété foncière et de la MO et établissent le registre foncier du territoire.

4.6.2 Organisation

L'organisation de la MO se divise en trois niveaux institutionnels (figure 25). Premièrement, le niveau fédéral chapeaute le système par l'intermédiaire de la D+M qui en donne la conduite stratégique. Deuxièmement, cette dernière conclue des CPs et des accords de prestations avec les cantons qui remplissent un rôle plus opérationnel. Troisièmement, les cantons établissent des contrats d'entreprise avec les bureaux de géomètres privés et les administrations communales, qui ont un rôle d'exécutants. Cette relation verticale implique donc de nombreux partenariats publics-privés.

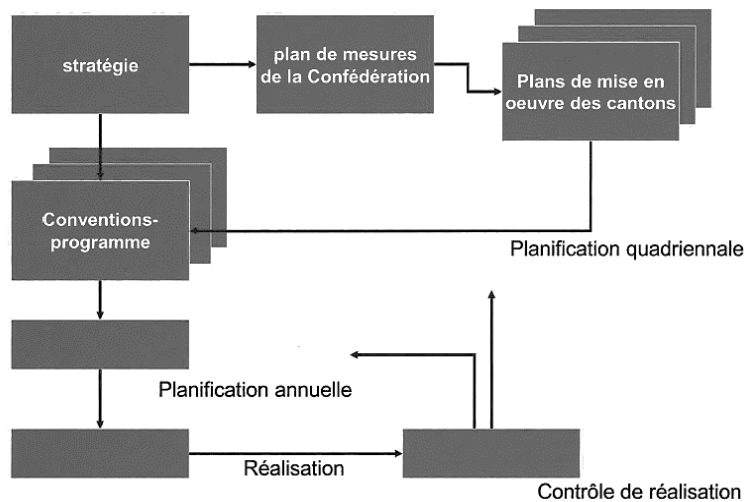
Figure 25 - Les trois niveaux étatiques et leurs rôles dans la mensuration officielle



Source : Swisstopo, 2015

Cette collaboration verticale est très cadrée et est basée sur un système de *controlling* en boucle (figure 26). Ce modèle débute par l'établissement d'un projet nommé « Stratégie de la mensuration officielle pour les années... » et est défini par la Confédération et les cantons. La collaboration est très étroite entre ces deux acteurs : certaines tâches sont octroyées aux cantons, alors que d'autres ne sont réservées qu'à la Confédération. D'autres tâches demandent toutefois des exécutions conjointes, puis, des plans de mesures, qui font partie intégrante de la stratégie, sont rédigés par les intéressés. De leurs côtés, les cantons éditent des plans de mise en œuvre en vue de l'application des CPs. Ils y estiment leurs budgets et leurs objectifs. La Confédération attribue ensuite les montants aux cantons selon ces plans de mise en œuvre cantonaux.

Figure 26 - La collaboration dans un système de controlling en boucle



Source : Swisstopo, 2015

4.6.3 La procédure contractuelle

La procédure d'élaboration des CPs dans le domaine de la MO prend du temps puisqu'elle s'étend sur une année environ. Chaque partie prenante a un rôle spécifique bien établi. Le processus débute par l'envoi d'un questionnaire par les cantons à tous les organismes qui collaborent aux différentes étapes de la politique publique. Après les quatre mois que requiert cette étape, une discussion des résultats des questionnaires s'effectue entre les différents départements ou services impliqués. Grâce à ces premiers résultats, la Direction fédérale peut préparer et soumettre un avant-projet. Après traduction par les services internes fédéraux et consultation auprès des cantons, le projet est signé par les deux responsables institutionnels.

Plus en amont de la CP, se trouvent les projets de stratégie, alimentés par la législation fédérale, par une étude sur la situation actualisée en Suisse et par les projets en cours de la Confédération (tableau 17). La Confédération demande un état de la situation aux répondants de cadastre.ch, qui réunit tous les géomètres suisses et sélectionne les cantons qui souhaitent représenter cadastre suisse dans le projet de stratégie (ce sont souvent quatre ou cinq cantons entre villes et campagnes). Après de nombreuses discussions, le plan de stratégie est diffusé aux cantons pour consultation, puis il est validé et signé par le chef du département Swisstopo. Les projets sont généralement très complets et comportent un volet prospectif. Toutefois, la Confédération ne paye rien pour les études prospectives, uniquement pour les exécutions. Alors que les cantons doivent constamment lancer des études pour anticiper les difficultés futures, ils ne reçoivent aucune subvention, ce qui les décourage parfois. Il semblerait alors que la D+M accorde davantage d'importance à l'exécution à proprement dite qu'aux plans de réalisation, s'intégrant pourtant parfaitement dans l'orientation stratégique qu'elle veut se donner.

Tableau 17- Les étapes du projet de stratégie fédérale (exemple 2015)

06.2015	Projet définitif de stratégie à disposition du groupe de travail CadastreSuisse
08.2015	Signature du chef de département
09.2015	Modèle pour les plans de mise en œuvre cantonaux
11.2015	Réception des plans de mise en œuvre cantonaux
12.2015	Arrêté du Parlement concernant le crédit
01.2016	Signature de la CP

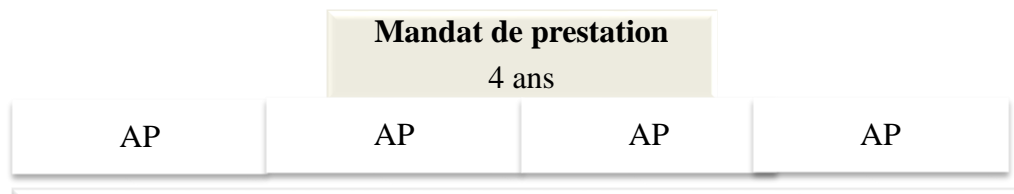
Source : Swisstopo, 2015

Lors de l'élaboration de ce projet de stratégie, les cantons discutent avec l'association des géomètres suisses et les responsables de cadastre.ch deux fois par année. Ils peuvent également être amenés à contacter d'autres partenaires. Alors que les communes sont généralement impliquées par les cantons, Genève fait toutefois exception en ne les incluant pas. Fédéralisme oblige, chaque canton s'organise comme il le souhaite. Dans le canton de Berne par exemple, les communes peuvent s'opposer aux nouvelles mesures si elles sont en défaveur.

4.6.4 Les mandats et accords de prestations

Dans le domaine de la MO, les instruments utilisés sont des mandats de prestations et des accords de prestations (Figure 27). Un mandat de prestation a une validité de quatre ans et se conclut entre la D+M, l'Office fédéral de la topographie et le service cantonal du cadastre. C'est le contrat qui ressemble le plus à la CP à la différence qu'il repose sur des subventions spécifiques plutôt que globales ou forfaitaires. La D+M paie les cantons selon les prestations fournies à l'aide d'acomptes annuels. Comme dans le cas des CPs, des sondages fédéraux et des rapports annuels cantonaux sont prévus. D'ailleurs, suite aux rapports annuels de prestations durant les quatre années du mandat, des accords de prestations sont signés entre la Confédération et les cantons qui prévoient des ajustements si les objectifs ne sont pas possibles à atteindre ou si le financement est insuffisant. Les accords de prestation appliquent les mêmes règles que les CPs, à savoir : les dispositions relatives aux bases légales et de planification, la mention d'objectifs, de prestations convenues, de modalités de paiement, de *controlling*, de l'établissement de rapports et à la surveillance, de l'exécution des prestations, des modalités d'adaptation ainsi que de la coopération et à la conciliation en matière de litiges. Ces accords de prestations signés chaque année représentent une démarche exceptionnelle puisque dans la majorité des CPs étudiées, les objectifs peuvent être modifiés via la « procédure de substitution », qui est une des dispositions prévues par la CP. Lors de la réalisation, des contrôles périodiques sont prévus par les cantons ou la Confédération (figure 27). Le subventionnement fédéral est alloué chaque année de la période contractuelle et les subventions sont versées lorsque le projet est en phase de démarrage, pas avant.

Figure 27 - Les accords de prestations annuels du mandat de prestation quadriennal



Source : projet Team BW, 1997

AP : Accords de prestation passés chaque année du mandat de prestation entre la Confédération et les cantons.

4.6.5 Un processus consolidé depuis les années 90

En 1993, une crise financière a touché de plein fouet la Confédération. C'est cette même année qu'est publié le rapport Bieri qui voulait limiter les dépenses de la Confédération en simplifiant les procédures d'exécution. A l'époque, le même montant était versé aux cantons ruraux et urbains, alors qu'un canton urbain dépense davantage qu'un canton rural. Une des mesures proposée était donc de changer la façon de travailler des cantons et d'introduire un contrôle fédéral plus stricte. Les objectifs devaient donc être ajustés. Suite à ce rapport, la Direction fédérale des mensurations officielles a mandaté en octobre 1997 l'entreprise *BW Team* dont la tâche était de penser à un projet pilote qui permettait une meilleure stratégie fédérale, ainsi qu'un nouveau système de contrôle. Leur première étude s'intitulait « Controlling dans l'Administration fédérale – Projet cantons pilotes ».

Le modèle des mandats et des accords de prestations nouvellement lancés est affilié au modèle en vigueur à l'époque des GMEB, soit l'application de crédits-cadre sur quatre ans et la mise en place de contrôle. Nous y voyons une certaine promiscuité conceptuelle avec la NGP. Le système repose sur la formulation d'objectifs et de la définition des paramètres et indicateurs, sur la conduite axée sur les effets et les résultats et l'acquisition d'expérience. Les modifications stratégiques à effectuer selon *BW Team* étaient les suivantes : 1. Atteindre une conduite plus globale des projets et des programmes au lieu d'évaluer des projets et de calculer des subventions sur la base d'un crédit-cadre. 2. Transférer des compétences et des responsabilités aux cantons. Les modifications touchent trois niveaux : Le système (formes, méthodes...), les personnes (comportements...) et le « fonctionnel » (organisation, interaction, convergences...). Les principaux changements à apporter étaient liés à la distribution des tâches entre les niveaux institutionnels. Il fallait déterminer *qui fait quoi* et examiner qui avait la conduite de l'accord de prestation, de l'exécution, des résultats et des conclusions. L'objectif était d'atteindre une application des mensurations moins onéreuse, plus rapide et sur tout le territoire.

4.6.6 Problématique : difficultés de planification et limites

Un problème d'importance survient avec les plans de mise en œuvre cantonaux : les budgets qui s'y trouvent sont chiffrés au moins cinq ans avant la réalisation, alors qu'au sein des cantons, la réalisation et les dépenses se font année après année. Ceux-ci ne savent jamais si les budgets seront suffisants. Ils font face alors à des décalages et ressentent une forme d'insécurité puisque le risque d'être à court de financement peut devenir bien réel. Avec les accords de prestations, la Confédération adapte les paiements et les montants, mais cela péjore le canton qui n'a parfois pas assez d'argent à disposition (entretiens

Genève, 2015, annexe 3). A l'opposé, les cantons qui ont un surplus se verront baisser les montants par la Confédération pour l'année suivante.

L'autre problème évoqué dans le rapport de la CdC réside dans le déséquilibre des compétences de décisions. Selon ce rapport « les cantons ont certes leur mot à dire lors de l'établissement des modèles de géodonnées, mais la Confédération décide seule. La mise en œuvre du droit fédéral dans ce domaine coûte extrêmement cher et les cantons ne sont pas tous en mesure d'effectuer les travaux dans les délais » (2016:12). Là encore, le principe d'équivalence fiscale n'est pas respecté, la Confédération étant presque seule à décider, alors que les cantons en assurent le financement.

La CdC souhaiterait que les responsabilités financières de la Confédération soient en phase avec ses pouvoirs de décision. La CdC préconise de renforcer la collaboration entre cantons et Confédération afin d'alléger les charges cantonales : « là où la Confédération a un intérêt direct à la connaissance des données et à leur livraison, elle devrait appuyer les cantons dans leur collecte, dans leur harmonisation et dans leur mise à disposition » (2016:12). Il tient lieu de prendre davantage en compte les limites entre la mensuration nationale appliquée par la Confédération et la mensuration officielle, tenue par les cantons, afin d'éviter les chevauchements. L'application de cette CP se frotte également à quelques limites : le volume, la complexité des tâches et l'impossibilité de fixer des contributions forfaitaires ou d'intégrer le programme dans une période quadriennale. Par conséquent, dans ce cas, ce sont d'autres types de contrats qui sont adoptés, ressemblant toutefois aux CPs. Malgré ces limites, la MO est appliquée depuis la fin des années 90 et son usage a été fortement développé au fil du temps. Aujourd'hui, nous considérons ce domaine comme une référence en matière d'exécution de la CP.

4.6.7 Synthèse des particularités de la mensuration officielle

Jusqu'en 1993, la Confédération décidait des méthodes et des procédures. Avec l'adoption de l'ordonnance en 1993-94, une certaine liberté d'exécution est donnée aux cantons, aux communes et aux privés à la condition que les résultats soient réalisés. Cette liberté a permis d'innover et de multiplier les échanges d'expériences et des pratiques. La Confédération et les cantons se rencontrent au moins une fois avant la signature de tout document, ce qui renforce leur partenariat.

De nombreux éléments contribuent au succès de la CP du domaine de la MO :

- Forte coordination en amont entre la Confédération et les cantons.
- Très peu d'employés s'activent dans le domaine des mensurations officielles : 20 au niveau fédéral, 300 au niveau cantonal et au niveau communal et privés, cela fait 3'000, ce qui facilite la coordination.
- Le domaine est très technique et donc facilite l'obtention des résultats et des mesures.
- Le domaine est très cadré par la Confédération. Système de *controlling* en boucle et à plusieurs étapes : stratégie, plan de mesures de la Confédération, plans de mise en œuvre des cantons et conventions-programmes.
- Existence d'accords de prestations (AP) chaque année de la période quadriennale entre la Confédération et les cantons qui permet de réajuster les montants et les objectifs. Jamais de mauvaises surprises à la fin de la CP car accords de prestations chaque année et modifications de la CP.
- Extension de PPP entre cantons et entreprises pour exécution des travaux. Forte collaboration privée.
- Uniformisation des documents, des CPs, des plans de mesures et des projets des stratégies.
- Pas de problème particulier avec la fixation des indicateurs et des objectifs car possibilité de les modifier année après année. Ce sont des indicateurs « fictifs ».
- Pas de tableau Excel associé au rapport annuel. Rapport annuel fait de questions de mesures. Les cantons répondent simplement par oui ou par non. Très simple.
- Base de données partagée AMO – existe depuis plus de 20 ans. Très complet sur l'état des cantons. Etat actuel de la mensuration officielle.

Les CPs permettent aux cantons de recourir à une meilleure stratégie et peuvent prévoir plus efficacement les coûts. De plus, les rapports et les bilans ne s'effectuent plus à double mais en commun avec la Confédération, permettant d'avoir une meilleure structure et des plateformes conjointes de partage d'information. Cette uniformisation aide à la productivité des échanges. Les seuls problèmes encore existants sont les décalages des programmes fédéraux et cantonaux.

Synthèse du chapitre 4

Ce chapitre s'est d'abord intéressé aux limites des conventions-programmes en présentant trois tâches communes pour lesquelles il n'a pas été possible d'appliquer de telles conventions : la gestion des transports publics régionaux et urbains, celle des projets d'agglomération et des prestations complémentaires à l'AVS et l'AI. La première est en réalité traitée par des conventions d'objectifs. Dans ce cas précis, l'application de CP n'aurait pas été possible en raison du nombre élevé de prestataires impliqués, mais surtout du caractère national de la politique publique. Des conventions d'objectifs impliquent d'ailleurs plusieurs cantons signataires ce qui est rarement le cas pour les conventions-programmes. La seconde tâche est gérée par des conventions de financement et là aussi, la mise en œuvre dépasse les frontières cantonales et représente un budget conséquent. La liste de toutes les tâches communes nous montre qu'aujourd'hui neuf tâches ne peuvent faire l'objet d'une convention-programme.

Ce chapitre a ensuite porté sur les particularités des CPs, leur contenu, leurs bases juridiques, ainsi que les étapes de négociation qui se succèdent en amont de la signature du contrat. Les CPs créent une véritable collaboration verticale tripartite puisqu'elles incluent les communes qui ont un droit de consultation et de réponse à 30 jours après la réception de la CP. En revanche, les cantons sont libres de décider de les consulter ou non. Par ailleurs, la plupart des communes ne se sent pas concernée outre mesure. Elles ont néanmoins la possibilité de demander au canton le remboursement de certains frais spécifiques engagés découlant de l'exécution de la tâche traitée par la CP. Le montant des subventions, la fixation des indicateurs et le *controlling* sont de la responsabilité de la Confédération. Le *controlling* s'effectue sous la conduite des offices fédéraux qui soumettent des rapports annuels, rythmant la période quadriennale. La Confédération remplit ainsi son rôle stratégique, mais elle semble outrepasser les limites du partenariat en imposant des contrôles jugés excessifs ou trop exigeants par les cantons. Son accointance avec le rôle de décideur qu'elle se donne parfois, empiétant excessivement sur les prérogatives des cantons, lui est encore vivement reprochée.

Le chapitre se termine avec l'examen de la CP appliquée au domaine de la mensuration officielle qui rencontre un franc succès depuis les années 90. Précurseur en matière d'application de ces nouveaux contrats puisque c'est en 1999 que la première CP y a été appliquée, le domaine de la MO est notre « référence » dans l'analyse des CPs. Les principaux facteurs expliquant le succès des CPs sont le contact étroit avec les communes, le côté très « technique » du domaine facilitant alors les résultats et les contrôles réguliers, la signature d'un accord de prestation chaque année de la période quadriennale permettant d'ajuster les montants octroyés, l'accès à une base de données commune résumant les situations de chaque canton, le partage de la plateforme internet cadastre.ch, ainsi que l'uniformisation des documents. Si nous faisons un parallèle avec les autres CPs étudiées, nous constatons que ces éléments ne sont pas tous

présents. Contrairement au domaine de la MO, les plateformes d'échange informatique n'existent presque pas, ni même des accords contractuels annuels qui permettraient d'adapter les chiffres et les objectifs durant la période quadriennale.

Afin d'élargir notre étude comparative, nous proposons de comparer les CPs à des contrats verticaux de même nature en vigueur en Allemagne depuis 1969. Toute comparaison permet au chercheur et aux lecteurs de prendre de la distance sur la problématique, en particulier de saisir quels sont les succès ou les difficultés du système de répartition des tâches suisse. Sortir du cadre confiné des structures de coopération suisses nous permet ainsi d'élargir notre mise en perspective de la collaboration verticale et des solutions contractuelles.

Chapitre 5 : Comparaison internationale. La collaboration verticale au-delà de la Suisse avec le cas de l'Allemagne

Les chercheurs des sciences politico-administratives recourent généralement à la comparaison pour mieux comprendre les phénomènes étatiques et mettre en perspective leurs spécificités. Dans son ouvrage sur la méthode comparative de 1987, Charles Ragin distingue deux approches : l'étude des cas comparés (*case oriented approach*) et l'analyse corrélacionnelle (*variable oriented approach*). Alors que la dernière consiste à structurer le problème de recherche en « variables » en comparant un grand nombre de cas entre eux, la première se caractérise par la mise en comparaison de quelques pays, provinces ou régions et d'en identifier les différences et ressemblances (Imbeau, 2005 : 18). Cette première approche « orientée » s'assimile à notre démarche qui ambitionne d'étudier la position de la Suisse parmi les différentes structures de relations gouvernementales en comparaison internationale⁹⁷. En quoi le mécanisme de collaboration verticale et le système de conventions-programmes en Suisse sont-ils si particuliers ? Les CPs ont été pensées et soumises par la Confédération comme la solution qui revitaliserait le fédéralisme et moderniserait les rapports gouvernementaux. Est-ce qu'une telle modernisation des rapports intergouvernementaux a déjà été éprouvée dans d'autres Etats fédéraux ? Cette comparaison nous permet

⁹⁷ Dans un souci de clarification, nous rappelons que la collaboration verticale s'inscrit dans le cadre plus large des *relations intergouvernementales* comme se l'approprie la littérature. En comparaison internationale, ce terme est souvent ambigu et s'accompagne de multiples définitions. Toutefois, il est généralement considéré généralement comme les interactions entre niveaux de gouvernements dans un Etat fédéral, qui deviennent à terme interdépendantes et inévitables (Bolleyer et Thorlakson, 2012). Les raisons en sont diverses : partage d'information, partage des ressources, négociations ou encore exécution de politiques publiques. Des nécessités qui traduisent l'importance de cette collaboration. Dans notre étude, seules les relations intergouvernementales *verticales* sont concernées, non les relations horizontales. Les entités intergouvernementales doivent également interagir avec d'autres institutions ou partenaires, influençant souvent les politologues à y voir une forme de nouvelle gouvernance multilatérale. Ainsi, les chercheurs du fédéralisme comparatif font face à l'éternel défi de trouver et d'adopter un vocabulaire commun lorsqu'il est question de *relations intergouvernementales*. Jusqu'à récemment, cette expression n'était que peu utilisée sur le continent européen où l'expression de *fédéralisme coopératif* dominait et s'y assimilait. Or, aucun de ces termes ne serait adéquat ou suffisant. Alors que le premier pourrait marginaliser les autres branches institutionnelles qui ne sont pas considérées comme intergouvernementales, le second terme serait trop optimiste et naïf puisque les relations ne seraient pas seulement « coopératives », mais impliqueraient également la négociation, les conflits, la compétition et la coercition (Poirier *et al.* 2015 :6).

de prendre de la distance sur les ambitions et les promesses des acteurs de la réforme suisse et notamment sur sa réalisation pratique. A cet égard, deux Etats fédéraux sont confrontés : la Suisse et l'Allemagne.

5.1 L'Allemagne : un cas comparable à la Suisse

Comparer l'Allemagne, cette Fédération depuis 1871, semble aller de soi puisqu'elle s'associe également à un fédéralisme coopératif et est relativement similaire s'agissant de sa politique et des défis auxquels elle fait face dans la mise en œuvre des politiques publiques et de leurs financements. Tout comme en Suisse, la prépondérance législative du gouvernement fédéral est compensée par le pouvoir administratif des régions et dans ce cas, « la souveraineté nationale est exercée en commun par l'Etat fédéral et les Etats fédérés » (Hergenhahn, 2000 :1). Même si le principe dominant se vérifie par une législation qui incombe à la Fédération et une administration qui est affaire des *Länder*, ces derniers ont tout de même d'importantes compétences législatives (Bundesrat, 2008). Si l'autonomie politique de chaque *Land* est néanmoins très limitée, leur influence sur la politique fédérale est significative dans la mesure où dès que les lois fédérales ont une quelconque influence sur les intérêts des *Länder*, elles ne peuvent entrer en vigueur que si le *Bundesrat* les approuve (Hergenhahn, 2000 :1). L'Allemagne, tout comme la Suisse, use de contrats administratifs pour traiter certaines tâches conjointement gérées entre le gouvernement fédéral (*Bund*) et les entités fédérées (*Länder*). Toutefois, même si la Suisse et l'Allemagne sont souvent considérées comme des pays fédéraux relativement analogues, des différences de fonctionnements et d'applications, mais aussi de contextes sociaux, historiques ou économiques subsistent toujours. Les différences les plus évidentes sont la taille des régions, les *Länder* étant beaucoup plus grands que les cantons, la création « artificielle » de l'Etat fédéral allemand après la Seconde Guerre mondiale et imposée par les puissances victorieuses, et le co-pilotage particulièrement étroit des politiques publiques entre le gouvernement fédéral allemand et les *Länder* afin d'éviter que le *Bundesrat* n'use excessivement de son pouvoir de veto, ce que n'a pas le Conseil des Etats en Suisse. Il n'est donc jamais aisé de comparer des systèmes fédéraux, le chercheur devant toujours nuancer ses arguments et situer ses raisonnements dans un contexte global. De même, il est nécessaire de comprendre les notions et les concepts et termes employés dans chaque cas.

Une des plus importantes distinctions à établir pour commencer est de l'ordre des fédéralismes. Bien que l'Allemagne et la Suisse correspondent à la définition d'un fédéralisme coopératif, le fonctionnement et la construction de leurs systèmes fédéraux se distinguent fortement. Alors que le fédéralisme allemand est de construction *top-down* avec des institutions, des normes de fonctionnement et des dynamiques sociopolitiques visant à l'homogénéisation nationale des conditions de vie, le fédéralisme suisse est très décentralisé et met la priorité sur la diversité, la protection des minorités et les spécificités régionales (art. 2 al. 2 Cst 1999) (Giraud et Vilain, 2008). La construction de l'Etat suisse est en effet caractérisée comme

un développement *bottom-up*. L'Etat s'est constitué à partir d'une union d'entités plus ou moins égales (Ladner, 2013a : 8).

Il est souvent évoqué dans la littérature que le fédéralisme allemand est plus coopératif que le fédéralisme suisse. La raison généralement invoquée à cela se trouve dans la volonté d'empêcher les blocages parlementaires en négociant et en collaborant avec les *Länder* du *Bundesrat*. Selon Bolleyer et Thorlakson (2012), l'Allemagne connaît un pourcentage relativement élevé de pouvoirs partagés en comparaison avec d'autres pays fédéraux, tels que la Suisse. Les arguments principaux de ces deux auteurs reposent sur un fédéralisme coopératif qui se réfère à l'existence d'une seconde chambre composée de délégués du gouvernement et à un niveau élevé de compétences partagées. Une autre caractéristique serait encore une division fonctionnelle des compétences (*functional division of power*), signifiant que la responsabilité législative est laissée au gouvernement fédéral et que la responsabilité opérationnelle est léguée aux gouvernements régionaux : « scholars tend to use the terms 'interdependence' refer to the model of cooperative federalism found in Germany which combines a second house composed of government delegates, a high level of shared competences as well as a functional division of power. Other systems such as Switzerland and Austria correspond to this model only partially » (Bolleyer et Thorlakson, 2012:572).

L'Allemagne s'est aussi avérée être la candidate idéale pour cette comparaison compte tenu du fait que 2016 sonnait les dix ans de sa réforme du fédéralisme qui s'alignait sur un des principaux objectifs de la RPT suisse, soit une meilleure efficacité dans la mise en œuvre des tâches publiques. En Suisse, c'est le 1^{er} janvier 2018 qui marquera les dix ans de la réforme. Ces deux réformes sont reconnues par les politologues comme les plus importantes de l'histoire fédérale de l'Allemagne et de la Suisse. Elle est même désignée comme la « mère des réformes » par certains chercheurs allemands (Giraud et Vilain, 2008 :129), alors que la RPT est considérée comme « un bouleversement inédit » en Suisse (CF, 2001). A l'occasion de la fin de cette décennie, il était intéressant de se rendre dans la capitale allemande à l'automne 2016 afin de procéder à une étude comparative de ces deux réformes et de l'organisation de la collaboration verticale.

De nombreuses contributions académiques ont été publiées par des experts allemands entre 2001 et 2016, et surtout lors de cette dernière année. Cet engouement évaluatif nous a été d'une grande aide pour cette étude comparative, ainsi que les rapports issus du *Bundestag* et des gouvernements régionaux, les *Länder*. De même, l'ouvrage de Poirier, Saunders et Kincaid intitulé *Intergovernmental Relations in Federal Systems* et publié en 2015 a également contribué à enrichir cette analyse comparative. Dans cet ouvrage, les auteurs analysent les relations intergouvernementales dans douze Etats fédéraux, ainsi que dans l'Union européenne. Toutefois, si la réforme allemande devait pallier aux inégalités entre *Länder* et aux blocages politiques, la réforme suisse devait plutôt enrayer la centralisation des compétences et rendre leur autonomie aux cantons. Bien qu'ayant quelques points communs, ces deux contextes ont leurs propres desseins.

5.1.1 Comparer les conventions-programmes avec prudence

Comparer les conventions-programmes au niveau international n'est pas une tâche aisée dans la mesure où elles demeurent une exception parmi les autres contrats déjà en vigueur en Suisse. A la différence des accords verticaux allemands étudiés, les conventions-programmes sont toutes issues d'une seule et même réforme gouvernementale (RPT) et s'inscrivent toutes dans une période de temps définie. Nous sommes conscients qu'elles demeurent exceptionnelles car répondent à une modification « technique » des tâches et des finances plutôt que se définissent comme un instrument « politique » négocié, même si le signataire final est incarné par le conseiller d'Etat de chaque canton (équivalent à un ministre-président en Allemagne). Cette distinction peut certainement diminuer l'impact de notre comparaison. Leur particularité s'exprime par leur uniformité et leur structure identique. Par exemple, la convention-programme pour la protection du patrimoine culturel et la conservation des monuments historiques 2012-2015, est signée entre l'office fédéral de la culture et un canton, sur un panel signataire de vingt-six cantons. Malgré cette différence avec l'Allemagne, nous considérons que la comparaison est néanmoins possible puisque nous nous intéressons essentiellement à l'évolution de la collaboration verticale plus globalement.

5.1.2 Structure du chapitre

Dans la mesure où les contrats administratifs verticaux qui nous concernent appartiennent au cadre étendu de la pratique fédérale, il convient d'abord de présenter l'Allemagne, son histoire, son organisation politique, ainsi que ses caractéristiques. Saisir l'importance de la réforme constitutionnelle allemande se traduit également par la nécessité de comprendre le système antérieur à l'introduction des contrats verticaux (1969) ou à la réforme (2006). Nous débiterons donc par (5.1) un bref portrait comparatif des deux Etats avec (5.2) les similarités et différences. Ensuite, nous développerons (5.3) les systèmes de partage des compétences et poursuivrons avec (5.4) un bref comparatif des accords verticaux de chacun des Etats fédéraux, avant de développer (5.5) les objectifs politico-administratifs des réformes institutionnelles allemandes, ainsi que (5.6) les résultats de dix ans de réforme. Enfin, nous terminerons ce chapitre comparatif par (5.7) quelques conclusions et perspectives.

Cette étude comparative n'ambitionne pas de donner une nouvelle théorie de la collaboration intergouvernementale verticale en Allemagne, mais veut seulement offrir une analyse comparée descriptive qui permet de mettre l'accent sur les particularités du système suisse et de la collaboration verticale.

5.2 Principales similarités et différences

Tout comme le fédéralisme suisse, le fédéralisme allemand s'est construit par agrégations et alliances (Giraud et Vilain, 2008 : 119). En Suisse d'abord, le fédéralisme s'inspire du modèle américain en raison de sa forte hétérogénéité. Dès son origine, il a été modelé par le compromis entre forces politiques, minorités religieuses et linguistiques. Le fédéralisme suisse n'a guère connu le mouvement de centralisation politique, administratif et financier que la plupart des Etats fédéraux occidentaux ont entrepris à la suite des crises économiques ou des guerres (Giraud et Vilain, 2008 :123). Les forces décentralisatrices sont restées dominantes et le projet fédéraliste suisse n'a jamais été d'uniformiser la politique et le social, contrairement à l'Allemagne où l'homogénéisation des conditions de vie a pris une place dominante et constante dans les décisions politiques dès les années 90.

En Suisse, les cantons sont fortement autonomes et sont soumis généralement à très peu de contrôle politique de la part de la Confédération. Leur organisation interne et notamment financière et leur rapport avec les communes sont déterminés par leurs lois cantonales. Autonomes dans leurs affaires internes, ils sont fortement impliqués dans le processus politique fédéral. Toutefois, à l'inverse de l'Allemagne, les cantons n'ont pas usage du droit de veto dans les processus législatifs du Parlement. La chambre haute représentant les cantons au Parlement, le Conseil des Etats, est élue par la population et l'équivalent allemand, le *Bundesrat*, se compose des membres des gouvernements des *Länder* (art. 51 al. 1 LF). Les élections aux parlements régionaux (*Landtage*) décident indirectement de la composition du *Bundesrat* et ont lieu à des dates différentes (Lhotta et Blumenthal, 2015). Ainsi, seules les personnes qui disposent d'un siège et d'une voix au sein du gouvernement d'un *Land* peuvent être membres du *Bundesrat* : « Dans la mesure où il n'existe pas d'élection du *Bundesrat*, cet organe n'a pas de législature. D'un point de vue constitutionnel, le *Bundesrat* est un organe permanent qui se renouvelle régulièrement avec les élections des parlements régionaux » (*Bundesrat*, 2008).

Si le Conseil des Etats n'a pas de pouvoir de veto comme le *Bundesrat*, il a en revanche le moyen de s'opposer par initiatives ou référendums. De même, afin d'éviter tout frein aux décisions, des procédures de consultation des cantons ont été mises en place lors des phases préparatoires. Nous verrons aussi qu'en Suisse comme en Allemagne, la coopération verticale s'est étendue à diverses politiques publiques et à travers différentes formes de coordination. En matière budgétaire, les deux Etats fédéraux se distinguent néanmoins : le fédéralisme fiscal allemand est fondé sur le principe de séparation des ressources, mais qui a engendré malgré tout de nombreuses interactions entre les entités fédérées. Les *Länder*, ne pouvant pas toujours répondre aux besoins grandissants de leurs tâches publiques exclusives, ont dû se résoudre à accepter les aides financières de la Fédération (Lhotta et Blumenthal, 2015). A cet égard, les règles budgétaires ont profondément été modifiées dans les années 60. Nous verrons que ces modifications sont

passées par l'introduction de tâches communes, des financements mixtes traités par l'intermédiaire de contrats verticaux et d'impôts communs. Toutefois, la politique fiscale en Allemagne ne prévoit les principaux impôts qu'au niveau fédéral, les *Länder* en deviennent donc inévitablement dépendants, créant des enchevêtrements très forts entre les entités fédérées et la Fédération. L'autonomie fiscale des *Länder* est donc incomparablement réduite vis-à-vis de celle des cantons suisses (Giraud et Vilain, 2008 : 123). Dans les deux Etats fédéraux toutefois, le consensus politique est très fort. Il est souvent question de critiquer les oppositions récurrentes des *Länder* au *Bundestag*, mais celle-ci doit plutôt être perçue comme une volonté positive de rechercher le compromis par d'autres moyens de discussions (Braun, 2009 ; Scharpf, 2008 ; Vatter, 2016). Divers autres mécanismes de consensus sont également mis en place en Allemagne, tels que le vote à la majorité qualifiée, les résolutions consensuelles aux assemblées parlementaires ou encore les commissions d'enquête (Giraud et Vilain, 2008 : 123). La recherche du compromis n'est donc fondamentalement pas si différente de la Suisse. N'omettons pas cependant d'évoquer qu'en Allemagne la pression partisane s'amplifie au Parlement et les blocages législatifs contribuent à creuser le fossé entre stratégies politiques et choix démocratiques (Giraud et Vilain, 2008 :124).

5.2.2 Enjeux de répartition et participation financière

Malgré ces différences, les débats politiques et institutionnels en Suisse et en Allemagne se recoupent dans de nombreux enjeux touchant au fonctionnement du fédéralisme. Le premier enjeu s'inscrit dans la répartition des responsabilités entre les niveaux de gouvernements et l'enchevêtrement des compétences, alors que le second enjeu intervient au niveau de la péréquation et la solidarité financières entre l'Etat central et les entités fédérées. Les préoccupations sont les mêmes : améliorer l'efficacité de l'action publique, désenchevêtrer les compétences et clarifier les responsabilités.

Contrairement à l'Allemagne, les travaux préparatoires de la RPT ont été peu politisés en Suisse en raison de leur caractère très technique et se déroulaient surtout au niveau du compromis politique parlementaire (Giraud et Vilain, 2008 : 124). Le reflux de l'enchevêtrement passait par une séparation des tâches majeure au profit des cantons, respectant l'exigence de la subsidiarité suisse, et n'a pas subi d'importantes contestations puisque suivait la volonté cantonale. Par cette séparation des compétences, les payeurs devenaient alors les décideurs, répondant au principe du « qui paye décide » que nous avons déjà pu développer dans cette thèse. C'est plutôt l'axe de l'automatisation de la solidarité avec la péréquation financière qui a suscité un débat plus virulent ; le but était de pallier l'inégalité de la concurrence fiscale entre cantons. Les cantons riches étaient susceptibles de lancer des programmes coûteux qui donnaient lieu à des appuis financiers également très élevés de la Confédération. En Allemagne, l'enchevêtrement rencontrait aussi de sérieux problèmes d'immobilité politique et d'inégalités dès les années 70, comme nous

le verrons plus loin. Ce n'est que dans les années d'unification (90) puis avec la réforme de 2006 que le problème se réglait peu à peu avec la revendication des *Länder* pour plus d'autonomie. C'est notamment en 1994 qu'une révision de la loi fondamentale a permis de réduire les interventions de la Fédération dans les compétences concurrentes et d'assurer un pouvoir de contrôle à la Cour constitutionnelle.

Ce bref portrait comparatif a pour objectif de préparer le lecteur à une lecture plus détaillée du fonctionnement allemand et une comparaison avec la Suisse plus ciblée sur le système de partage des compétences, tel qu'il a été modelé par les réformes respectives.

5.3 Le partage des compétences en Allemagne au regard de la Suisse

Nous savons maintenant que l'Allemagne et la Suisse prévoient toutes deux une certaine autonomie au niveau régional en charge de l'exécution de la législation fédérale et de l'administration des politiques publiques. Cependant, la prudence est de mise lorsqu'il en vient à l'affirmer puisque le fédéralisme allemand est plutôt centralisé et ne laisse que peu de compétences exclusives aux *Länder*, contrairement au fédéralisme suisse, fortement décentralisé et prévoyant une forte autonomie cantonale.

Le partage des compétences est spécifié dans la Loi fondamentale aux articles 30, 70 et ss. et 83. D'abord, l'article 30 stipule que les pouvoirs de l'Etat et la mise en œuvre des tâches étatiques sont de la responsabilité des *Länder*, à moins que la loi ne prévoient autre chose. L'art. 70 est étroitement lié à l'art. 30 et stipule que les *Länder* ont le droit de passer outre la législation seulement si la loi ne prévoit pas d'autorité législative à la Fédération. Néanmoins, cette disposition n'est que rarement entreprise. L'article 83 prévoit que les *Länder* exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre, alors que le gouvernement fédéral est en charge de la législation. A cet égard, il est souvent dit du fédéralisme allemand qu'il est un fédéralisme administratif et interconnecté politico-administrativement (*Vertikale Verwaltungsverflechtung*). Toutefois, il est toujours possible pour les *Länder* de participer à la législation nationale ou européenne par l'intermédiaire du *Bundesrat*. En effet, pour toute modification de la Loi fondamentale, la majorité au deux tiers des *Länder* est requise, tandis que ces derniers ont un droit de veto sur les lois approuvées par le *Bundestag*. Ce veto peut être suspensif sur les lois ordinaires ou d'objection (*Einspruchsgesetze*) et dans ce cas, le *Bundestag* peut passer outre, ou peut être un veto absolu sur les lois de consentement (*Zustimmungsgesetze*). Ces lois concernent directement les *Länder* (Stecker, 2016). En effet, toute loi ayant des implications pour les *Länder* nécessite l'accord de cette deuxième chambre du Parlement fédéral, cette dernière ayant également la capacité de bloquer les lois. Ce système a progressivement mis en évidence les difficultés de concevoir des politiques publiques, dans lequel toutes les parties sont liées, mettant parfois à mal l'efficacité du système (Wachendorfer-Schmidt, 2004).

Comportant 146 articles, la LF a souvent été modifiée au fil des réformes des dernières décennies. Selon l'article 50 LF, « les *Länder* concourent à la législation et à l'administration de la Fédération et aux affaires de l'UE ». Cet article attribue un droit étendu aux *Länder*, poussant le gouvernement fédéral à tenir compte des souhaits des *Länder* et à compter généralement sur un consensus. Bien que cette décentralisation des décisions réserve davantage de souveraineté au niveau régional, elle amène également le *Bundestag* à être tributaire de l'assentiment de la chambre haute. Il y a tout de même des limites à la participation législative des *Länder* : l'art. 70 exprime la règle générale mentionnant que les *Länder* ont le droit de légiférer, excepté lorsque la LF donne des compétences législatives au gouvernement fédéral. Lorsqu'il est question de mise en œuvre, les *Länder* exercent leur propre responsabilité et autorité (art. 83 GG). Cette considérable décentralisation de l'exécution au niveau des *Länder* peut parfois amener à croire à une lacune fédérale de structures administratives. La pratique semble dériver vers une automatisation des transferts de tâches et de compétences vers les *Länder*, qui se trouvent surchargés.

Quatre types de compétences régissent le système de répartition des tâches : (1) la compétence législative exclusive du gouvernement fédéral ; et (2) la compétence exclusive des *Länder* ; (3) la législation concurrente et (4) les lois fédérales cadres. Suivant le mode de répartition *fonctionnelle*, le gouvernement fédéral s'accorde les moyens législatifs et les *Länder*, les moyens administratifs (Wachendorf-Schmidt, 2004 : 259). Ainsi, les *Länder* sont en charge de l'éducation, de la police, de la justice ou encore de la culture, alors que le gouvernement fédéral s'occupe des affaires étrangères, de la défense, des contrôles des flux migratoires ou encore des réseaux nationaux de transports (Lhotta et Blumenthal, 2015).

Pour mener à bien leurs tâches, les *Länder* ont progressivement accepté un co-financement de la part du gouvernement fédéral pour des projets les concernant. Lors de la réforme de 1969, des tâches communes ont été ajoutées et introduites dans la Constitution allemande, tâches qui étaient auparavant exclusivement sous responsabilité des *Länder* et qui alourdisaient leur capacité financière (tableau 18). La construction de nouvelles universités est d'ailleurs un exemple de financement commun, de même que le domaine de la recherche, de l'amélioration de la structure économique régionale, des structures agricoles et de la protection des côtes maritimes.

Si les compétences et tâches communes ont été listées dans les années 60-70 pour combler les lacunes financières des *Länder* qui recevaient alors un financement fédéral, les compétences *concurrentes* concernent un tout autre contexte. Dans ce second cas de figure, les *Länder* conservent le droit de légiférer aussi longtemps et à condition que le *Bund* n'intervienne pas. Les domaines en question recouvrent l'essentiel des domaines législatifs traditionnels (droit civil et pénal ou organisation judiciaire) et des secteurs d'intervention de l'Etat moderne (droit économique, nucléaire, du travail, des étrangers etc.). C'est dans ces domaines que s'applique le principe *Bundesrecht bricht Landesrecht* de l'art. 31 de la LF, selon

lequel le droit fédéral prime sur le droit du *Land*. Ensuite, le *Bund* peut adopter des lois cadres pour la législation des *Länder* dans les secteurs de l'organisation de l'enseignement supérieur, de l'industrie cinématographique, de la presse ou encore de la protection de la nature et du paysage etc. (tableau 18). Dans ces domaines, le *Bund* dresse le cadre législatif et les *Länder* sont obligés de prendre en compte ces dispositions fédérales par les lois dans un délai lui-même fixé par la loi fédérale (Hergenhan, 2000 :11). La redistribution des taxes et la péréquation financière ont été également complètement revues (*Finanzhilfen*). Cette réforme a permis de constitutionnaliser le cadre politique allemand reposant sur un processus de décision conjoint.

Tableau 18 - Les bases du fédéralisme coopératif des années 60-70. Répartition des compétences entre Bund et Länder.

Compétences exclusives du Bund (art. 73 LF)	Compétences concurrentes Bund et Länder (art 74 LF)	Compétences et tâches communes (art. 75, 91 a+b)	Lois cadres exclusive des Länder (cf. art. 71 LF)
Affaires étrangères	Droit civil	Législation sur service public	Culture
Défense	Droit pénal	Directives gales et enseignement supérieur	Instruction
Monnaies et douanes	Exécution des peines	Réglementation Presse/Film	Police
Nationalité	Droit économique	Aménagement du territoire, structures régionales, protection des côtes	Radiodiffusion
Passeports et immigration	Droit du travail, droit des étrangers	Protection de la nature	Chartes communales
Poste et télécommunications	Protection sociale, santé et aide sociale	Gestion des cartes d'identité	
Chemins de fer	Gestion des véhicules		
Transports aériens	Protection de l'environnement, énergie nucléaire		Tous les domaines dans lesquels le <i>Bund</i> ne prend pas d'initiative législative

Source : Vaillant, J., (2008)

Autre élément de fédéralisme coopératif, les conseils intergouvernementaux verticaux que le gouvernement fédéral et les *Länder* ont mis en place, par exemple, dans le domaine de la politique fiscale. Cet important réseau formel ou parfois informel de conférences, de réunions *ad hoc*, de groupes interministériels, de comités et de commissions, forme une véritable gouvernance multilatérale en Allemagne. Pour certains chercheurs, cette coopération intergouvernementale est la signature du fédéralisme allemand (Poirier, Saunders et Kincaid, 2012 : 212), qui a d'ailleurs beaucoup œuvré dans le processus de réforme du fédéralisme. Il en a d'ailleurs été de même en Suisse, où la conférence des gouvernements cantonaux a étroitement collaboré avec la Confédération lorsqu'il a fallu rédiger le projet de la RPT. En Allemagne, comme en Suisse, ce type de collaboration est d'ailleurs souvent désigné comme un troisième niveau d'échanges.

5.3.1 Evolution des compétences des Länder

Dès les années 60-70, les *Länder* se retrouvaient avec des compétences législatives réduites, tandis que la Fédération s'attribuait progressivement des pouvoirs législatifs. C'est sous couvert des compétences concurrentes prévues par l'article 72 al. 2 LF et évoquant la clause de nécessité⁹⁸, que la Fédération s'attribuait de plus en plus de tâches. Cette stratégie a pu s'imposer seulement dans la mesure où les *Länder* n'avaient que peu d'intérêt à maintenir leurs compétences législatives, mais préféraient recevoir des aides financières fédérales (Bourgeois, 2011). Selon certains observateurs externes, ils se contentaient d'étendre leur co-gouvernance par l'intermédiaire du *Bundesrat*, en usant de leur droit de veto. L'unification de l'Allemagne en 1990 a également résulté sur de significantes modifications du système fédéral. Intégrer les *Länder* de l'Est dans la Fédération a demandé d'énormes transferts fiscaux d'Ouest à l'Est.

Les procédures de péréquation financière ont été modifiées afin d'élever la capacité financière des *Länder* plus pauvres de l'Est. Un « Fonds Unité allemande » a été ouvert et était essentiellement alimenté par le *Bund*, qui d'ailleurs ne faisait que renforcer son pouvoir sur les *Länder*. Malgré la création de ce fonds, une division entre pauvres et riches *Länder* émerge très rapidement. Les *Länder* plus pauvres réclament dès lors la solidarité fédérale et un droit à l'uniformisation des conditions de vie, tandis que les riches *Länder* ne se voyaient pas prêts à donner davantage d'argent. Les débats ont duré de 1991 à 1993 et ont abouti sur le « Pacte Solidarité I »⁹⁹ qui est entré en vigueur en 1995. La durée de ce Pacte s'est avérée trop courte et a donc été étendue jusqu'en 2019, sous le nom du « Pacte de Solidarité II »¹⁰⁰. De même, la distribution des pouvoirs est passée au scrutin et quelques ajouts sont venus modifier la Constitution, incluant les articles 72, 74, 75 et 93. Dès lors, les revendications pour de meilleures conditions de vie devenaient officielles et constituent encore aujourd'hui un principe phare de la répartition des tâches en Allemagne.

Dans les années qui ont suivi l'unification de l'Allemagne, il s'est avéré que les nouveaux *Länder* étaient en réalité les grands bénéficiaires des flux redistributifs, fortement désincitatifs. Pour les *Länder* les plus pauvres, délaissé certaines mesures permettait d'accroître leurs recettes fiscales, incitant alors les autres *Länder* à agir de même. Ainsi, les intérêts des *Länder* sont devenus tellement contradictoires, que la mise en place d'une stratégie commune se heurtait à d'importants conflits de répartition : « La réunification s'est traduite par un renforcement des pouvoirs des petits *Länder* économiquement faibles, qui détiennent une majorité au *Bundesrat*, au détriment des *Länder* contributeurs nets » (Lechevalier, 2003). Pareilles circonstances ont été particulièrement prégnantes au moment de la réforme constitutionnelle de 1994 ainsi

⁹⁸: « Dans les domaines de l'article 74, al. 1 nos 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 et 26, la Fédération a le droit de légiférer lorsque et pour autant que l'établissement de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou la sauvegarde de l'unité juridique ou économique rendent nécessaire une législation fédérale dans l'intérêt de l'ensemble de l'État. »

⁹⁹ Le Pacte de solidarité I (*Solidarpakt I*, 1993-2005) prévoit des aides financières aux nouveaux *Länder* lourdement endettés (Bourgeois, 2011).

¹⁰⁰ Dans le Pacte de solidarité II (*Solidarpakt II*, 2005-2019), le gouvernement fédéral et les *Länder* se sont accordés pour aider les *Länder* Est-allemands à se débarrasser des hypothèques liées à la division du pays. A cet égard, ils reçoivent des fonds spéciaux. Négocié en 2001, le Pacte de solidarité II est le suivi du Pacte de solidarité I datant de 1993.

que lors de la réforme des mécanismes de compensation financière adoptée en février 2001 (Lechevalier, 2002).

La réforme fédérale allemande de 2006 réajuste les compétences législatives de manière significative (Ibid). Un des buts principaux était de réduire le pourcentage de législation requérant le consentement du *Bundesrat*, aux fins d'éviter les blocages dans les processus de décision. Pour compenser leur renoncement à participer au processus législatif, les *Länder* ont obtenu d'autres prérogatives législatives exclusives, telles que le droit des traitements et pensions des agents, le droit pénitentiaire et le droit de la presse. Au fond, le compromis trouvé reposait sur le droit des gouvernements des *Länder* de dévier des règles fédérales concernant les procédures administratives et d'organisation. Aux articles 84 et 85, des réserves ont été ajoutées interdisant les transferts de charges de la fédération aux gouvernements locaux. Les transferts peuvent être effectués par les *Länder* toutefois, qui ont la responsabilité constitutionnelle pour leurs unités locales. 33 domaines publics ont dès lors été listés comme législation concurrente (lechevalier, 2002).

5.4 Mêmes objectifs, mêmes instruments

Pour désenchevêtrer les tâches entre niveaux de gouvernement et ainsi augmenter la transparence et l'efficacité de mise en œuvre des tâches publiques, l'Allemagne et la Suisse ont adopté des instruments qui paraissent presque identiques : des contrats administratifs, communément appelés *Verwaltungsabkommen* ou *Verwaltungsvereinbarungen* en Allemagne (art. 91a et b LF) et *conventions-programmes* en Suisse romande (art. 20a LSu) ou *Programmsvereinbarungen* en Suisse allemande. Bien que ces instruments contractuels se ressemblent, ils n'ont pas été introduits dans le même cadre de réforme. Les contrats allemands ont été adoptés en 1969 après la réforme financière, qui devait surtout pallier aux inégalités entre *Länder*, tandis que les accords ont été lancés suite à la réforme de 2008 qui ambitionnait de freiner la centralisation des compétences et donner plus d'autonomie aux cantons. Leur fonction est néanmoins la même : régler l'accomplissement des tâches communes entre le gouvernement fédéral et les régions. Les contrats verticaux allemands sont néanmoins en vigueur depuis 1969, soit 42 ans avant l'introduction des CPs.

5.4.1 Convergences

En ce qui concerne les ressemblances tout d'abord, les conventions-programmes et les *Verwaltungsabkommen* répondent à un principe d'uniformisation des politiques. Le modèle de contrat est également court, comportant peu d'articles. En effet, la structure de chacun des types de contrats administratifs est *quasi* identique, qu'importe le domaine traité. Toutefois en Allemagne, il est impossible

de les recenser précisément car il en existe un trop grand nombre et aucun inventaire étatique exhaustif n'existe aujourd'hui.

5.4.2 Divergences

En termes de différences, rappelons premièrement que les CPs s'inscrivent – contrairement aux contrats allemands, dans le cadre de la nouvelle gestion publique, qui promouvait et promeut une meilleure productivité et efficacité de l'action publique et oriente les actions politico-administratives vers les résultats attendus (*outputs*) par rapport aux résultats obtenus (*outcomes*). Deuxièmement, les CPs permettent de mettre en pratique l'adoption de budgets globaux préconisés par ce nouveau paradigme. Troisième aspect, et non des moindres, ces contrats ont pour ambition sous-jacente d'établir un partenariat entre la Confédération et les cantons, principe clé de la réforme. Quatrièmement, les CPs traitent 21 tâches communes, alors que les contrats allemands sont appliqués pour quatre domaines publics seulement : l'économie régionale, l'agriculture, l'éducation supérieure et la promotion de la recherche. Enfin, alors que l'accord se déroule entre la Confédération et un seul canton *uniquement* pour des périodes continues de quatre ans, le contrat allemand se signe entre le gouvernement fédéral et les seize *Länder* et s'étend sur une période indéterminée. Il semblerait que les contrats allemands fassent figure de modèle très général, laissant beaucoup de liberté d'application aux *Länder*. Ces instruments contractuels seraient également plus *politiques* que *techniques*, comme l'incarnent les CPs. Pour ces contrats allemands, il n'existe presque pas de documents officiels, ni d'évaluations et encore moins de manuels d'utilisation, comme c'est le cas pour les CPs.

A l'époque, les divers accords contractuels prévus par les articles 91a et 91b existaient déjà avant la réforme de 1969. Toutefois, ils manquaient de cadre juridique officiel. Cette lacune avait poussé à la formation d'une Commission Troeger dont le travail a abouti sur la publication d'un rapport en 1966. Ce rapport a ensuite servi à la réforme des finances de 1969 et aux modifications des articles 91a, 91b et 104a à la LF. Au fil du temps, il a été constaté que la fédération a usé de manière excessive ces instruments de coopération prévus aux articles 91a et 91b, résultant sur une diminution progressive de la liberté de décision des *Länder* et de leur marge de manœuvre.

Le contenu des accords verticaux allemands peut être très différent en fonction du domaine concerné. Par exemple, l'accord sur le paquet des hautes écoles 2020 (*Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020*) se compose de 7 articles et de 11 pages, alors que l'accord sur le financement commun des séances sur les possessions culturelles prusses (*Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der Stiftung « Preussischer Kulturbesitz »*) se compose également de 7 articles, mais de 2 pages seulement. Cet accord est très général, bien qu'il donne les précisions de la répartition du financement

entre les 16 *Länder*. Alors que certains accords verticaux allemands ne donnent aucune indication de subventionnement ou de durée, d'autres ne le font que partiellement. Ces accords, contrairement aux CPs, sont très hétérogènes et ne répondent pas exactement à l'idée d'uniformité, comme supposé.

5.5 Evolution de la collaboration verticale au fil des réformes allemandes

Dans le but de régulariser les subventions fédérales dans une structure de fédéralisme coopératif, la Grande Coalition¹⁰¹ de 1966, impliquant le CDU (avec le cabinet de Kurt Georg Kiesinger) et le SPD (avec Willy Brandt) a mené le système à la révision de la Constitution fiscale en 1969 (Troeger Kommission, 1966 ; Schönhoven, 2004).

5.5.1 Homogénéisation des conditions de vie

Au même moment, tenant compte de la grande diversité des *Länder* Ouest-allemands en termes de taille, de prospérité économique, et de capacités fiscales et administratives, les demandes politiques se dirigeaient pour la plupart vers une homogénéisation des conditions de vie sur tout le territoire. Ce principe n'impliquait pas seulement un régime fiscal de partage de revenus et de taxes, mais également une élaboration d'un système de programmes conjointement financés par les niveaux de gouvernement. L'introduction de ce système coopératif en 1969 n'avait rien de surprenant en comparaison avec les autres Etats fédéraux, si ce n'est que dès les années 70, les *Länder* ont obtenu la garantie que les subventions fédérales ne soient plus octroyées par des accords bilatéraux, mais acceptées par le *Bundesrat* ou par des arrangements contractuels impliquant le consentement de tous les *Länder*. A cet égard, il n'est pas surprenant d'observer que les *Verwaltungsabkommen* sont le fruit de cette homogénéisation, comptant la signature des 16 *Länder* et du gouvernement fédéral.

Cependant, ce système interconnecté est progressivement devenu problématique : dans la période d'après-guerre froide, les acteurs gouvernementaux n'ont pas réussi à développer des arrangements institutionnels, ni à accepter des compromis, alors que l'Allemagne faisait face à de multiples défis, tels que l'unification des *Länder*, l'élargissement européen, la globalisation économique ou encore les changements démographiques. En réalité, le fédéralisme allemand était davantage considéré comme un système de négociations (Scharpf, 1997) ou un système multi-veto (Tsebelis, 2002), dans lequel les choix politiques

¹⁰¹ Dans un régime multipartite, une grande coalition se produit lorsque les deux principaux partis politiques de deux idéologies politiques opposées s'allient pour former un *gouvernement de coalition*. Au fil des années, la coalition CDU/CSU - SPD s'est souvent imposée dans le système politique allemand.

sont formés par les intérêts de chacun et par les préférences politiques des gouvernements. La réforme de 2006 devait ainsi contrer à cette impassibilité politique et sortir les procédures de décision de l'impasse.

5.5.2 La réforme de 2006

La réforme du fédéralisme de 2006 est la plus récente en Allemagne, mais aussi la plus ambitieuse des 52 révisions de la Loi Fondamentale effectuées depuis son entrée en vigueur en 1949. Elle a été mise en œuvre par deux lois connexes: l'une avait pour objectif de réviser la LF, tandis que la seconde modifiait une vingtaine de lois et en créait quatre nouvelles. A elle seule, la réforme a modifié vingt-cinq articles de la Constitution allemande. L'objectif majeur de la réforme en Allemagne était de diminuer le nombre de lois fédérales qui nécessitaient l'approbation des *Länder* (Stecker, 2016). Le droit de veto des *Länder* sur les lois fédérales bloquait trop souvent les processus de décision, menant alors la politique allemande vers l'inertie, ce que Fritz W. Scharpf (1985) désignait comme le piège de la décision commune (*Politikverflechtungsfalle*). Plus précisément, la Commission pour la modernisation de la structure fédérale s'est surtout concentrée sur l'article 84 LF, qui prévoyait l'accord du *Bundesrat* dans le cas où la législation fédérale implique des règles d'organisation et des procédures administratives touchant directement les *Länder* (Scharpf, 2005 :10).

Cette réduction du droit de veto des *Länder* n'allait pas passer inaperçu, ni éviter quelques controverses, et nécessitait des compensations importantes, telles que l'élargissement des compétences législatives de ces gouvernements régionaux (Scharpf 1994). Néanmoins, cette participation réduite des *Länder* allait également leur permettre de gouverner sans entraves et de résoudre certaines problématiques économiques et sociales sur leur territoire. Cette mesure devait sortir l'Allemagne d'un état de « blocage des réformes » dont elle était fréquemment confrontée (Stecker, 2016).

Scharpf (1978) voit en ce système d'enchevêtrement et de collaboration commune en Allemagne (*Politikverflechtung*) comme la combinaison du veto législatif du *Bundesrat*, du système de péréquation financière et de la prolifération des programmes conjointement financés. Il désigne la multiplicité des réseaux d'acteurs verticaux et horizontaux, tous en situation de bloquer mutuellement leurs capacités respectives d'influence (Wollmann, 2004: 4). Certains autres évoquent un fédéralisme « imbriqué » (Wachendorfer-Schmidt, 2004 :272). La révision du *Politikverflechtung* (Wachendorfer-Schmidt en 2004 : 273), s'est d'ailleurs caractérisée par l'abandon par le législateur fédéral de quelques-unes de ses compétences aux *Länder* qui, en retour, ont dû à abandonner quelques-uns de leurs pouvoirs de codécision sur la législation fédérale votée au *Bundesrat*.

Un des autres objectifs de la réforme allemande était de freiner le phénomène de centralisation croissante des décisions au niveau du gouvernement fédéral (Benz, 2005, 2009), phénomène bien connu en Suisse. La

solution à ces enchevêtrements était de réviser la séparation des tâches entre le *Bund* et les *Länder* (Stecker, 2016 :8 ; Auel, 2008). Notons toutefois que si la Fédération a pu étendre ses compétences au fil des réformes constitutionnelles, c'était pourtant en comptant l'approbation des *Länder*. Ces derniers conservaient leurs compétences administratives, mais la Fédération les dédommageait en retour aux moyens de cofinancements (Lechevalier, 2003). Ce fédéralisme concurrentiel est pleinement assumé en Allemagne et permet de réajuster la balance entre l'Etat et le marché. Cependant, cette promotion du fédéralisme compétitif a été comprise par les cinq *Länder* Est-allemands précaires financièrement dont Berlin ou la Brême, comme un abandon de la solidarité nationale et une attaque des *Länder* de l'Ouest (Scharpf, 2005 :6). Avec la réforme, décentraliser les compétences législatives au profit des *Länder* était motivé par la recherche de meilleures solutions aux problèmes communs, ce qui correspond davantage au fédéralisme compétitif allemand.

La réforme de 2006 s'inscrit dans un contexte saccadé élargi puisqu'elle fut la première parmi trois autres vagues de transformations. La seconde vague s'est en réalité produite en 2009 avec l'introduction du frein à l'endettement, projet qui visait à contenir les dettes publiques excessives des *Länder* en créant un « Conseil de stabilité » (Kropp et Behnke, 2016). La loi fondamentale exige dès lors que les budgets des *Länder* soient à l'équilibre dès l'exercice 2020. Contrairement à l'Allemagne, le frein à l'endettement en Suisse ne fait pas partie du projet RPT. Il a été accepté en votation populaire le 2 décembre 2001, soit des années avant la RPT, mais ne concerne que le gouvernement fédéral et non les budgets des cantons. Le principe est simple : sur l'ensemble du cycle conjoncturel, le montant total des dépenses ne doit pas excéder celui des recettes. Et alors que le rapport 2013 de la Confédération sur le frein à l'endettement montre des résultats positifs et prometteurs, la situation en Allemagne n'est pas bonne : le projet 2009 lançait les politiques d'austérité, provoquant sur davantage de pression sur les gouvernements, qui ne pouvaient prendre en charge les tâches additionnelles attribuées suite à la première réforme (Kropp, 2010).

5.5.3 Réforme de la péréquation financière

C'est justement avec la troisième étape de réforme qui se fonde sur le principe de solidarité nationale, qu'un réajustement de la péréquation financière est planifié en Allemagne. Son ancrage constitutionnel intervient aux articles 72.2-3 et 106.3-2 LF précisant et redéfinissant l'équité territoriale et d'aménagement du territoire en stipulant « l'équivalence des conditions de vie sur l'ensemble du territoire de la RFA, ainsi que de préserver l'unité juridique et économique ». Cet impératif, faisant la caractéristique majeure du fédéralisme allemand, dicte la plupart des instruments de politique régionale et de redistribution des ressources fiscales. En termes de finances publiques, l'Allemagne a toujours misé sur la solidarité et la concurrence. D'une part, les *Länder* participent aux responsabilités et aux tâches communes et d'autre part, défendent leur indépendance et leur autonomie.

Cette réforme de « fonds » de la péréquation financière n'est prévue que pour l'horizon 2019, année d'expiration du « Pacte de Solidarité II », au titre duquel sont versées les aides à la reconstruction des *Länder* Est-allemands. Certains *Länder* sont encore lourdement endettés, tels que Berlin ou La Saar. Suite à la réunification, l'uniformisation des conditions de vie sur l'ensemble du territoire a demandé une participation excessive des *Länder* Ouest-allemands au bénéfice des nouveaux *Länder*. La péréquation se montrait assurément trop ambitieuse (Guihéry, 2001). Aujourd'hui, cette péréquation financière n'est pas encore ajustée au mieux de la volonté de tous les *Länder*. C'est le 17 octobre 2016, que le gouvernement fédéral et les gouvernements des 16 *Länder* se sont accordés sur la réorganisation de leurs relations financières. Ils ont décidé de ne pas reconduire sous sa forme actuelle le système de péréquation financière en faveur des *Länder* de l'ex-Allemagne soviétique. Le Pacte expirera donc comme prévu en 2019. Il laissera la place en 2020 à un nouveau système de redistribution entre Etat et *Länder*, qui augmentera le montant de l'impôt reversé par l'Etat aux *Länder*, et qui sera dynamisé en fonction de l'accroissement des recettes fiscales de l'Etat. Il sera en vigueur jusqu'en 2030 (*Bundesregierung*, 2017).

Bien que le fédéralisme allemand soit positivement reconnu comme un institutionnalisme *dynamique*, les experts en la matière ne peuvent que critiquer aujourd'hui cette réforme en « zigzag » qui n'est en réalité qu'un amalgame de contradictions, passant d'un désenchevêtrement pour plus d'autonomie à un ré-enchevêtrement engendré par l'austérité fiscale imposée par le frein à l'endettement (Kropp, 2010). Au regard de la RPT, force est de constater que les procédures et les causes des réformes en Allemagne ne sont pas les mêmes qu'en Suisse. La différence la plus visible est cette volonté de séparer la péréquation financière de la répartition des tâches en Suisse, alors qu'en Allemagne tout a été traité dans le même projet.

5.6 Quels résultats ?

Aujourd'hui, le bilan allemand semble mitigé. Pour les spécialistes, la réforme initiée en 2006 a échoué (Kropp, 2010). En pratique, aucun changement incrémental du fédéralisme et de son application n'a été observé. Le désenchevêtrement s'est avéré inadéquat pour certaines politiques publiques dans la mesure où davantage de compétences ont été dévolues aux *Länder* mais sans pour autant prévoir un financement supplémentaire. D'autant plus que les *Länder* ne peuvent lever d'impôts, à quelques rares exceptions près. Ils ne peuvent donc que compter sur leur part d'impôt fédéral direct, à savoir l'impôt sur le revenu, la TVA et l'impôt sur les sociétés. Aujourd'hui, seules les taxes suivantes sont encaissées directement par les *Länder* : l'impôt sur les successions, l'impôt sur les loteries et l'impôt foncier. Ces trois taxes sont les seules uniquement gérées par les *Länder*, mais ne représentaient en 2013 que 6,5 % de l'ensemble de leurs revenus fiscaux. Même si la troisième vague de réforme concernant une meilleure péréquation financière est en cours depuis 2009, les *Länder* les plus riches en sont toujours insatisfaits. Actuellement, seulement quatre *Länder* sont contributeurs et douze sont bénéficiaires. La Bavière par exemple, contribue à elle seule à la

moitié des subventions totales. La capitale allemande, Berlin, est la principale bénéficiaire de ce système. D'où le sentiment des *Länder* du sud de « payer pour les autres ». Sentiment d'ailleurs souvent soulevé par les cantons contributeurs en Suisse (Manow et Burkhart, 2004).

L'autre signe montrant que la portée de la réforme dans son ensemble demeure faible, est encore le phénomène de veto du *Bundesrat*. En effet, une analyse effectuée par Manow et Burkhart (2004) ne supporte pas la thèse des blocages par veto des *Länder*. Ils ont étudié l'anticipation de veto de 5038 lois fédérales introduites au Parlement allemand entre 1976 et 2002. Ces scientifiques sont arrivés à la conclusion que le gouvernement anticipe de manière récurrente le pouvoir de veto des *Länder* lors de la rédaction de la législation dans le but d'éviter toute opposition. Il existe donc une « autolimitation par anticipation » du gouvernement fédéral qui diminuerait l'effet direct de veto de la chambre haute (Mankow and Burkhart, 2004: 7). A cet égard, ces scientifiques supposent que la réforme n'a pas contribué à accélérer le processus de décision législatif (Burkhart, Manow and Zibblatt, 2008:537). En réalité, ce sont moins de 3% de toutes les initiatives qui sont bloquées par le veto direct du *Bundesrat*. Dans le même contexte, l'analyse effectuée par Stecker (2016) de toute la législation fédérale entre 1978 et 2016, montre que la menace de veto des *Länder* a été généralement réduite de 17%, mais reste inchangée à 65% dans les domaines des lois sur les taxations. Ainsi, il y a moins de blocages que nous pourrions le croire.

5.7 Conclusion et perspectives

Comparer les réformes institutionnelles et les mécanismes de collaboration verticale en Suisse et en Allemagne s'est avéré plus difficile qu'escompté. En effet, les applications pratiques des réformes institutionnelles sont considérablement diverses et posent des enjeux d'analyse particulièrement complexes. Premièrement, les causes qui ont mené aux réformes respectives n'étaient pas les mêmes. D'une part, avec la réforme financière de 1969, l'Allemagne espérait pallier aux inégalités en instaurant une équivalence des conditions de vie, inscrite d'ailleurs dans la LF. Les acteurs politiques en Suisse souhaitaient également diminuer les différences et ont convenu d'établir des exigences minimales. La réforme allemande introduit également des tâches communes gérées conjointement par le gouvernement fédéral et les *Länder* et revoit la péréquation financière. D'autre part, la réforme veut pallier aux blocages parlementaires en réduisant le pourcentage de législation requérant le consentement du *Bundesrat*. Dans cette perspective, nous pourrions penser que le potentiel de blocage des *Länder* tend à être diminué, tandis que l'autonomie des cantons en Suisse se renforce. En Suisse, ce sont plutôt la centralisation des compétences vers la Confédération et la perte d'autonomie des cantons qui ont amené à la RPT en 2008.

Deuxièmement, alors qu'en Allemagne la réforme de 2006 s'est étendue par vague à la question du frein à l'endettement (2009) et de la péréquation financière (2019), la Suisse a séparé les projets de réforme : le

frein à l'endettement (2001) et la RPT n'ont pas fait partie du même processus de réforme, ni des mêmes niveaux étatiques.

Troisièmement, les résultats en sont bien différents : en Suisse, les évaluations fédérales et cantonales effectuées jusqu'à maintenant montrent que la RPT est une réussite bien que parfois mitigée, alors que de nombreux experts allemands dénoncent la faible portée de la réforme de 2006. La réforme a plutôt résulté sur des modifications constitutionnelles insignifiantes et ne peut être prise comme exemple par les autres fédérations (Benz, 2016). Par ailleurs, elle s'inscrit dans un contexte allemand plus difficile, alourdi par une européanisation des politiques publiques, mais aussi par un lourd passé de guerre froide. En effet, le système de péréquation financière suisse ne connaît pas les difficultés qui incombent à l'Allemagne depuis la chute du mur. Il a été beaucoup plus ambitieux que la Suisse en raison de l'homogénéisation des conditions de vie égales sur tout le territoire prévue par la Loi fondamentale, sous-entendant alors une lourde prise en charge financière des nouveaux *Länder* par les *Länder* Ouest-allemands. Certains experts sont persuadés que le système allemand a perdu de sa flexibilité suite à toutes ces modifications dans la loi fondamentale, augmentant ainsi la régulation constitutionnelle (Bednar, 2009 ; 1999 ; Dose et Reus, 2016). Bien que la réforme ait encouragé la pratique de la négociation, de la coopération et du consensus, renforçant alors les relations inter-administratives, elle a aussi affaibli le fédéralisme allemand. L'équilibre des pouvoirs a glissé vers le centre, tandis que la plupart des gouvernements des *Länder* se sont montrés réticents à prendre en charge des politiques autonomes. L'incohérence de la distribution des tâches, les contradictions dans les objectifs de réforme et l'écart important entre les ambitions des réformateurs et la pratique, sont autant de faits à déplorer.

En début de chapitre, nous nous demandions si les nouveaux mécanismes de collaboration verticale en Suisse étaient réellement novateurs et inédits. Dans une perspective comparative, la réponse est non puisque l'Allemagne applique des contrats similaires aux conventions-programmes depuis 1969, qui répondent aux mêmes objectifs de répartition des tâches et de ressources. De même, ces deux contrats verticaux sont des produits de réforme. Toutefois, la RPT s'inscrit dans le paradigme de la nouvelle gestion publique et met l'accent sur un partenariat entre les cantons et la Confédération, sur une distribution des rôles entre opérationnel et stratégie et sur l'adoption de budgets globaux. Dans cette perspective, l'évolution de la collaboration verticale s'affiche dans un cadre inédit. D'autres différences subsistent, notamment le nombre de signataires du contrat : alors qu'en Allemagne, ces contrats ne sont utilisés que pour quatre domaines publics et incluent les 16 *Länder* et le gouvernement fédéral, en Suisse les contrats ne sont appliqués que pour une vingtaine de tâches communes et se concluent entre la Confédération et chaque canton. La Suisse pourrait néanmoins tirer des leçons des contrats administratifs allemands qui accueillent la satisfaction des *Länder* depuis 1969. Depuis leur introduction, ils n'ont d'ailleurs jamais été modifiés, preuve que le système en place fonctionne. En Suisse néanmoins, les conventions-programmes comportent d'autres types

d'objectifs, plus difficiles et techniques à atteindre. En Allemagne, il a surtout été question de partenariat à caractère non-contraignant et général, sans objectifs fixes.

Ainsi, nous ne pouvons conclure sans atténuer notre réponse, d'abord parce que les systèmes politiques et administratifs ne sont jamais identiques et que chacun développe ses propres variantes. Ensuite, parce qu'aucun des processus de réformes n'est encore achevé.

Synthèse chapitre 5

L'étude comparative avec laquelle le cinquième chapitre s'achève contribue à prononcer encore davantage la singularité de la réforme du fédéralisme suisse et de ses instruments contractuels. Les tenants de la discipline comparative mettent en évidence son utilité pour mieux connaître les événements et améliorer la qualité des inférences causales que les chercheurs avancent sur les phénomènes mis en examen. En comparant la réforme suisse et les instruments associés avec les réformes institutionnelles en Allemagne, cette étude a permis de mettre en perspective la particularité du système de division des compétences et de l'utilisation de CPs en Suisse dans la collaboration verticale. Même si les deux cas de réforme sont très similaires en termes d'objectifs (amélioration de l'efficacité, distribution des tâches et ressources), les résultats ont été considérablement distincts. Les accords verticaux allemands s'inscrivent dans un cadre et un contexte similaires à la Suisse certes, mais sont passablement divergents en termes de contenu et de structure. Ces différences sont déjà importantes entre eux, certains comprenant plusieurs pages et précisant les parts de subventionnement et la durée contractuelle, alors que d'autres demeurent très succincts et ne donnent que peu d'indications.

Ayant recours à une analyse comparative historique, nous avons souhaité souligner les particularités suisses face à celles définissant l'Allemagne. Procéder à ce parallèle aide à mieux se rendre compte des similitudes et différences, tout en restant attentif et fidèle aux variations historiques et politiques des cas examinés. Par voie de conséquence, nous avons constaté que ces deux Etats fédéraux veulent donner plus d'autonomie aux régions et freiner la centralisation des compétences. Tous deux utilisent des contrats verticaux permettant de donner un cadre aux relations intergouvernementales et de discuter de l'attribution de compétences de chaque niveau étatique. Toutefois, il ne faut pas omettre la taille des Etats comparés, qui peut avoir une signification importante dans l'introduction et l'exécution de nouveaux mécanismes. La petite taille de la Suisse contribue au succès des réformes où les citoyens sont proches des institutions politiques.

En plus de la taille, le système fédéral allemand a été reconstruit dans un contexte de défaite d'après-guerre, dans lequel il était primordial d'empêcher une croissance démesurée du pouvoir du gouvernement fédéral. La construction de l'Etat ne s'est donc pas créée par l'alliance d'entités fédérées comme en Suisse, mais par les recommandations des pays vainqueurs et de l'Europe qui voulaient retrouver et commercer avec un Etat fort et stable. Dans cette période d'après-guerre, l'importance pour l'Allemagne se situait dans la clause de nécessité, qui assurait l'établissement de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral. Cette disposition a entraîné de nombreux blocages des *Länder* au Parlement allemand, qui représentait un vrai problème pour le système politique. La réforme de 2006 voulait ainsi pallier ces blocages.

Nous avons également constaté que les contrats verticaux appliqués entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux pour traiter des tâches communes s'inscrivent dans un cadre très similaire aux conventions-programmes suisses. Néanmoins, si les contrats allemands ont été lancés en 1969 et les conventions-programmes en 2008, ces dernières sont beaucoup plus « techniques ». En effet, les contrats allemands demeurent généraux et non-contraignants, ne fixant généralement pas les montants des subventions fédérales, ni d'indicateurs aux objectifs. De plus, les enjeux semblent être moins importants dans la mesure où les *Länder* n'ont pas l'autonomie fiscale des cantons puisque ne perçoivent pas d'impôts et sont moins réticents à signer de tels contrats. Dans le cas des conventions-programmes en revanche, les négociations et les discussions sont cruciales.

Bien que les contextes soient distincts, tous deux ont adopté des systèmes ressemblants. Ces accords verticaux permettent de mieux clarifier les compétences et les tâches entre les niveaux étatiques et représentent déjà un apport certain.

Résumé de la deuxième partie

Au croisement de cette deuxième partie et de la suivante, nous souhaitons souligner au lecteur quelques remarques et conclusions importantes. Le premier chapitre qui la compose, le chapitre 4, a voulu mettre en perspective l'instrument des conventions-programmes, en particulier dans le panel des contrats verticaux déjà en application dans l'administration suisse. Dans le chapitre suivant, il a été question de les comparer avec un contrat vertical en vigueur dans les administrations allemandes.

Le chapitre 4 a montré que les instruments des CPs ne révolutionnent pas l'univers de la contractualisation en Suisse puisque des outils comparables existaient déjà avant 2008 entre les gouvernements fédéraux et cantonaux. En revanche, ce sont plutôt le cadre général et les procédures qui les accompagnent qui se positionnent comme inédites et bouleversent les anciennes pratiques de coopération et de financement entre la Confédération et les cantons. Ce chapitre nous a encore montré les limites des CPs puisqu'elles

ne peuvent être appliquées à toutes les tâches communes. Certaines de ces tâches en effet sont complexes à mettre en œuvre puisque requièrent l'implication de nombreux acteurs privés ou publics, s'étendent sur plusieurs territoires cantonaux et exigent une période d'exécution parfois supérieure à quatre ans, comme c'est le cas des CPs.

Dans ce contexte comparatif et de mise en perspective, nous avons ainsi analysé le fonctionnement de deux autres types de contrats, les conventions de prestations pour le domaine commun des transports publics urbains et régionaux, et les conventions de financement pour le domaine des projets d'agglomération. Tous deux font partie de la liste des tâches communes. Leur étendue d'exécution est impressionnante avec plus de 400 entreprises employant 91 000 salariés pour les transports suisses. Ces conventions de prestation réservent de nombreuses similitudes avec les CPs : avec une période contractuelle de quatre ans, elles listent aussi des objectifs et fixent des indicateurs à la façon des CPs. Cependant, le nombre de cantons signataires à la CP s'élève quelquefois à sept.

Nous avons également observé qu'en sus des conventions de prestations, des conventions d'objectifs sont soumises aux entreprises de transport par la Confédération ou les cantons. Ces seconds types de contrats sont chapeautés par des conventions d'offres qui contiennent les engagements financiers détaillés des commanditaires. Il a été intéressant d'observer que de la dépendance reconnue des cantons pour les contributions fédérales n'est pas étrangère au domaine précité. Le risque d'un retour à une centralisation apparaît donc un problème récurrent pour toutes les tâches communes, non seulement celles traitées par les CPs. En ce qui concerne les conventions de projets d'agglomération, leur application traverse également les niveaux d'acteurs, impliquant la Confédération, les cantons et les communes, sans compter d'autres acteurs issus du secteur privé. Ces conventions sont traitées entre l'agglomération (habituellement par le canton) et la Confédération.

Ce chapitre permet au lecteur de mieux appréhender le fonctionnement des CPs, leurs contenus, les conditions qu'elles introduisent, leurs durées, ainsi que leurs structures. Il a été d'ailleurs utile de rappeler les exigences qui accompagnent les négociations entre la Confédération et les cantons, en particulier comment se déroule le *controlling*, les sondages, les échanges d'expérience et la surveillance financière. Nul doute que ces CPs encouragent les réflexions des scientifiques qui essayent de les situer dans le panel contractuel de l'administration publique suisse. Nous ne faisons donc pas exception et soumettons trois remarques issues de nos analyses des CPs :

- Les CPs ne sont que la pointe de l'iceberg lorsqu'il s'agit d'observer le mécanisme dans son ensemble. Ces contrats, d'apparence minimaliste et simpliste, impliquent encore des procédures complexes et longues parfois et une structure plus conséquente composée de divers autres documents.

- Pour contrer les divergences d'application issues des grandes disparités cantonales, il était question d'uniformiser le système par l'introduction des CPs. Or, il s'avère que les charges administratives sont encore très importantes dans certains domaines. Nous avançons alors l'idée d'inclure davantage de cantons dans les CPs, et ce, de façon automatique, surtout dans des domaines transterritoriaux ou multisectoriels, à l'exemple de ce qui se fait pour les parcs d'importance nationale.
- La troisième et dernière réflexion se tourne vers l'automatisation de la multiplication d'un modèle similaire aux CPs vers les communes, qui permet de simplifier encore davantage les procédures verticales. D'ailleurs, nous avons vu que les cantons de Vaud et de Zurich le font déjà activement dans le domaine de l'intégration.

Ce chapitre a encore porté sur le domaine des mensurations officielles qui est un excellent exemple d'une collaboration réussie entre la Confédération, les cantons et le domaine privé. Les principales différences qui distinguent cette CP des autres se situent dans : (1) la forte coordination en amont entre les cantons et la Confédération, (2) le faible nombre d'employés œuvrant dans ce domaine, facilitant alors la communication interne, (3) le caractère très technique du domaine facilitant alors le *controlling* et donc l'obtention de résultats, (4) l'existence d'accords de prestations qui se concluent chaque année de la période quadriennale contribuant à l'ajustement des montants et les objectifs, (5) l'uniformisation des documents internes et enfin, (6) une simplicité évidente du tableau Excel accompagnant les rapports annuels.

Cette mise en perspective nationale permet donc de mieux se rendre compte de la ramification contractuelle en Suisse. Le chapitre souligne encore un peu plus cette perspective en nous offrant une comparaison internationale : l'Allemagne correspond à un fédéralisme coopératif tout comme la Suisse et exprime de fortes similarités en matière de collaborations verticales et d'instruments contractuels. La Suisse peut tirer des leçons des contrats administratifs allemands qui accueillent la satisfaction des *Länder* depuis 1969. Néanmoins, la comparaison se heurte à certaines limites puisque la portée des instruments contractuels verticaux suisses et allemands se distingue radicalement. Alors que les conventions-programmes comportent des objectifs relativement contraignants, très techniques et parfois difficiles à atteindre, les contrats verticaux allemands (*Verwaltungsabkommen*), de durée indéterminée, sont de conception souple, générale et non-contraignante, sans objectifs fixes.

Suite aux développements théoriques et contextuels offerts dans la première partie, suivis par la mise en perspective des conventions-programmes de la seconde partie, le lecteur a désormais toutes les clés en main pour s'intéresser aux analyses empiriques des conventions-programmes. Celle-ci a impliqué une importante récolte de données (entrecoupée entre 2014-2016), des analyses approfondies (2016-2017), puis une longue mise en application de deux méthodes combinées (2016-2017), l'une étant de type quali-quantitatif et l'autre de type qualitatif.

TROISIEME PARTIE : ANALYSES EMPIRIQUES DES CONVENTIONS-PROGRAMMES

Chapitre 6 : Analyse des résultats par niveau étatique

Dans la perspective d'apporter des éléments de réponse à nos différentes questions de recherche, nous traitons les données issues de nos entretiens semi-directifs et des questionnaires (questions fermées et ouvertes) (annexe 9). Nous débutons par indiquer comment les données ont été récoltées (6.1), qui a d'ailleurs pris un certain temps dans la mesure où nous nous sommes intéressés aux trois niveaux étatiques, nécessitant différents moyens de collecte. Ensuite, nous expliquons comment les données ont été traitées (6.2). Nous poursuivons avec les appréciations cantonales (6.3) qui reposent principalement sur les procédures des CPs et les effets de la RPT dans les administrations cantonales. Le chapitre se poursuit avec les appréciations fédérales (6.4) donnant également les résultats des entretiens sous forme d'histogrammes ou de tableaux. Ce chapitre s'achève finalement avec les appréciations communales (6.5), également présentées sous forme synthétique. Une synthèse du chapitre vient finalement clore notre développement analytique.

6.1 Collecte des données : questionnaires et entretiens semi-directifs

L'étude empirique porte sur vingt-sept études de cas correspondant à cinq CPs appliquées dans six cantons. Trois sont malheureusement manquantes, deux responsables zurichois et un responsable bernois n'ayant pas souhaité participer à l'enquête (annexe 3). Pour que la sélection soit la plus large possible en termes de représentativité, nous avons choisi les cas en fonction de critères précis¹⁰². Au bout du compte, nous avons choisi les cantons de Vaud, Valais, Genève, Zurich, Berne et Uri, distincts en termes de tailles, de densité de population, du nombre de communes, du potentiel économique et d'appartenance linguistique. Les CPs ont, quant à elles, été sélectionnées en fonction du domaine (environnement, culture, migrations ou encore politique régionale), mais aussi en fonction des difficultés pratiques que chacune soulève¹⁰³. Chacune des cinq CPs a déjà été examinée et les résultats ont été publiés dans le cahier n° 294 édité par l'IDHEAP et intitulé *Les conventions-programmes. Un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse*, paru en août 2016. Cette publication d'environ 200 pages a permis d'alléger le contenu de cette thèse et d'offrir les premières analyses fréquentielles des vingt-sept entretiens effectués dans les

¹⁰² Ces critères de sélection sont développés au sous-chapitre 1.3.2.

¹⁰³ Ces difficultés pratiques sont expliquées au sous-chapitre 1.3.1.

cantons entre 2014 et 2016 (annexe 3). Si ce cahier donne toutes les particularités et les similitudes de chacune des CPs, il en présente également le contexte et les bases légales.

Nous avons débuté notre recherche en collectant les CPs directement auprès des administrations cantonales lorsqu'il ne nous a pas été permis de les trouver en libre accès sur internet. Dans la mesure où cette thèse a été rédigée entre 2014 et 2017, nous avons récolté les CPs des périodes quadriennales 2008-2011 et 2012-2015 et non celles de 2016-2019, les résultats n'étant évidemment pas disponibles avant la fin du travail. Si notre recherche repose essentiellement sur ces deux premières périodes, il est toutefois important de préciser que les réponses obtenues dans les questionnaires distribués aux responsables cantonaux et fédéraux ont surtout concerné la deuxième période, les responsables n'ayant pas toujours été en fonction lors de la première période, même si neuf répondants ont entre 5 et 10 ans d'ancienneté et que six d'entre eux en ont entre 10 et 15 ans. Neuf autres répondent à plus de 20 ans d'ancienneté (annexes 6 et 7).

La collecte des données s'est déroulée en trois étapes, correspondant à la nécessité d'obtenir le point de vue des trois niveaux institutionnels.

Premièrement, un questionnaire de vingt-sept questions, rédigé en français et en allemand a été soumis aux responsables cantonaux concernés par l'étude (annexe 1)¹⁰⁴. A l'origine, seul un responsable d'un canton et d'un domaine public devait être interrogé, représentant initialement un premier échantillon de trente personnes. Or, plusieurs répondants d'un même département ont voulu parfois prendre part à l'enquête (annexe 2 et 3). Les entretiens ont été conduits entre août 2014 et août 2016. La différence d'âge, d'expérience et de position professionnelle des personnes entretenues assurent l'obtention d'un échantillon élargi et varié et tous les niveaux hiérarchiques de l'administration ont été pris en compte, que ce soit de l'employé au directeur de service ou de département. Tandis que neuf femmes et dix-neuf hommes ont été entretenus, la majorité des répondants occupait le poste de directeurs ou directrices (6), chef/fes de service (12) ou employés administratif/ves (6) (annexes 3 et 6). Les entretiens ont duré une heure et demie en moyenne et ont été enregistrés, avant d'être retranscrits. Le déroulement des entretiens était chaque fois le même : d'abord, la personne complétait le questionnaire, puis dès qu'elle nécessitait des clarifications ou des explications, une discussion pouvait débiter et parfois résulter sur de nouvelles informations. Trois questions ouvertes, que nous allons présenter au point 6.3.8, se situent à la fin du questionnaire et ont permis une discussion plus approfondie. L'utilisation d'un dictaphone était alors très utile pour ne perdre aucune information *ad hoc* au questionnaire.

Le questionnaire a été rédigé en septembre 2014 et directement mis à l'essai auprès des sept premières personnes rencontrées dans les administrations des cantons de Vaud, Genève et Berne (annexe 2). En

¹⁰⁴ Seul le questionnaire en français a été joint aux annexes.

général, le questionnaire s'est avéré suffisamment pertinent et compréhensif. Trois questions ont néanmoins été légèrement modifiées suite aux recommandations de certaines personnes entretenues. Considérant le fait qu'un seul et même questionnaire ait été utilisé pour récolter les avis des personnes officiant dans les six cantons de l'enquête, il a été parfois nécessaire de modifier ou de préciser la question à l'oral, en fonction du domaine. Par exemple, les délais imposés dans la deuxième période (2015) des CPs ne sont évidemment pas les mêmes pour le domaine de l'intégration cantonale (2014-2017).

Deuxièmement, ce même questionnaire a été modifié en vue de recueillir les appréciations des répondants fédéraux (annexe 5). La formulation des questions a dû être revue, ainsi que quelques questions supprimées qui ne concernaient que les cantons. Le nouveau questionnaire se compose finalement de 17 questions et a également été traduit en allemand (annexe 4). Nous n'avons pas mené d'entretiens dans ce cas, mais uniquement soumis les questionnaires aux cinq répondants fédéraux¹⁰⁵. Tandis que deux femmes et trois hommes ont été sollicités, les répondants occupaient les poste d'employé.e.s administratif/ve (2), de chef/fes de service (2) et de collaborateur/trices scientifiques (1) (annexe 7).

Troisièmement, en vue de collecter le point de vue des communes suisses, nous avons rédigé une nouvelle question à caractère très général et l'avons introduite dans un questionnaire plus large réalisé par les unités des professeurs Andreas Ladner à l'IDHEAP et Reto Steiner à Berne. Ce questionnaire a été envoyé aux secrétaires communaux en décembre 2016. Un tel type de questionnaire est régulièrement envoyé aux communes afin d'assurer un suivi des pratiques de gestion publique au niveau local, le dernier étant daté de 2009. 1868 communes sur les 2255 ciblées par l'étude ont participé au sondage, représentant plus de 80% de réponses. La question est la suivante : la réforme fédérale de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) a redéfini la collaboration verticale entre la Confédération et les cantons. Votre commune est-elle concernée par les conventions-programmes suivantes ? Les répondants ont alors trois possibilités de réponses (réponse par oui ou par non) (annexe 11) :

Q1 : La convention-programme est connue

Q2 : La commune participe à la convention-programme

Q3 : La commune a été consultée lors de l'élaboration de la convention

¹⁰⁵ La perception des offices fédéraux est évidemment déterminante pour notre étude sur la collaboration verticale, mais demeure une question de recherche secondaire, la principale question se rapportant à la perception cantonale de la performance des conventions-programmes.

6.2 Traitement et présentations des données

Afin d'agencer les données du questionnaire (annexes 9 et 10), nous avons recouru au logiciel de traitement statistiques SPSS. Les réponses ont été évaluées d'abord individuellement, puis comparées. Les variables mesurées dans ce questionnaire ne permettent pas de démontrer la causalité car elles ne prennent pas part à un « design expérimental » (Sigma, 2015). En d'autres termes, à ce stade de l'analyse empirique, nous n'avons pas encore de méthode expérimentale, à savoir nous ne testons pas des hypothèses causales, ni ne manipulons la variation d'une ou plusieurs variables. Pour prétendre à l'expérimentation causale, le chercheur doit tester en termes de causalité, l'effet d'une ou plusieurs variables indépendantes sur une ou plusieurs variables dépendantes. Il est donc seulement possible d'établir une relation entre les variables d'abord, mais non de déterminer un processus causal (Bryman et Cramer, 1999). L'examen des rapports entre les variables prendra alors la forme d'une étude de corrélation, à savoir de l'analyse des possibilités de variations entre variables (Ibid.).

Une analyse séparée des diverses variables a donc eu lieu pour répondre aux questions de recherche. Le mode de présentation des données repose sur des tableaux chiffrés et d'histogrammes pouvant offrir une présentation plus claire des différences entre les réponses, notamment s'il s'agit de dégager des tendances. Les résultats de chaque CP sont analysés, avant de passer à une synthèse présentant les moyennes et histogrammes groupés, illustrant les orientations des diverses variables malgré la limite évidente que représente la taille réduite de la sélection. Il est important de souligner que l'ensemble des données dans cette partie du travail est du rang de la *perception* des auteurs qui nous donne leurs *appréciations* et évaluent des situations. Il convient ainsi d'interpréter ces données avec les précautions d'usage relatives à leur statut. Le faible N (27) ne permet pas une généralisation des résultats, mais uniquement une généralisation analytique (Yin, 1994). Nous exploitons surtout les moyennes qui permettent de connaître la valeur unique que devraient avoir tous les individus d'un échantillon, pour que leur total soit inchangé. Elle représente donc la somme de toutes les valeurs divisée par leur nombre. Les appréciations de moyennes ont été attribuées proportionnellement sur la base des échelles de Likert (1937) exploitées dans le questionnaire (annexe 9).

Vingt-sept questionnaires ont pu être collectés sur un total de 30. Comme indiqué précédemment, les trois manquants sont ceux de Zurich et de Berne. Les responsables zurichois de la protection des monuments historiques et de l'encouragement à la politique régionale et ceux de la protection du bruit à Berne n'ont finalement pas souhaité répondre à l'enquête malgré plusieurs relances. Les questionnaires manquants ne représentent toutefois pas un biais important pour notre sélection dans la mesure où les réponses étaient redondantes au fil des entretiens et de nouvelles informations devenaient rares. Parmi ces vingt-sept entretiens, cinq concernent le canton d'Uri. Pour ce dernier cas, nous avons décidé de contacter les

responsables par téléphone et de leur envoyer le questionnaire par email plutôt que de se rendre physiquement dans le canton. Les réponses ne différant pas outre mesure, des déplacements dans le canton d'Uri ne relevaient pas d'une priorité capitale. Après avoir brièvement expliqué ce qui s'applique en matière de subventions fédérales (7.3.1), ainsi que leurs critères de répartition entre cantons, nous passons en revue les appréciations cantonales de chaque CP (7.3.2 et suivants), avant de comparer les moyennes (7.3.7).

6.3 Appréciations cantonales

6.3.1 Le fonctionnement des subventions fédérales

Dans la perspective de mieux comprendre les appréciations cantonales concernant les subventions et les montants octroyés, nous souhaitons d'abord expliquer leur fonctionnement. Les aides financières fédérales¹⁰⁶ des CPs sont contrôlées au moyen d'un crédit-cadre de quatre ans. Ce système de crédits-cadres comprend aussi bien les CPs que les projets individuels qui perdurent encore dans certains domaines difficiles à mettre en œuvre ou toujours en phase de développement, à l'exemple de la conservation des monuments historiques. Ils sont votés par les Chambres fédérales et servent de limite maximale pour les engagements à venir de la Confédération pour ces quatre ans (OFEV, 2008 : 23). Malgré leur création, le versement des contributions fédérales annuelles dépend du Parlement, qui détient la souveraineté budgétaire (Ibid : 25). Le principal financement du programme est assuré en commun par la Confédération et le canton concerné selon la clé de répartition 50 :50. Ce principe exige que le canton investisse au moins autant que la Confédération, mais peut sans autre investir davantage (ex : 30 :70 ou 40 :60). Les bases financières de la CP viennent ensuite des crédits d'engagement approuvés par les parlements fédéral et cantonal. Les crédits cantonaux ne sont généralement pas mentionnés dans la CP, surtout pour les cantons dans lesquels le programme est financé uniquement par des crédits budgétaires (Ibid. :26). Le financement de la part du programme non couverte par les contributions fédérales est du ressort du canton, qui y associe les communes, les propriétaires concernés, des privés ainsi que d'éventuels tiers et bénéficiaires (Ibid : 26). Plus le canton collabore avec ces acteurs tiers, plus il disposera d'aide financière à la mise en œuvre.

Dès la première heure du projet RPT, il a été clair que le volet de la péréquation financière devait être dissocié des mécanismes incitatifs des subventions pour les tâches communes. Or, même si ce premier volet de réforme était envisagé comme un projet distinct s'appuyant sur différents indicateurs de

¹⁰⁶ « Avantages moyennables (prestations pécuniaires, cautionnement, conditions préférentielles) consenties lors de prêts accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer (art. 3 LSu). Les aides sont une forme de subvention (OFEV, 2011).

distribution, il contribue indirectement à la réussite de la répartition des tâches. C'est en introduisant un système de compensation des charges par l'intermédiaire d'une indemnisation équitable aux cantons ayant des exigences topogéographiques et sociodémographiques diverses, que la péréquation financière permet aux cantons d'être plus en mesure de fournir les prestations publiques. A l'origine, l'influence du potentiel financier des cantons devait être atténuée. « Avec la réforme, le montant de la subvention ne dépendra plus de la capacité financière des cantons. » (OFEV, 2008 :25). Les subventions fédérales octroyées pour l'exécution des tâches communes s'inscrivent, elles, dans les limites d'une fourchette budgétaire fédérale et sont réparties selon les besoins, les objectifs et les capacités des cantons. Elles sont différentes en fonction du volume et ampleur du domaine public. Le CDF écrit en 2014 que la répartition des fonds fédéraux doit également se faire dans des conditions de concurrence : « celui qui dépose le meilleur programme obtient le plus d'argent » » (:4). En 2017, il rappelle que les subventions doivent en revanche être distribuées en fonction de critères équitables et uniformes et que la Confédération doit proposer une procédure transparente en matière d'affectation des fonds (:10). En outre, la normalisation des procédures facilite la gestion et garantit la sécurité du droit : critères d'attribution normalisés, formulaires officiels de demande, critères de calcul établis à l'avance ou encore listes de contrôle et projets-types (CDF, 2017 :10).

Le précédent système de péréquation financière était constitué pour moitié de subventions fédérales versées aux cantons pour l'exécution de nombreuses tâches communes. Ces versements comprenaient une subvention de base et un supplément péréquatif : plus le canton était financièrement faible, plus il recevait de suppléments péréquatifs. Or, pour pouvoir bénéficier de cette manne fédérale, le canton était habituellement tenu de participer à la dépense prévue, ce qui le contraignait à puiser dans ses ressources (DFF et CdC, 2007). S'il s'agissait d'un canton à faible capacité financière, il était incité à augmenter son budget pour recevoir autant de paiements péréquatifs que possible. Il optait souvent pour des projets dispendieux et surdimensionnés, sa stratégie étant d'obtenir la plus grande part possible. Enfin, il se concentrait surtout sur les domaines qui lui rapportaient le plus de suppléments péréquatifs.

Jusqu'en 2007, la Confédération attribuait ses subventions aux cantons en fonction de l'indice dit de capacité financière calculé en fonction du revenu cantonal, de la capacité fiscale, des charges fiscales et des charges structurelles inhérentes aux régions de montagne (tableau 19). Ce mélange d'indicateurs dépendant des recettes et des charges ne reflétait pas le besoin réel des cantons. Certains en tiraient de bien meilleurs avantages. L'agrégation de la charge fiscale dans l'indice de capacité financière avait un effet pervers : les cantons à faible capacité financière et à charge fiscale élevée avaient tendance à bénéficier davantage de la capacité financière, mais à charge fiscale moins élevée. Autrement dit, l'ancien système punissait le canton à faible capacité financière qui baissait ses impôts pour améliorer la compétitivité de sa place économique : la baisse de la charge fiscale se traduisait par une diminution de l'indice, ce canton voyait ses paiements péréquatifs diminuer.

La nouvelle péréquation financière vise à garantir un minimum de ressources à chaque canton et à réduire l'écart entre les cantons riches et les cantons pauvres. Les moyens introduits sont les compensations des charges liées aux facteurs sociodémographiques et topogéographiques, ainsi que la péréquation des ressources. L'indice est remplacé par le potentiel de ressources qui dépend de trois facteurs : le revenu imposable des personnes physiques, la fortune imposable des personnes physiques et les bénéfices des personnes morales (tableau 19).

Tableau 19 - L'indice de distribution entre ancienne / nouvelle péréquation financière

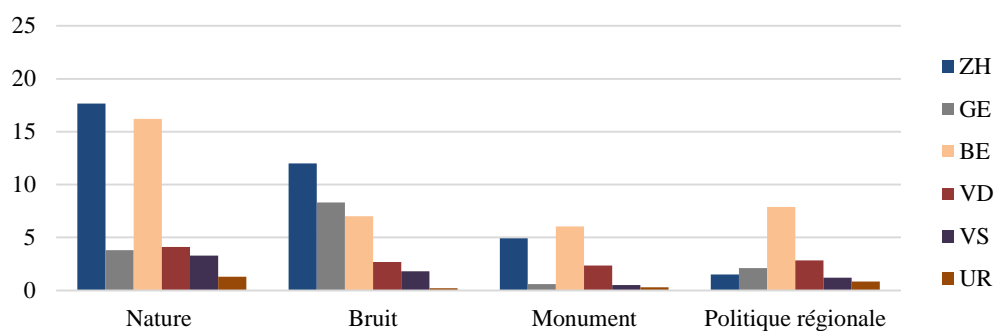
Ancienne péréquation financière	Nouvelle péréquation financière
<i>Indice de capacité financière du canton :</i>	<i>Indice de potentiel de ressources cantonales :</i>
- Revenu cantonal	- Revenu imposable des personnes physiques
- Capacité fiscale	- Fortune imposable des personnes physiques
- Charges fiscales	- Bénéfices des personnes morales
- Charges structurelles des régions montagneuses	

Source : DFF et CdC, 2007

Malgré ces nouvelles dispositions visant à favoriser une égalité financière, nous notons que les cantons riches Genève et Zurich ont le PIB le plus élevé et reçoivent davantage que la majorité des autres cantons (tableaux 20 et 21). Par conséquent, ils investissent davantage que les autres cantons, ce qui leur permet de disposer de plus de fonds dans l'exécution des tâches (les indications des montants s'apparentent à l'écriture de la clé de répartition 50 :50). Nous constatons encore que les domaines de la nature et du bruit sont plus exigeants en termes de coûts que le domaine de la conservation des monuments ou de la politique régionale. Les quatre domaines étudiés de la première période sont la conservation des monuments, la politique régionale, le bruit et la protection de la nature.

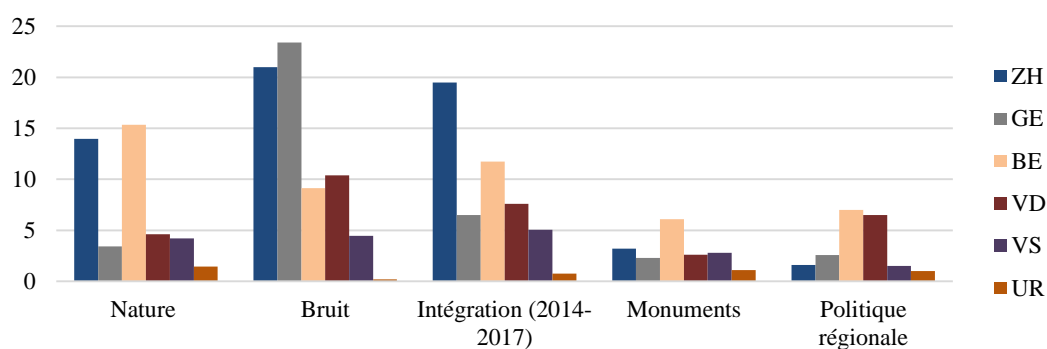
La CP dans le domaine de l'intégration n'apparaît qu'à la seconde période, dès 2014. A première vue, les montants de la seconde période sont généralement plus élevés pour les cantons de Zurich et de Genève, à quelques exceptions près (tableau 21). A l'extrême opposé, Uri ne reçoit qu'une très faible part des subventions en comparaison et ce, pour tous les domaines. Les montants des cantons de Vaud et Valais reçoivent à peu près les mêmes subventions. En ce qui concerne le canton de Berne, il reçoit des subventions plutôt élevées, à l'exception de la conservation des monuments historiques.

Tableau 20 - Subventions fédérales pour la période 2008-11 (en millions)



	ZH	GE	BE	VD	VS	UR	Total
Nature	17.67	3.8	16.2	4.1	3.3	1.3	46.37
Bruit	12	8.31	7	2.7	1.8	0.2	32.01
Monument	4.92	0.61	6.05	2.35	0.521	0.29	14.74
Politique régionale	1.5	2.1	7.9	6.4	1.2	0.85	16.38
Total	36.09	14.82	37.15	15.55	6.82	1.64	
PIB par canton (OFS, portrait des cantons 2017)	96 411	102 113	76 307	68 084	52 532	51 332	

Tableau 21 - Subventions fédérales pour la période 2012-15 (millions)



	ZH	GE	BE	VD	VS	UR	Total
Nature	13.95	3.43	15.34	4.6	4.2	1.45	42.97
Bruit	21	23.4	9.138	10.425	4.46	0.174	68.57
Intégration (2014-2017)	19.5	6.5	11.74	7.6	5.052	0.752	51.14
Monuments	3.2	2.288	6.10	2.6	2.8	1.092	18.08
Politique régionale	1.6	2.56	7	6.5	1.5	1	20.16
Total	59.25	38.18	39.32	31.73	18.01	4.47	
PIB par canton (OFS, portrait des cantons 2017)	96 411	102 113	76 307	68 084	52 532	51 332	

Source : montants tirés des CPs et graphiques dressés par l'auteur

Nous observons que certains cantons, ne reçoivent que peu de subventions, à l’instar généralement du canton de Vaud. Néanmoins, il ne faut pas toujours se fier aux chiffres présentés dans les tableaux dans la mesure où pour certains domaines publics, des prêts à intérêts réduits ou sans intérêts y sont ajoutés et peuvent être souvent élevés. Les montants accordés par la Confédération pour l’encouragement de la politique régionale dans le canton de Vaud en sont un bon exemple (période 2008-11) (tableau 22).

Tableau 22 - Exemple de la distribution des subventions pour la politique régionale (Vaud)

	Fonds perdus (millions)	Prêts (millions)
Vaud	6.4	25
CDEP-SO*	10.332	
Bassin lémanique	4.260	

*Conférence des directeurs de l’Economie de la Suisse Occidentale, réunissant les cantons de BE, VD, VS, NE, JU

Les fonds perdus mis à disposition pour la mise en œuvre représentent parfois plus de 80% de l’ensemble des aides financières pour une période quadriennale et les fonds cantonaux sont parfois globalement deux fois supérieurs aux contributions financières de la Confédération (DEE, 2017). Dans le domaine de la politique régionale par exemple, ces fonds perdus sont alloués pour des études, des mesures organisationnelles ou des manifestations (art. 7 LELPR, juin 2009 901.02). Un autre exemple où les subventions fédérales sont relativement faibles, est celui de la protection du bruit dans le canton de Vaud pour la première période, qui reçoit 2.7 millions. Or, à ce montant, s’ajoutent encore l’engagement du canton et de ses communes de 12.5 millions pour réaliser les mesures concernées pour la protection du bruit (service des routes, vd.ch). La part cantonale représente quant à elle, 4.4 millions, le reste étant ajouté par le niveau local (150 communes y participent).

Entre les deux périodes de programmes, la plupart des montants sont en hausse, en particulier pour le domaine du bruit dans les cantons de Zurich (+9), Genève (+15.09) et Vaud (+7.7) (tableau 23). Une des raisons à cela et en particulier pour le domaine du bruit, vient des études de terrain effectuées durant la toute première année, nécessaires à tout assainissement des routes : le programme se lestait déjà d’une année de retard et certaines subventions ont dû être reportées sur la deuxième période contractuelle. Cette augmentation inhabituelle des montants est donc justifiée par ces délais d’études et de préparation. Pour reprendre l’exemple du canton de Vaud et de la protection du bruit, c’est un montant de 27.5 millions qui a été prévu pour 2012-15, dont une subvention fédérale de 10.4 millions, soit une augmentation conséquente qui se justifie par les coûts d’études et de travaux importants (service des routes, vd.ch). Cette situation se répète également dans les autres cantons, comme nous le montre le tableau 23.

Tableau 23 - Différences de montants entre les deux périodes (millions)

	ZH	GE	BE	VD	VS	UR
Nature	-3.72	-0.37	-0.86	+0.5	+0.9	+0.15
Bruit	+9	+15.09	+2.138	+7.7	+2.66	-0.026
Monuments	-1.72	+1.678	+0.05	+0.25	+2.279	+0.802
Politique régionale	+0.1	+0.46	-0.9	+0.3	+0.3	+0.15

Source : montants tirés des CPs et tableau dressé par l'auteur

Selon le 18^{ème} bulletin de l'OFEV publié en juillet 2017, « même après l'actualisation des plans financiers de la Confédération et la prise en compte de la décision populaire relative à la RIE III, les déficits persistent. Le Conseil fédéral a donc adopté une série de mesures ». Selon le chef de la section *Finances et Controlling* pour les conventions-programmes, il n'y aura pas de répercussions sur 2016-19, mais pourrait bien en avoir sur la période 2020-23. Les différences pourraient alors être plus importantes et glisser dans le rouge.

Nous passons maintenant à la synthèse des résultats des entretiens effectués aux responsables cantonaux. Pour une analyse plus détaillée de chaque CP et des réponses aux entretiens, nous renvoyons le lecteur au cahier de l'IDHEAP publié en août 2016 et mentionné *supra*.

6.3.2 Le domaine de la nature et du paysage

« Il n'est plus nécessaire de préparer, d'approuver et de contrôler chaque année 3000 projets, comme c'était le cas auparavant, mais seulement quelque 250 conventions-programmes tous les quatre ans ». Christine Hofmann, directrice suppléante de l'OFEV s'exprimait ainsi dans le 16^{ème} bulletin d'information de l'OFEV en juin 2016. Le domaine de l'environnement est celui qui applique le plus de conventions-programmes. En ce qui concerne le domaine de la nature et du paysage, la convention-programme repose principalement sur l'art. 46 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101), l'art. 78 de la Cst fédérale 1999 et l'art. 11 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (Lsu RS 616.1) et différentes ordonnances. Les fonds affectés par la Confédération, les cantons et les communes aux tâches de protection de la nature et du paysage témoignent indirectement du poids politique de cette tâche en Suisse. En 2005, pour la première fois, les trois niveaux étatiques ont collectivement dépensé vingt francs par habitant en faveur de la protection de la nature et du paysage (AFF, 2010). Néanmoins, compte tenu des moyens limités de la Confédération, la réalisation d'un projet dépend des capacités des cantons à réunir les fonds nécessaires. Ces derniers représentent généralement plus de la moitié du coût du projet. S'agissant des CPs du domaine de l'environnement, la catégorie de

projets est extrêmement diversifiée et hétérogène et il est plus souvent impossible de les comparer les unes avec les autres. En tenant compte de cette grande diversité, le calcul des subventions se fondent sur les contingents théoriques adaptés à la superficie de chaque canton ou des cantons proposant un programme correspondant. « Le montant des aides financières est donc surtout fonction (...) de l'ampleur théorique ou de l'incidence spatiale, de la complexité et de l'intérêt spécifique des mesures, conformément à l'art. 5 al. 1, let. B OPN ». Les moyens disponibles sont ensuite attribués aux programmes cantonaux qui remplissent le mieux les critères de qualité.

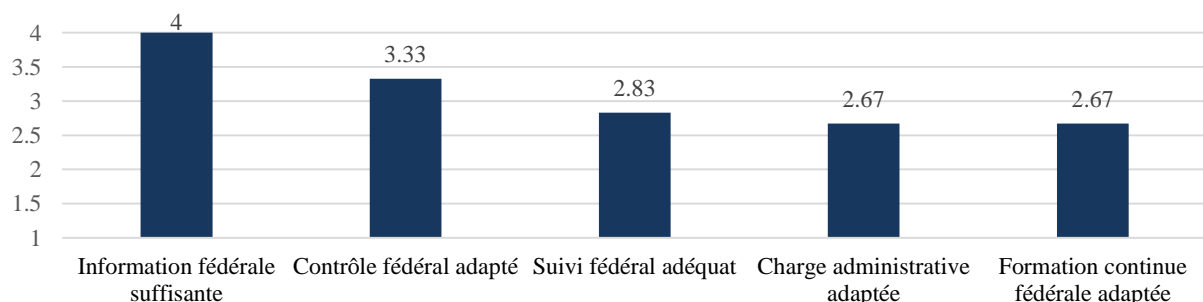
Les entretiens ont généralement été plutôt positifs pour le domaine de la nature et du paysage. Ce nouveau système contractuel a engendré d'importants changements structurels et procéduraux. Sur la base des deux premières périodes de programmes notamment, les objectifs, les indicateurs et le calcul des prestations ont été précisés ou simplifiés (2011 :3). Afin de remplir les objectifs de la CP, les services ou départements cantonaux doivent souvent conclure plusieurs conventions de subventionnement ou de conventions d'offre avec des organisations ou entreprises annexes, tels que *Pro Natura*. Dans la même veine, ils mandatent également les hautes écoles et universités pour des analyses plus globales. Certains cantons interrogés pensent qu'inclure plusieurs cantons dans les CPs environnementales devrait se faire de manière plus systématique, surtout lorsque les domaines sont transterritoriaux. L'OFEV s'était déjà penché sur la question d'une collaboration cantonale multiple à l'occasion du lancement de plusieurs projets-pilotes entre 1998 et 2003, mais ces projets n'ont pas remporté grand succès (Haering, 2016). Aujourd'hui, on constate que le modèle de CP se multiplie et s'étend à de nouvelles tâches communes (sous-chapitre 4.5). Certaines tâches communes sollicitent aussi la signature de diverses CPs, parfois incluant plusieurs cantons, à l'exemple de celle concernant le parc naturel régional du Doubs qui engage les cantons de Neuchâtel, du Jura et de Berne ou encore du *Regionaler Naturpark Jurapark* qui implique les cantons d'Argovie et de Soleure. En outre, selon le 18^{ème} bulletin de l'OFEV, « depuis l'entrée en vigueur des bases légales *ad hoc*, quinze parcs ont commencé leur phase opérationnelle (un parc périurbain et quatorze parcs naturels régionaux). Trois autres parcs se trouvent en phase de création ». Nous nous attendons donc à trouver de nouvelles CPs dans ce domaine.

Même si les communes sont souvent concernées par la mise en œuvre des tâches communes environnementales, elles ne sont en revanche pas toujours impliquées par les cantons dans les discussions relatives aux CPs. Rappelons que les CPs n'impliquent que la Confédération qui en donne la stratégie générale et les cantons qui sont en charge de la gestion opérationnelle. Toutefois, les effets réels s'observent sur le territoire communal, ce qui pousse certains cantons à inclure rapidement les communes, surtout en amont des procédures du contrat : « On intervient auprès des communes pour leur exposer la protection juridique que nous leur offrons. Beaucoup sont propriétaires des terrains, donc elles ont leur mot à dire » (extrait d'entretien, 2015). Les retours des cantons ont en revanche été plus négatifs lorsqu'il a été question du manuel de 2012-15 sur les CPs, qui manquerait de précision. « Les définitions des

travaux pouvant être financés sont relativement claire mais la version française du manuel est disponible plus tard que celle en allemand, ce qui entraîne un certain stress dans la mise en consultation des mesures auprès des propriétaires » (16^{ème} bulletin OFEV, 2016). Les cantons regrettent ce manque de clarté et de précision dans les guides : « On ne sait pas qui prend le *lead*. Qui est le responsable pour certains domaines transversaux ? Il faudrait surtout synthétiser les textes, définir clairement les responsabilités et ce qui est attendu et ajouter une table des matières avec le numéro des pages » (extrait d’entretien, 2015). En revanche, ces critiques ont été pris en compte dans le nouveau manuel 2016-2019 de l’OFEV.

Les résultats relèvent un manque de formations continues offertes par la Confédération (moyenne de 2.67 sur 4) (figure 28). Nonobstant cela, l’information fédérale est généralement considérée suffisante pour les cantons (moyenne de 4), ce qui nous surprend un peu puisque la plupart se plaint de l’envoi tardif du manuel fédéral. Un des cantons mentionnait d’ailleurs que « l’information est accessible mais il faut la chercher. Il y a beaucoup d’interlocuteurs, mais pas de base partagée. On n’est pas vraiment informés non plus des études que mène la Confédération sur le territoire » (extrait entretien, 2015). Toujours dans ce contexte, les cantons interrogés ont insisté sur la nécessité d’accroître les canaux de communication avec le gouvernement fédéral, possible grâce à la plateforme de la Conférence des délégués pour la protection de la nature et du paysage (CDPNP), faisant souvent office d’intermédiaire. La Confédération doit donc augmenter ses contacts avec les cantons, notamment lorsqu’il faut rédiger les manuels ou d’autres documents destinés aux cantons. Elle doit aussi les tenir informés des études fédérales en cours, surtout pour éviter les doublons dans les contrôles. Le principal apport de l’intensification de cette communication serait une réduction des coûts et un renforcement dans le suivi fédéral (moyenne de 2.83) qui reste encore trop faible selon les intéressés. Ce suivi se distingue du contrôle fédéral (moyenne de 3.33) qui lui, est plus problématique pour les cantons qui y voient parfois une ingérence dans leurs affaires. Néanmoins, un des cantons évoquait qu’il « a le sentiment d’être écouté et que la Confédération se rend compte de nos difficultés » (extrait entetien, 2015). Enfin, la majorité des cantons interrogés déplorent la lourde charge administrative qui accompagne les CPs (moyenne de 2.67).

Figure 28 - Moyennes de satisfaction cantonale I – nature



[1] est la moins bonne appréciation dans le questionnaire et [4] est la meilleure

Source : entretiens (annexe 9)

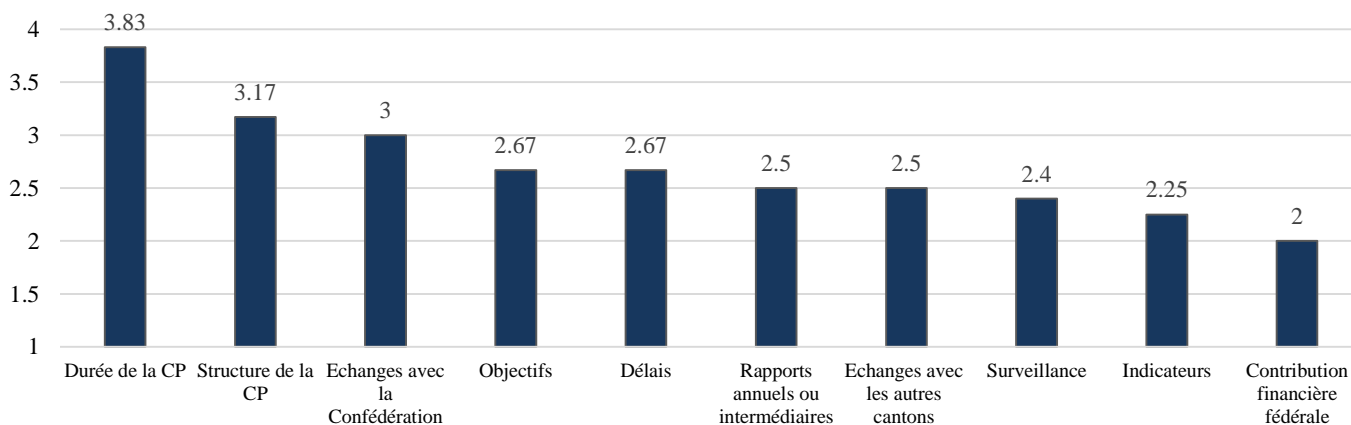
La plupart des cantons pense que la contribution financière fédérale n'est pas suffisante (moyenne de 2 sur 4), de même que la surveillance fédérale (moyenne 2.4) et les échanges avec les autres cantons (moyenne 2.5), qui demeurent modérés bien qu'il existe de nombreuses conférences intercantionales, telles que la conférence des délégués pour la protection de la nature et du paysage. (CDPNP), la Conférence romande des responsables de la protection environnementale (CREPE) ou encore la Conférence des Chefs de services et offices de la protection de l'Environnement de Suisse (CCE) (figure 29). En ce qui concerne les échanges entre cantons, un canton rappelait pourtant « qu'il est essentiel de travailler avec les cantons ! La circulation d'information n'est pas assez rapide pour permettre à la Confédération de tout savoir et parfois, on arrive sur des aberrations » (extrait entretien, 2015). En général, les cantons souhaitent davantage de participation de la Confédération : « Il faut sortir de la routine et permettre aux cantons de travailler ensemble. La Confédération doit innover » (extrait entretien, 2015).

Bien que les échanges avec la Confédération ne se résument que par deux rencontres annuelles, les répondants semblent s'en satisfaire avec une moyenne de 3. Les scores s'aggravent lorsque les cantons jugent l'information donnée lors de changements de directives ou de priorités de la Confédération qui ne tient pas compte des moyens à disposition des cantons : « c'est toujours plus dirigé et dirigiste » (extrait d'entretien, 2015). Souvent en difficulté, les cantons œuvrant dans le domaine de la nature et du paysage ont l'impression d'être privés de leur marge de manœuvre. D'un point de vue plus général, nous constatons aussi une certaine déviance à ce système de subventionnement : ne pouvant pas toujours respecter les indicateurs de la CP (moyenne 2.25) en raison du manque financier (moyenne de 2), les cantons privilégient des mesures au détriment d'autres pour lesquelles il est plus facile d'atteindre les objectifs. Selon le 18^{ème} bulletin de l'OFEV de 2017, « les conditions-cadres, en particulier dans le domaine de l'environnement, se modifient à tel point que la fourniture des prestations convenues n'est plus possible ». Pour la plupart des répondants cantonaux, les indicateurs sont réellement problématiques : « Pour la CP 2012-15, on avait des biotopes d'importance nationale et chacun exigeait de calculer toute une série d'indicateurs, dont entretien, hectares, francs. On n'est pas des *traders* ! Heureusement, dans la CP 2016-19, ça change : on travaille par prestations et non par biotope, mais on doit compléter 400 colonnes du rapport sur des périodes de quatre ans. Ça ne fonctionne pas » (extrait d'entretien, 2015).

Dans cette perspective, nous sommes surpris de constater que les délais de la CP ne sont pas si mal notés par les répondants cantonaux (moyenne 2.67). Néanmoins, la CP propose de fournir des prestations de substitution, compléter la CP ou rembourser les contributions fédérales. Les objectifs sont mieux notés que les indicateurs toutefois, avec une moyenne de 2.67. Les rapports annuels se présentent sous la forme d'un tableau Excel n'étant pas toujours bien compris par certains responsables qui en donnent une moyenne de 2.5 : « Les tableaux annexés sont beaucoup trop compliqués et nombreux. On nous demande une logique qui demeure comptable, stricte, pure et on a tendance à oublier le travail que nous faisons » (extrait entretien, 2015). Un des responsables romands nous a même présenté un rapport faisant

littéralement trois mètres de long. De façon plus réjouissante, la durée sur quatre ans des CPs est globalement bien appréciée (moyenne 3.83), de même que la structure du contrat en seize dispositions (moyenne 3.17).

Figure 29 - Moyennes de satisfaction cantonale II – nature



[1] est la moins bonne appréciation dans le questionnaire et [4] est la meilleure

Source : entretiens (annexe 9)

6.3.3 Le domaine du bruit et de l'isolation acoustique des bâtiments

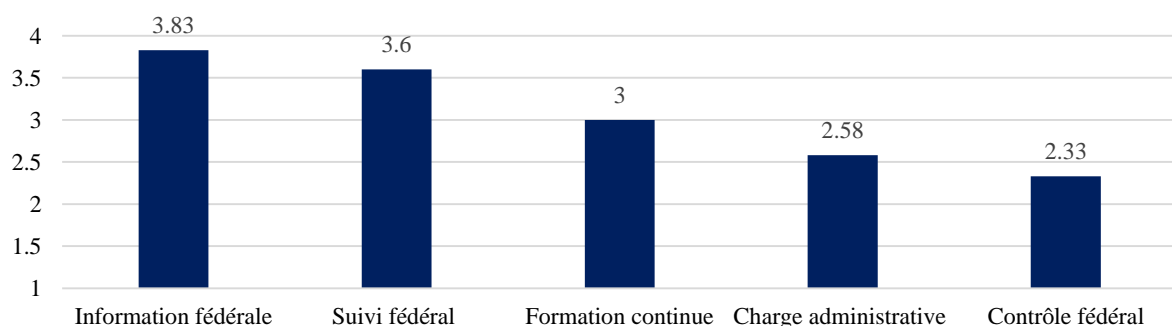
Selon les cantons interrogés, le principal avantage du système de CPs est l'octroi de subventions globales sur une période quadriennale qui les permettent d'être moins dépendants des décisions fédérales. En général, les cantons sont responsables des routes principales suisses et des routes cantonales hors ou en localité. L'assainissement du bruit des routes nationales, d'importance nationale et des autres routes principales, avoisinent 4 milliards de coûts totaux pour la Confédération et les cantons. La moitié de ces coûts est occasionnée par les routes nationales. En ce qui concerne les routes principales suisses, les cantons reçoivent de l'argent de la Confédération par l'intermédiaire d'un fond (art. 16 OUMin¹⁰⁷) et chacun est ensuite libre de dépenser cet argent selon ses propres besoins et priorités. Les routes principales suisses ne font donc pas partie des CPs, puisqu'elles ont leurs propres subventions fédérales. Seules les routes cantonales hors et en localité font l'objet d'une CP. Les tensions sont en revanche palpables lorsqu'il s'agit des délais d'assainissement des routes cantonales et communales fixés au 31 mars 2018. Elle a même augmenté lorsque la Conférence des directeurs cantonaux des travaux publics, de

¹⁰⁷ Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier

L'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) a rejeté la proposition fédérale de 2013 de compenser les habitants se plaignant du bruit, le propriétaire de la route, étant alors souvent le canton.

L'introduction des CPs dans le domaine du bruit ne s'est pas déroulée sans heurts. En effet, les projets demandent souvent une procédure relativement lourde avant la mise en œuvre, exigeant d'abord une étude, une mise à l'enquête et la soumission des travaux au Conseil d'Etat. Cette longue procédure a vite fait de retarder l'application de la CP. Pour quelques cantons, elle a même débuté une année après la signature seulement de la première période, ce qui expliquerait, comme vu précédemment, que les montants aient autant augmentés lors de la deuxième période (7.3.1) (figure 30). La charge administrative est encore considérée trop importante par les répondants cantonaux (moyenne 2.58 sur 4) (figure 27). En outre, ces mêmes répondants regrettent que les contrôles fédéraux soient si exigeants et « inquisiteurs » pour reprendre les propos d'un répondant cantonal (moyenne 2.33 sur 4). Les responsables cantonaux constataient encore plusieurs doublons dans la mise en œuvre et un enchevêtrement des travaux avec la Confédération. « On pose des revêtements phono-absorbants depuis dix ans et on essaye d'être novateurs. Il y a environ deux ans, la Confédération a lancé un programme d'étude de ces revêtements pour les évaluer, puis soudain tout s'est arrêté. Elle aurait pu mieux nous communiquer quelle était la raison » (extrait, entretien, 2015). Si les CPs 2012-15 ont été mieux appréhendées, certaines difficultés persistent donc. Dans une perspective plus réjouissante, les cantons font bon accueil aux échanges d'information fédérale (moyenne 3.83) et au suivi (3.6). Selon la plupart, elle demeure accessible dans la mesure où il n'y a pas de rétention de documents, mais pourrait être encore développée. Comme pour le domaine de la nature, les formations continues pourraient être plus fréquentes (moyenne 3).

Figure 30 - Moyennes de satisfaction cantonale I – bruit



[1] est la moins bonne appréciation dans le questionnaire et [4] est la meilleure

Source : entretiens (annexe 9)

En ce qui concerne la participation des communes pour le domaine du bruit, il s'avère que certains cantons les impliquent autant que faire se peut, mais celle-ci reste faible. Pareillement, le canton collabore avec d'autres acteurs externes ou internes, tels que le service de l'aménagement du territoire, le service des

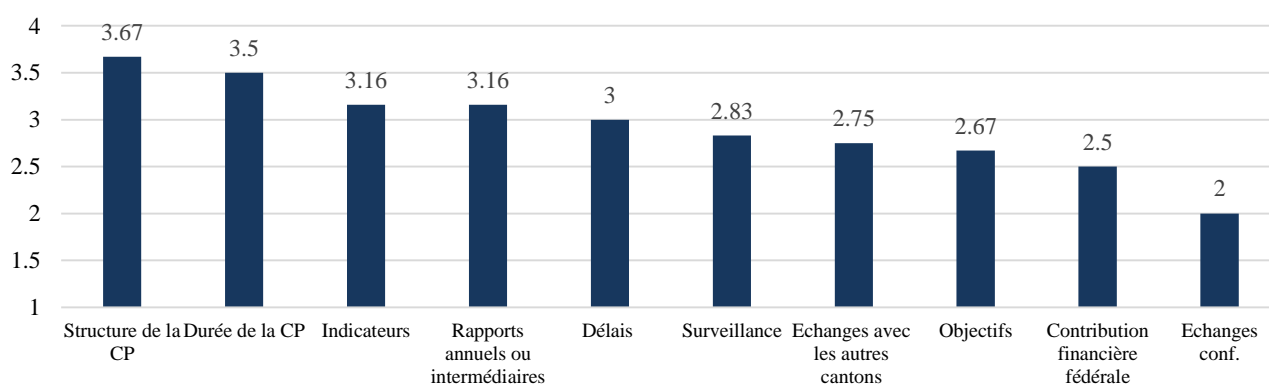
routes, le service du génie civil ou encore les services délivrant les autorisations de construire. La collaboration s'étend aussi par le réseau de commissions et de conférences intercantionales, avec le Cercle Bruit et la Conférence des chefs de service de la protection de l'environnement (CCE). Si l'information est déjà bonne (moyenne 3.83), elle pourrait être améliorée au vu des échanges avec la Confédération (moyenne 2). En effet, la plupart regrettent un manque d'explications fédérales quant à l'octroi des subventions. Celles-ci sont partagées selon un pourcentage précis pour chaque sous-domaine (par exemple, le revêtement phono-absorbant ou la pose de fenêtres anti-bruit). Cependant, aucune justification n'est donnée à la distribution des parts, alors qu'il faut aussi compter les travaux de bordure, le revêtement fraisé, les couches inférieures ou de roulement ou encore la signalisation. Ces lacunes touchent également le manuel de l'OFEV.

Les appréciations cantonales ne sont pas bonnes concernant la contribution financière fédérale (2.5), les lourdes charges administratives (moyenne de 2.58) ou encore les objectifs de la CP (moyenne de 2.67), qui restent inadaptés (figure 31). Les indicateurs quant à eux, sont mieux notés par les répondants avec une moyenne de 3.16, même si certains restent problématiques : « Le nombre de personnes exposées au bruit est un indicateur fédéral. Or, c'est très compliqué de déterminer ce nombre-là, d'autant plus que c'est très différent selon les cantons. La Confédération ne donne ni processus, ni technique pour le déterminer. La fiabilité des indicateurs est donc discutable » (extrait entretien, 2015). Nous constatons que les CPs ont, en dépit de ces lacunes, apporté une nouvelle structure très appréciée des cantons. Les cantons admettent que la Confédération dispose d'une supervision plus générale et stratégique qu'auparavant, ce qui apporte une grande simplification au système des CPs. Désormais, s'il reste à définir les futurs délais et les mesures d'indemnisation, il faut encore renforcer la communication entre cantons et l'OFEV pour assainir au mieux les routes.

Nous sommes surpris de constater que les rapports annuels ou intermédiaires sont considérablement bien notés par les cantons avec une moyenne de 3.16, alors que la majorité des cantons critiquaient fortement la complexité des tableaux Excel à joindre à ces rapports lors des entretiens (figure 31). Certains regrettent encore que des projets pilotes en cours de réalisation dans quelques cantons ne fassent pas l'objet de partage d'information et d'échanges d'expériences. Alors que la Confédération a souvent connaissance de ces divers projets pilotes dans la mesure où elle centralise et pilote les actions stratégiques, elle ne redistribue pourtant pas l'information, empêchant les cantons d'apprendre des expériences de leurs pairs (moyenne de 2.75). Par exemple, nous avons appris des entretiens que le canton de Genève avait eu vent, lors de discussions informelles, d'un projet dans le canton de Zurich visant à limiter la vitesse sur certains axes urbains la nuit aux fins de réduire le bruit. Or, il aurait été opportun de faire savoir aux autres cantons si cette nouvelle démarche méritait un suivi ou non. « Il y a certainement une marge de progression en ce qui concerne les échanges d'expériences » (extrait entretien, 2015). Ce manque de collaboration entre cantons est d'autant plus compréhensible que le « Cercle Bruit » recoupe plutôt les représentants des

services de la protection de l'environnement cantonaux, tandis que les personnes en charge des CPs se trouvent plutôt dans les services des routes cantonaux. En général, les responsables du bruit routier dans les services des routes se retrouvent dans le groupe romand des responsables de l'assainissement du bruit (GRAB). Enfin, les échanges avec la Confédération sont le critère le moins apprécié des cantons, qui souhaitent davantage de contacts et de communication avec les offices fédéraux correspondants (moyenne de 2). Selon eux, la Confédération peut parfois manquer d'innovation. S'il lui est déjà arrivé d'abandonner des projets d'étude sans en informer les cantons, elle ne cherche pas à promouvoir les projets inédits et novateurs des cantons.

Figure 31 - Moyennes de satisfaction cantonale II – bruit



[1] est la moins bonne appréciation dans le questionnaire et [4] est la meilleure

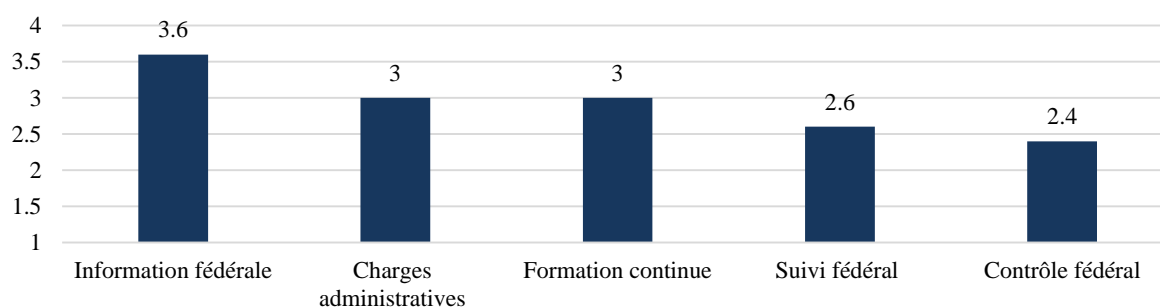
Source : entretiens (annexe 9)

6.3.4 Le domaine de la protection du patrimoine culturel et la conservation des monuments historiques

La protection du patrimoine consiste, au sens de la Constitution, à ménager et protéger les paysages et les sites construits historiques, ainsi que les sites archéologiques et les monuments culturels. Les bases juridiques sur lesquelles elle repose sont la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN). La répartition des montants alloués par la Confédération aux cantons se subdivise dès lors comme suit : le 70% du montant est alloué aux cantons à titre d'aide pour la conservation, l'acquisition ou l'entretien de sites archéologiques, de monuments historiques ou de sites construits et est attribué sur la base de la CP. La répartition du crédit-cadre se fait en fonction, non pas de la densité du patrimoine, mais des mètres carrés et de la population résidante dans le canton. 30% sont réservés à des aides financières accordées pour des cas particuliers. Ces aides sont encore octroyées au cas par cas sur proposition des cantons, afin de soutenir les mesures urgentes ou complexes concernant des objets d'importance ou de rétablir les équilibres entre les régions.

En général, les résultats des entretiens donnés aux représentants cantonaux dans ce domaine ne sont globalement pas très positifs (figure 32). Les aspects les plus mal notés sont les volumes des contributions financières de la Confédération (moyenne de 2.1 sur 4), les échanges entre les deux niveaux gouvernementaux (moyenne de 1.8) et les objectifs liés au système de CP (moyenne de 2.5). « Les budgets sont beaucoup plus bas que le nombre de projets » (extrait entretien, 2015). En dépit de tout, le nouveau système contractuel a permis d'imposer un cadre plus clair qui encourage la communication et l'information (moyenne de 3.6) et allège les charges administratives (moyenne de 3).

Figure 32 - Moyennes de satisfaction cantonale I – monuments



[1] est la moins bonne appréciation dans le questionnaire et [4] est la meilleure

Source : entretiens (annexe 9)

Pour ce domaine, la collaboration avec les communes est quasi nulle. Seules les entreprises privées sont sollicitées par les cantons. De plus, la Conférence des conservateurs cantonaux représente un des mécanismes de coordination phare entre les cantons et la Confédération. La problématique la plus évidente qui subsiste aujourd'hui dans ce domaine est les finances. En effet, ce domaine est quelque peu singulier puisque le canton n'agit que sur demandes provenant de privés, paroisses et communes. Les besoins financiers ne peuvent être connus à l'avance, ce qui péjore le système de subvention du canton. Le nombre de projets surpassent souvent les budgets à disposition. L'anticipation n'est pas possible puisque le programme de conservation des monuments n'est pas déterminé à l'avance. La seule chose possible à prévoir est la classification des objets d'importance nationale ou cantonale. Cette partie imprévisible de la CP expliquerait pourquoi certains cantons recherchent encore le financement « au cas par cas » plutôt que globale ou forfaitaire comme il est prévu par la réforme. Le problème de partage des responsabilités va de pair avec la difficulté de financement. La question fondamentale ici est *qui finance quoi et comment* ? La Confédération n'a pas le budget suffisant pour prendre en charge tous les objets de la liste nationale. De même, les cantons sont surchargés par les objets cantonaux, dont la plupart restent non restaurés, faute de budget disponible. Une des échappatoires trouvées par la Confédération est de recourir au déclassement d'objets pour les lister au niveau cantonal. La responsabilité financière est alors donnée au canton qui pourtant, n'est pas souvent dans une meilleure situation que celle de l'office fédéral.

Il y a donc encore de lourds reports de charges de la Confédération sur les cantons, ce qui ne diffère finalement pas de la situation qui existait avant la réforme. Dans le Message de l'OFC 2016-2019, nous apprenons que le montant total qu'il faudrait pour accomplir toutes les tâches liées à la conservation et à la protection du patrimoine en Suisse est de l'ordre de 100 millions de francs. Aujourd'hui pourtant, seulement 38 millions sont réservés à ce domaine, et ce montant est en constante diminution puisqu'en 2015, il n'était plus qu'à 34 millions.

Selon la majorité des cantons interrogés, le suivi fédéral demeure très léger (moyenne de 2.6). Une forte autonomie opérationnelle et stratégique est laissée aux cantons (figure 33). « La Confédération ne fait aucune stratégie pour ce domaine car on n'a pas de liste d'objets. Pour nous, la CP n'est pas un outil stratégique, mais seulement opérationnel » (extrait entretien, 2015). Etonnamment, cette indépendance ne plait pas à tous les cantons. Les cantons se demandent notamment si la Confédération ne devrait pas être plus présente au niveau de la gouvernance générale et des contrôles sur le terrain, jugés insuffisants (moyenne de 2.4).

Enfin, les charges administratives, même si elles sont bien notées, sont encore excessivement conséquentes et peu de cantons admettent réellement une différence entre l'avant et l'après réforme (moyenne de 3). Notons par ailleurs que « la Confédération s'imisce toujours davantage dans la politique de protection des paysages, et donc de l'aménagement du territoire, en classant des objets comme sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) » (CdC 2016). Or, ces domaines relèvent à l'origine des cantons. Les défis à relever dans le domaine du patrimoine et des monuments historiques sont donc de concilier les intérêts de tous les acteurs concernés, de procéder à l'octroi d'un financement plus conséquent et de mettre en place un réseau d'information et de communication plus dense.

En plus des problèmes de financement et de partage des responsabilités, le domaine de la conservation des monuments historiques est altéré du fait d'un mauvais enchaînement des calendriers fédéraux et cantonaux. Le canton est déjà invité en avril à présenter les montants nécessaires à la Confédération pour l'année suivante alors qu'il n'a aucune base sur laquelle fixer ces montants. « En avril, il faut déjà déterminer la somme totale de ce qui va être engagé, mais on ne le sait pas. Seuls les projets de toiture peuvent être quantifiés. Et rien n'est prévu pour changer la situation » (extrait entretien, 2015). Les cantons ayant déjà une liste d'attente de monuments à restaurer – car nombreux sur le territoire – pourront avoir une idée plus précise que les cantons travaillant sur des demandes ponctuelles et éphémères.

Les rapports annuels ou intermédiaires demeurent problématiques pour ce domaine (moyenne de 2.67) (figure 33). Le canton doit, chaque année, présenter un rapport à l'OFC sur la progression des projets soutenus par les contributions fédérales. Le délai fixé de ce rapport est entre mi-mai à mi-octobre. Certains cantons ne comprennent donc pas la logique qui existe derrière, ni l'utilité de ces rapports intermédiaires.

Selon un des cantons alémaniques, le contrôle fédéral demeure très léger : en plus de quelques contacts par mail et par téléphone, les responsables fédéraux se rendent une fois par année dans les locaux. « Les répondants fédéraux ne viennent jamais dans nos bureaux pour contrôler. Seuls les dossiers sont contrôlés, mais jamais sur place » (extrait entretien 2015). La surveillance financière est exécutée par le Contrôle fédéral des finances et le Contrôle cantonal des finances qui vérifient l'exactitude des données exigées dans la CP. Cette surveillance est majoritairement mal perçue par les cantons, qui y voient une ingérence évidente dans leurs comptes, d'autant plus qu'il est spécifié dans la CP que « la Confédération peut effectuer des contrôles sporadiques à tout moment » (moyenne de 2.67).

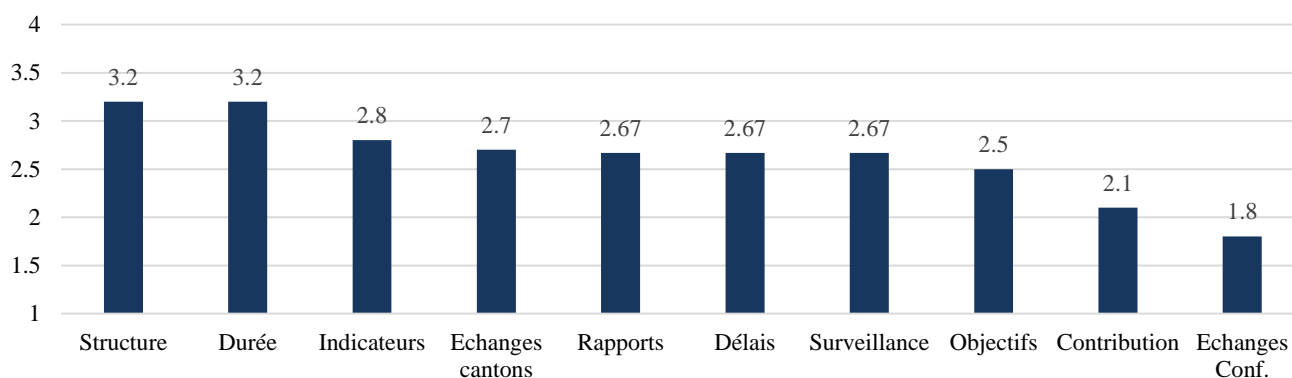
Les contributions demeurent les plus problématiques pour le domaine du patrimoine culturel et des monuments historiques, difficile à gérer et à estimer en termes de coûts (moyenne de 2.1). Les cantons ne peuvent pas désigner des projets précis quatre ans à l'avance, puisqu'ils fonctionnent sur des demandes ponctuelles et individuelles. En 2001, le financement s'élevait à 40 millions de francs alors qu'en 2008 il n'atteignait que 16 millions. La réduction devait en réalité être compensée par les cantons au sens de l'adoption du programme d'allègement budgétaire de 2003 et de la réforme de la répartition des tâches acceptée en 2004. Cependant, l'ex-Conseiller national Fluri Kurt (PLR, Soleure) énonce dans son objet parlementaire de 2008 que les cantons n'ont pas tous la capacité à prendre en charge le financement manquant et d'importants monuments ont le risque de disparaître. « Les CPs entre la Confédération et les cantons posent problème : en cas de catastrophe naturelle inattendue, leur manque de flexibilité ne permet pas de réparer en temps utile les dégâts subis par les objets dignes d'être protégés » (Kurt, 2008). Au tour du Conseil fédéral de rétorquer en 2008 que les quelques 5 millions de francs annuels constituant les suppléments péréquatifs sont affectés à la péréquation des ressources et restent ainsi à la disposition des cantons. Il revient à ces derniers de réserver ces ressources à la protection du patrimoine et des monuments historiques. Bien que nous sommes témoins d'une augmentation importante des crédits alloués ces dernières années, le montant total demeure insuffisant.

Les échanges avec la Confédération demeurent sporadiques selon certains répondants cantonaux (moyenne de 1.8) (figure 33). « Il manque un outil d'information et de finance partagé entre nous et la Confédération. Dans nos derniers rapports, nous avons eu des différences de calculs. Nous étions donc en porte-à-faux » (extrait entretien, 2015). Dans ce domaine, une forte autonomie opérationnelle et stratégique est laissée aux cantons. Ils se demandent néanmoins si la Confédération ne devrait pas être plus présente au niveau de la gouvernance générale. Les décisions fédérales sont parfois prises sans consultation cantonale, excluant alors les principaux intéressés. De plus, parce que la Confédération n'a pas les capacités suffisantes pour tout financer, elle donne une libre appréciation aux cantons qui décident eux-mêmes des objets à traiter, mais intervient ensuite pour contrôler la mise en œuvre. Certains cantons apprécient ce partenariat, mais redoutent parfois l'ingérence « à l'aveugle » de la Confédération lors de la phase du *controlling* et par conséquent, des réductions financières, déjà importantes. « Ce sont les

cantons qui opèrent les choix et le pourcentage financier en fonction des montants donnés. (...) » (extrait entretien, 2015). Les échanges avec les autres cantons sont mieux notés (moyenne de 2.7), même s'ils sont appelés à se développer.

Dans une perspective plus réjouissante, la structure de la CP et la durée par période quadriennale sont les mieux notées, avec des moyennes de 3.2.

Figure 33 - Moyennes de satisfaction cantonale II – monuments



[1] est la moins bonne appréciation dans le questionnaire et [4] est la meilleure

Source : entretiens (annexe 9)

6.3.5 Le domaine de l'intégration

Le domaine de l'encouragement à l'intégration est traité dans la CP 2014-2017. C'est avec la nouvelle loi fédérale sur les étrangers, entrée en vigueur en 2006, que le transfert des responsabilités aux cantons a permis de saisir concrètement la promotion de l'intégration. Ainsi, ils assurent eux-mêmes une dimension opérationnelle et coordonnent en parallèle une grande diversité de mesures locales sur le terrain. Cependant, une étude de 2011 relève des différences notables dans le nombre de prestations offertes par les cantons, posant des questions d'inégalités de traitement. Selon cette même étude, les ressources financières des cantons demeuraient très limitées, ce qui les poussait à négliger certaines mesures d'accueil. Ainsi, l'introduction de la CP en janvier 2014 devait remédier à ces problèmes de financement et de différences de traitement. C'est d'ailleurs la première fois que les mêmes objectifs sont poursuivis dans toute la Suisse, avec 26 CPs (rapports intermédiaires 2014-17).

L'intégration est le domaine qui implique le plus de partenaires actifs, tels que les délégués communaux à l'intégration, offices fédéraux, commissions fédérales, ONG, pour n'en citer que quelques-uns. Ce

domaine public est plus social que les autres puisqu'il soulève des questions de société civile et ce, à tous les niveaux. Les rapports annuels du SEM listent notamment les différents organismes externes mandatés par les cantons, tels que les associations Appartenance Centre Femme, Nous Autres, Caritas, Multimondo, Rock your life et Camarada, les hautes écoles, les bureaux d'expertises, les communes ou encore les entreprises privées.

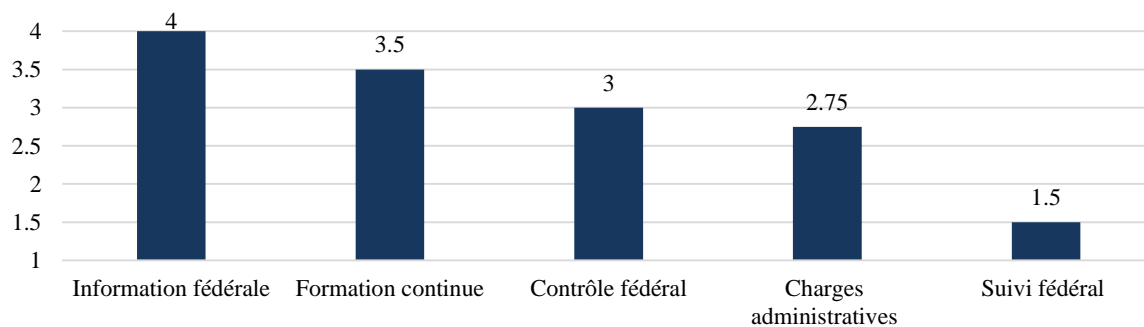
L'application du système contractuel dans le domaine de l'intégration cantonale est la plus variable parmi tous les autres domaines publics étudiés dans cette thèse. Les cantons de Zurich et Vaud doivent gérer un nombre plus important d'étrangers sur leur territoire que les autres cantons. Sans surprise, cette situation s'explique aussi par le nombre plus élevé d'habitants, ainsi que par leur large superficie territoriale. Nous avons constaté que ces deux cantons sont les seuls à avoir autant « ordonnancé » la mise en œuvre de cette tâche en créant des contrats – très similaires aux conventions-programmes – destinés aux plus grandes communes intéressées d'y participer. Le canton de Vaud conclut, par exemple, des « mini-PICS » avec les cinq plus grandes communes comportant le plus grand pourcentage d'étrangers et le canton de Zurich fait de même depuis 2013 par l'emploi de conventions de prestations. Ces contrats permettent de mieux déterminer qui paye quoi, attribue une part des subventions fédérales aux communes et y prévoit des indicateurs et des objectifs à respecter sur une période quadriennale, à l'exemple des CPs. Dans les cantons de Genève ou de Berne, l'intégration n'est pas aussi ordonnée, puisque de tels contrats avec les communes n'existent pas. Toutefois, ces cantons ont leurs propres modèles de mise en œuvre, comme le témoigne, par exemple, le modèle triangulaire bernois offrant une procédure en trois étapes (Mathys, 2016 :134). En raison d'un faible nombre d'étrangers au sein de ses frontières, le canton d'Uri n'est toutefois pas confronté à beaucoup de difficultés.

L'élaboration de la CP concernant l'encouragement à l'intégration s'apparente certainement le mieux à une collaboration multi-niveaux. En effet, les grandes lignes de la CP sont d'abord discutées au sein de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA)¹⁰⁸. L'information est ensuite transmise aux cantons par la Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration (CDI). Puis, c'est au tour du SEM de fixer des objectifs et des indicateurs avec les cantons, bien qu'il soit le dernier à les valider. Les programmes d'intégration cantonaux (PICs) sont rédigés en lien étroit avec la direction de l'instruction publique qui est en charge de l'encouragement à l'apprentissage de la langue. Dans la plupart des cantons entretenus, mais surtout dans les cantons de Vaud et Zurich, la collaboration avec les communes est forte. La raison est tout simplement financière : si le canton n'a pas la possibilité d'investir autant que nécessaire, travailler avec les communes lui donne l'occasion d'avoir davantage d'argent à disposition. Chaque commune a généralement déjà une politique d'intégration à elle. Le canton a donc la

¹⁰⁸ La Confédération, les cantons et les associations communales veulent associer davantage les espaces ruraux à la collaboration tripartite, afin de mieux prendre en compte les imbrications entre ville et campagne. Il a donc été décidé que la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) deviendrait une Conférence tripartite (CT) à partir de 2017. La mission principale de la CT sera de débattre ouvertement des sujets qui ont une incidence sur l'aménagement du territoire et qui concernent la Confédération, les cantons, les villes et les communes (CdC).

possibilité d'apprendre des pratiques communales déjà existantes. A Zurich, 61 communes sur 169 sont sous contrat avec le canton (état 2017). Bien que les PICs soient très bien accueillis par les cantons, leur élaboration requiert toutefois un gros travail administratif. S'intégrant dans un processus transversal et réciproque, les PICs impliquent la participation de la Confédération, des communes, des partenaires sociaux, des ONG ou encore d'organisations. Ils doivent s'adapter aux caractéristiques géographiques, politiques et démographiques du canton et prendre en compte les mesures et les structures déjà existantes. Enfin, ils doivent respecter les objectifs fédéraux en amont. Tous ces éléments complexifient la procédure d'élaboration des PICs. A cet égard, les charges administratives sont pour la majorité des cantons, jugées excessives (moyenne de 2.75 sur 4) (figure 34). Beaucoup regrettent que le suivi fédéral soit si léger (moyenne de 1.5), même si les contrôles sont jugés suffisants (moyenne de 3). « La Confédération ne va pas vraiment dans les détails lors du *controlling*, elle n'est pas vraiment préparée, contrairement à nous » (extrait entretien, 2015). En outre, si l'information fédérale semble généralement bien appréciée bien que parfois pas claire, la formation continue l'est presque autant (moyenne de 3.5). « Les guides fédéraux sont presque trop complets, nous n'avons pas les ressources pour tout analyser » (extrait entretien, 2017) ou encore « Nous avons des difficultés à comprendre quels financements sont attribués à qui : est-ce que nous pouvons utiliser les forfaits d'intégration fixe pour les cours de langue aux requérants ? » (Extrait d'entretien, 2016).

Figure 34 - Moyennes de satisfaction cantonale I – intégration



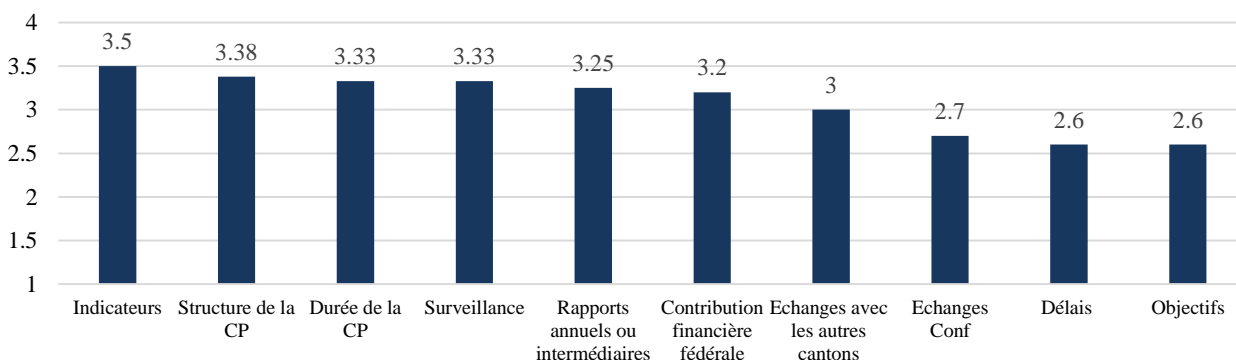
[1] est la moins bonne appréciation dans le questionnaire et [4] est la meilleure

Source : entretiens (annexe 9)

Plus de collaboration sollicite inévitablement l'adoption de nombreuses procédures et de régulations ; rapports, programmes ou guides d'information qui finissent par alourdir la gestion. Certains se demandent comment la simplifier, mais la question n'est pas facile. De plus, les cantons souhaitent davantage d'échanges et de contacts avec le SEM, qui ne prévoit seulement deux séances par années (moyenne de 2.7) (figure 35) : « La Confédération annonce faire 2-3 sondages par année, mais nous n'avons pas de précisions. Nous ne savons rien, ce qui traduit ce manque de communication » (extrait entretien, 2015). Selon certains cantons, il serait bénéfique que ces séances soient plus régulières. Les délais sont apparemment difficiles à atteindre pour la plupart des cantons (moyenne de 2.6). Enfin, même s'ils sont

rédigés entre les cantons et la Confédération, les objectifs du programme d'intégration cantonale sont souvent irréalisables et loin des expériences pratiques (moyenne de 2.6). De même, il manquerait d'échanges entre cantons : « J'aimerais bien disposer d'un rapport annuel de la Confédération qui totalise les résultats de tous les cantons » (extrait entretien, 2015). Dans une vision plus optimiste, les cantons semblent être satisfaits des indicateurs (3.5), de la structure du contrat (3.38), de la durée (3.33), de la surveillance fédérale (3.33), des rapports (3.25), ainsi que des contributions fédérales (3.2).

Figure 35 - Moyennes de satisfaction cantonale II – Intégration



[1] est la moins bonne appréciation dans le questionnaire et [4] est la meilleure

Source : entretiens (annexe 9)

6.3.6 Le domaine de la politique régionale

C'est en 2004 que l'aide aux investissements dans les régions de montagne et les mesures fondées sur l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement ont été soumises à une évaluation complète. Les résultats ont confirmé les hypothèses qui avaient déjà suscité de nombreuses interventions parlementaires à partir de 2000 : au fil du temps, l'ensemble des instruments de la politique régionale a perdu de son efficacité et de sa transparence à force d'ajouts ponctuels chaotiques (SECO, admin.ch). Par conséquent, le projet d'une nouvelle politique régionale (NPR) a vu le jour en 2008. Ce dernier visait à améliorer la compétitivité des régions montagneuses ou de villes à y générer de la valeur ajoutée. Trois volets stratégiques ont été mis en place. Le principal volet consiste notamment à encourager les initiatives, programmes et projets destinés à stimuler l'esprit d'innovation (Ibid.).

Bien qu'une CP existe bel et bien pour cette tâche commune, la loi sur la politique régionale ne fait pas partie du paquet RPT. Entrée en vigueur en 2008 en même temps que la RPT, cette loi se différencie néanmoins des objectifs de la RPT. Au niveau des cantons, aucune loi d'application de la politique régionale n'existe, ce qui leur donne une certaine marge de manœuvre. Toutefois, les cantons ont une loi

sur l'appui au développement économique : la LATT, qui prévoit néanmoins partiellement la politique régionale. Le premier programme de la NPR s'est étendu sur huit ans (2008 à 2015) et le message du Conseil fédéral sur la promotion économique 2016-2019 présenté le 18 février 2015 et l'arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme pluriannuel 2016-2023 de la NPR annoncent l'essentiel des objectifs pour la poursuite de la NPR.

Précédant ce nouveau système, c'est la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagnes (LIM) qui finançait les infrastructures de base aux communes, prêts sans intérêts, telles que l'eau, les écoles, les assainissements. Avec la LPR, l'intérêt se porte davantage sur le financement au niveau de l'économie. Un des cantons romands expliquait que « certaines communes de montagnes ont dénoncé ces changements qui les mettaient de côté, les exposant alors au risque de perdre leurs habitants. La Confédération s'est justifiée en rappelant qu'en parallèle de la NPR, le système RPT permet aux cantons de disposer librement de montants pour financer les infrastructures de base aux communes. En revanche, aucun canton n'en a réellement profité. Les raisons évoquées étaient que cette possibilité n'a jamais été spécifiée « noir sur blanc », et qu'elle ne présente aucune obligation pour les cantons. Cette démonstration politique a été le moyen pour la Confédération de se défendre contre certaines accusations des cantons » (entretiens, 2015-17).

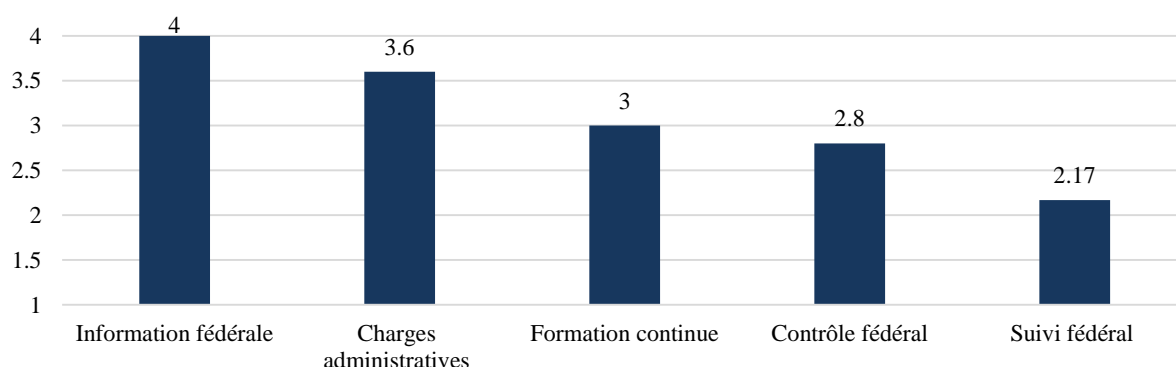
Très similaire aux domaines de l'intégration et de la conservation des monuments, celui de la politique régionale nécessite l'élaboration d'un programme de mise en œuvre (PMO) en amont de la CP. Après l'avoir rédigé, les cantons la déposent à la Confédération qui analyse tous les programmes et qui rédige la CP pour être ensuite négociée. La procédure est généralement la même : le PMO se discute d'abord entre plusieurs régions, différents cantons et les partenaires de terrain regroupant des communes et des privés. Le Conseil d'Etat l'approuve ensuite. En plus de cette forte gouvernance, une grande collaboration s'instaure entre cantons. De nombreux programmes intercantonaux sont signés entre cantons, à l'exemple du Chablais, partagé entre les cantons de Vaud et Valais. La collaboration est également forte avec les services juridiques et financiers du canton. Ils discutent des résultats intermédiaires, des directives du SECO et de l'organisation de la coordination. Les régions et le canton présentent leurs modèles d'efficacité dans la perspective de partager les pratiques de chacun.

Dans le cas de l'encouragement à la politique régionale, les décideurs politiques fédéraux et cantonaux s'appuient sur Regiosuisse, créé sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie en 2008 pour soutenir la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale au niveau de la Confédération, des cantons et des régions. L'idée derrière ce projet est une gestion systématique du savoir, l'acquisition de connaissances et leur valorisation. Regiosuisse est donc un exemple d'une communauté épistémique comme définie par Haas (1992) et développé au chapitre 2. Nous lisons sur son site internet qu' « avec notre gestion des connaissances, répertorier ces dernières, les mettre en réseau et les compléter avant de les mettre à

disposition de toutes les personnes concernées et intéressées. Notre but est d’apporter dans ce contexte une contribution au développement efficace et durable des régions ».

Nous constatons grâce aux entretiens, qu’après huit ans d’application du nouveau système de la politique régionale (2008-15), certains cantons ne se sont pas encore complètement habitués aux nouvelles pratiques (figure 36). Beaucoup restent sur l’ancien système de la LIM et oublient qu’il est maintenant nécessaire de travailler avec les régions plutôt qu’avec les communes. Toutefois, il semblerait que la majorité des cantons interrogés en soient généralement satisfaits. Nous pourrions l’expliquer par une politique qui était déjà bien établie avant la réforme, mais qui manquait simplement d’un cadre rigoureux. Les cantons sont notamment satisfaits de l’information fédérale (moyenne de 4 sur 4) et jugent les tâches administratives raisonnables (moyenne de 3.6). Ces derniers saluent également les possibilités données par le SECO de suivre des formations continues (moyenne de 3). En revanche, les cantons déplorent un manque de suivi fédéral et des contrôles excessifs (moyennes de 2.17 et 2.8 respectivement).

Figure 36 - Moyennes de satisfaction cantonale I – politique régionale



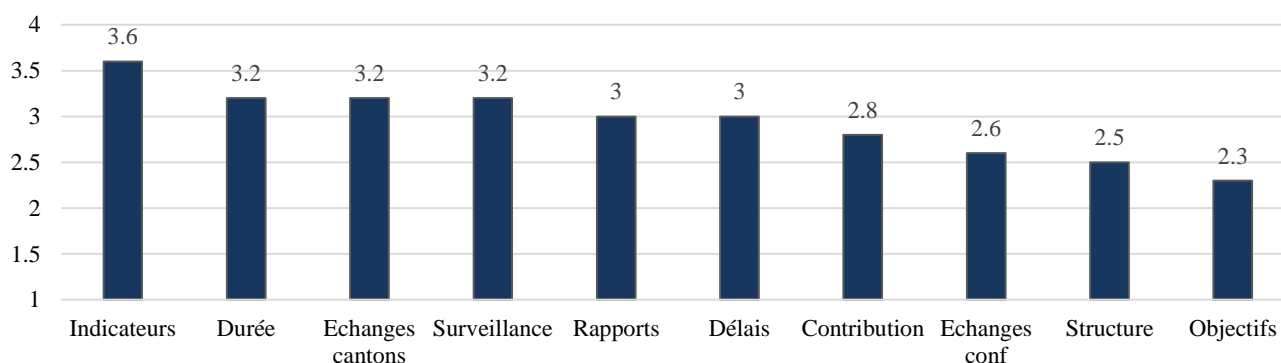
[1] est la moins bonne appréciation dans le questionnaire et [4] est la meilleure

Source : entretiens (annexe 9)

Une difficulté majeure pour les répondants cantonaux en charge de la politique régionale est le manque de subventions à disposition (moyenne de 2.8) (figure 37). Si de nombreux projets doivent être reportés en raison d’un faible budget, d’autres sont parfois tout simplement abandonnés. Les objectifs contractuels ne sont également pas bien appréciés des cantons, qui n’arrivent souvent pas à les respecter en quatre ans (moyenne de 2.3). « Entre les attentes de la Confédération et les réalités cantonales, il y a des divergences, donc on a de la peine à bien s’entendre. Si on veut vraiment mesurer l’efficacité d’une politique publique dans ce domaine, il faut des outils d’économétrie derrière. Les inputs, outputs etc. restent assez théorique au niveau de la Confédération et trop difficile de transcrire au niveau mesurabilité. Je suis mitigé. » (extrait entretien, 2015). Ces dysfonctionnements relèvent initialement d’une structure de contrat qui n’est pas adéquate et nécessite d’être ajustée (moyenne de 2.5). Une première tentative de restructuration est allée

dans ce sens puisque la période 2008-2015 est sur huit ans, bien qu'entrecoupée de rapports intermédiaires tous les quatre ans. Ces rapports sont d'ailleurs relativement bien accueillis par les acteurs cantonaux (moyenne de 3), à l'inverse des autres CPs étudiées. Les chiffres sont plus enthousiasmants lorsqu'il s'agit de la surveillance fédérale (moyenne de 3.2), des échanges avec les autres cantons (moyenne de 3.2), de la durée (moyenne de 3.2) et des indicateurs (moyenne de 3.6), qui *a contrario* des objectifs, semblent plus adéquats.

Figure 37 - Moyennes de satisfaction cantonale II – politique régionale



[1] est la moins bonne appréciation dans le questionnaire, et [4] est la meilleure

Source : entretiens (annexe 9)

6.3.7 Les cinq domaines comparés

En raison de disparités évidentes des domaines publics mis en examen, il est complexe d'en tirer des généralités. Néanmoins, quelques éléments convergent dans leur application :

- Les domaines de l'intégration et de la politique régionale ont des fonctionnements relativement analogues : tous deux font l'objet de programmes très complets, qui sont élaborés par les cantons et leurs partenaires, avant d'être signés par la Confédération. En outre, ils impliquent de nombreux acteurs au processus, généralement davantage que les autres tâches communes. Dans la même veine, l'élaboration de ces deux programmes provoquent d'importantes tâches administratives et les rapports annuels sont exigeants et parfois un peu trop intrusifs selon les cantons.
- Le domaine de la nature est un des plus problématiques selon les répondants cantonaux. Cette observation n'est pas surprenante puisque ce domaine environnemental est le plus difficile à prévoir à terme en raison d'une météo imprévisible et des résultats qui peuvent tarder à se manifester, raison pour

laquelle les *scores* sont relativement négatifs en ce qui concerne le calendrier de la procédure, les indicateurs, les objectifs, les délais, ainsi que la surveillance et les contrôles fédéraux.

➤ *A priori*, c'est le domaine de la protection du patrimoine et de la conservation des monuments qui est le plus « volatile » dans les réponses, oscillant entre deux extrêmes avec des réponses très positives ou très négatives. Les résultats pour ce domaine nous indiquent que les échanges avec les cantons demeurent rares. De surcroît, les objectifs sont difficilement atteints puisque les restaurations de monuments ne peuvent parfois pas se réaliser en quatre ans. Enfin, les charges administratives demeurent encore excessives, tandis que le manque de financement s'accroît au fil des périodes contractuelles.

➤ L'isolation acoustique et la protection du bruit routier demeure encore problématique en ce qui concerne la complexité des rapports annuels, la grande charge administrative, le manque d'échanges entre les cantons et des indicateurs irréalisables. La durée quadriennale de la CP est également décalée, puisque les études à effectuer pour assainir le bruit routier avant la mise en œuvre sont souvent longues et résultent sur un retard sur le programme (ces études prennent généralement une année).

En général, nous notons que la variance des réponses ne viendrait pas des cantons, mais plutôt des domaines. Les cantons de Zurich et Uri ont les mêmes moyennes positives en ce qui concerne la durée, le calendrier, les indicateurs, les objectifs, les délais, la surveillance et les sondages. Toutefois, il est important de rappeler que seuls trois questionnaires ont été collectés pour Zurich contre cinq à Uri. Les réponses du canton de Berne ensuite ne sont généralement pas très positives en comparaison avec les autres cantons. Nous constatons encore des réponses assez similaires pour les cantons de Genève, Vaud et Valais. Ces trois cantons romands sont les plus critiques. Peut-on y voir ici un clivage culturel ? Il demeure risqué ici de se prononcer, attendu que l'échantillon demeure limité.

Par soucis de clarté et pour ne pas surcharger les analyses par d'autres histogrammes, nous comparons les réponses des cantons à l'aide de deux tableaux (tableaux 24 et 25) et en tirons des conclusions.

Tableau 24 - Moyennes de satisfaction des six cantons I

	Durée	Structure	Indicateurs	Objectifs	Délais	Surveillance	Charges admin.	Informa-tion	Total
Berne	3.25	3	2.25	2.75	3	2.75	3.25	3.75	3
Genève	3.2	2.83	2	2.75	2.9	3.17	2.5	3.2	2.82
Uri	3.5	3	3	3.4	3.33	3.4	2.9	3.5	3.25
Valais	3.6	3.75	2.125	2.25	2.4	3	3	3.4	2.94
Vaud	3.4	3.5	2.5	2.6	2.6	3	2.4	2.2	2.78
Zurich	3.67	3.5	3	3	3.33	3.33	4	2.24	3.26
Total	3.43	3.26	2.48	2.79	2.92	3.11	3.01	3.05	3.01

[1] : très inadapté [4] : très adapté

Source : entretiens (annexe 9)

Tableau 25 - Moyennes de satisfaction des six cantons II

	Suivi fédéral	Rapports	Echanges Conf	Formation continue	Contribution financière	Echanges cantons	Total
Berne	2.5	2.5	2.75	3.33	2.75	2.75	2.76
Genève	3	2.6	1.8	3	2.1	1.8	2.38
Uri	3.33	3	2.33	4	2.8	2.33	2.96
Valais	2.75	2.8	2.6	3	2.2	2.6	2.66
Vaud	3	2.75	2.8	1.67	2.6	2.8	2.60
Zurich	3	3.33	2.33	4	2.67	2.33	2.94
Total	2.93	2.83	2.44	3.16	2.52	2.44	2.72

[1] : très inadapté [4] : très adapté

Source : entretiens (annexe 9)

➤ Les échanges entre cantons sont généralement très rares lors de l'application de la CP (moyenne 2.52 sur 4). Nous avons néanmoins pu constater que la protection des parcs d'importance nationale demande une grande collaboration intercantonale en raison de leurs caractéristiques transterritoriales. Aussi, la promotion du tunnel du Gothard inclue quatre cantons que sont Uri, Tessin, Valais et les Grisons. Par conséquent, si les échanges sont absents lors de l'application des CPs, ils sont renforcés par de nouvelles collaborations intercantionales dans certains domaines.

➤ En outre, les rapports annuels sont aussi sujets à critiques par les cantons qui les considèrent trop complexes et parfois intrusifs (moyenne 2.83). Certains apprécieraient une diminution de ces rapports. Dans certains cas particuliers, à l'exemple de la mensuration officielle dans le canton de Genève, un contrat intermédiaire est signé à la fin de chaque année contractuelle et permet d'ajuster les montants des subventions pour l'année suivante. Ce contrôle permet ainsi au canton de mettre à jour ses objectifs de mise en œuvre et de prendre une certaine distance sur ce qu'il reste à faire. Il signe donc la CP et trois contrats intermédiaires. Cette manière de faire pourrait être une bonne solution pour les autres tâches plutôt que de n'avoir que le rapport annuel pour faire un point sur la situation.

➤ Les sondages (ou surveillance) sont, quant à eux, très appréciés des responsables cantonaux interrogés, mais ces derniers les jugent encore trop irréguliers (moyenne 3.11). Augmenter leur fréquence permettrait aux cantons de multiplier leurs contacts avec la Confédération.

➤ En revanche, la formation continue, qui englobe à la mise en place de séances d'information et de partage avec la Confédération est jugée différemment en fonction des cantons (moyenne 3.16). Tandis que le canton de Vaud déplore une absence générale de formation continue (1.67), Zurich semble en bénéficier régulièrement dans certains domaines (4).

- La contribution financière doit être comprise comme le montant financier disponible (moyenne 2.52). L'insuffisance des montants est récurrente chez les cantons et particulièrement Genève (2.1) et Valais (2.2). Les résultats du domaine des monuments abaissent ces moyennes.
- Les échanges avec la Confédération ne sont pas bien perçus non plus (moyenne 2.44). Quand bien même ils demeurent insatisfaisants pour les cantons, ces derniers estiment que l'information globale reçue est adéquate (3.05). Bon nombre de cantons estimerait cependant plus approprié de multiplier les échanges, ainsi que le suivi fédéral (2.93).
- Les indicateurs (moyenne 2.48) et les objectifs de la CP (2.79) devraient être davantage discutés et ajustés entre la Confédération et les cantons. Malgré cela, la CP mentionne que les cantons ont la possibilité de modifier les objectifs en cours de route si les conditions changent et compliquent l'exécution des CPs. Dans ce cas, si une prestation ne peut être fournie, des solutions de substitution existent et peuvent donc faciliter la mise en œuvre.
- Dans une perspective plus favorable, les cantons sont satisfaits de la durée en quatre ans de la convention (moyenne 3.43), de sa structure en seize dispositions ni trop longue, ni trop courte (3.26), ainsi que des délais fixés (2.92), bien qu'ils ne peuvent parfois pas être atteints en raison de différentes causes structurelles ou fonctionnelles liées au domaine traité.
- Enfin, la charge administrative demeure souvent disproportionnée pour les cantons, mais elle ne semble pas être un problème trop important au fonctionnement de la CP (moyenne 3.01).

Les cantons ont ensuite dû se prononcer sur les possibilités d'économies qu'offrent les CPs. Quatre aspects étaient concernés : celui des évaluations, des études, de la mise en œuvre et de l'administration. L'échelle est ici inversée : [1] indique de très faibles économies, alors que [4] signifie des économies très élevées (tableau 26). Nous supposons que les réponses auraient été positives pour les évaluations puisqu'elles devaient être harmonisées entre la Confédération et les cantons afin d'éviter des doublons, mais elles se révèlent encore coûteuses pour les cantons (moyenne 1.83). Néanmoins, les coûts concernant les études de travaux à faire ou d'autres études de terrain ont diminué (2.17). Enfin, les coûts liés au volume administratif sont encore conséquents selon les cantons (1.96), non loin du résultat associé aux coûts de mise en œuvre (2.06).

Tableau 26 - Les conventions-programmes permettent d'économiser sur les coûts...

	de mise en œuvre	administratifs	d'études	d'évaluation
Bruit	1.75	2	2.83	1.83
Intégration	2.4	2.17	2.67	2.3
Monuments	1.8	1.4	1.25	1.5
Nature	2	2.5	1.75	2
Politique régionale	2.38	1.75	2.33	1.5
Total	2.06	1.96	2.17	1.83

[1] : très faibles économies [4] : économies très élevées

Source : entretiens (annexe 9)

Le tableau 27 montre que la différence entre les deux phases de négociation est minime, bien que les contacts augmentent entre la phase avant et pendant les négociations entre les cantons et la Confédération. Les seuls interlocuteurs avec qui les cantons communiquent moins, sont leurs pairs (-0.29) et les médias (-0.8). Bien que les contacts avec la Confédération soient plus élevés entre les deux phases examinées (+0.25), les cantons regrettent généralement qu'il n'y en ait pas davantage lors des phases de négociations. Quoiqu'il en soit, les contacts avant et pendant les négociations s'effectuent surtout entre les trois niveaux institutionnels : les cantons collaborent avec la Confédération et également avec les communes (+0.33), sous réserve que celles-ci soient concernées par la mise en œuvre des CPs.

Tableau 27 - Intensité des contacts perçue par les cantons (moyennes)

	Communes	Autres cantons	Confédération	Entreprises privées	Consultants	Médias	Organisations
Contact avant les négociations	0.76	1.27	1.7	0.5	0.5	0.57	0.84
Contacts pendant les négociations	1.09	0.8	1.95	0.72	0.71	0.49	1.19
Rapport	+0.33	-0.29	+0.25	+0.22	+0.21	-0.8	+0.35

[1] : très faible [4] : très fort

Source : entretiens (annexe 9)

Les réponses des cantons quant à savoir quels sont les aspects à améliorer restent très éparpillées (tableau 28). Une moyenne faible signifie que les améliorations à effectuer sont minimales, et inversement. Premièrement, pour les domaines de l'intégration, de la conservation des monuments et de la protection de la nature, les améliorations à apporter se situeraient au niveau des délais surtout, puisqu'une période de quatre ans est jugée trop courte pour l'obtention de résultats véritablement probants (moyenne 2.56). Deuxièmement, les résultats concernant le domaine de la protection de la nature sont les plus négatifs

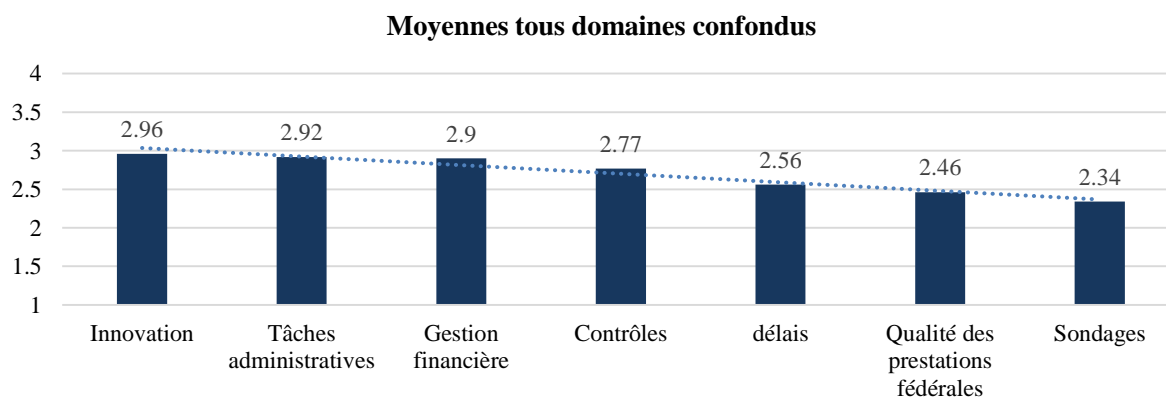
(moyenne de 3.08). Pour ce domaine, il est surtout question d'améliorer la qualité des prestations fédérales (3.17), l'innovation de la part de la Confédération (3.67) et les contrôles (3.33). Au-delà d'un manque de communication, les responsables cantonaux déplorent certaines lacunes dans les explications et les directives de l'OFEV. Ils souhaitent également davantage de sondages fédéraux (3.10), qui ne sont pour le moment, pas assez nombreux. Troisièmement, dans le domaine de l'intégration, il s'agirait plutôt d'améliorer l'innovation fédérale (3.75), ainsi que la gestion financière (3.50) et les contrôles (3.00). L'application récente de cette CP pourrait expliquer ce résultat. Enfin, le domaine de la protection des monuments met l'accent sur des améliorations à apporter à la gestion financière (3.60) et aux tâches administratives (3.00). Finalement, pour le domaine de la politique régionale, il est plutôt question d'alléger les tâches administratives (3.60) et d'améliorer les contrôles fédéraux (2.80). Ceux-ci devraient être plus fréquents selon les responsables cantonaux du domaine, sans pour autant alourdir l'administration.

Tableau 28 - Quelles améliorations apporter et à quel degré ?

	Gestion financière	Délais	Qualité des prestations fédérales	Tâches admin.	Contrôles	Innovation	Sondages	Total
Bruit	2.40	1.33	2.33	2.58	2.33	2.17	2.33	2.21
Intégration	3.50	3.25	2.50	2.75	3.00	3.75	1.50	2.90
Monument	3.60	3.00	2.20	3.00	2.40	2.60	2.60	2.77
Nature	2.83	2.83	3.17	2.67	3.33	3.67	3.10	3.08
Politique régionale	2.20	2.40	2.10	3.60	2.80	2.60	2.17	2.55
Total	2.9	2.56	2.46	2.92	2.77	2.96	2.34	2.70

[1] : très faiblement à [5] : très fortement

Source : entretiens (annexe 9)



Nous poursuivons avec les éléments de la CP qui sont particulièrement appréciés par les cantons (moyenne > 3.9), à savoir la définition des responsabilités de chacune des parties prenantes de la CP, la dissociation des responsabilités, ainsi que l’accessibilité des documents fédéraux (tableau 29).

Tableau 29 - Moyennes de satisfaction par domaine

Domaines	Définition des responsabilités	Responsabilités bien dissociées	Libre accès des documents fédéraux	Connaissance des dispositions de la CP
Bruit	4	4.17	3.5	3.67
Intégration	4.33	4.5	4.6	4.33
Monument	3.6	3.4	3.6	3.8
Nature	3.8	4.2	4	4.17
Politique régionale	3.8	4.2	4	4.17
Total	3.91	4.09	3.94	4.03

[1] : Très insuffisant [5] : Très élevé [6] : *missing value*

Source : entretiens (annexe 9)

6.3.8 Résultats des questions ouvertes

A la fin du questionnaire distribué aux répondants cantonaux, trois questions ouvertes faisaient référence aux principes de la RPT. Ils ont été questionnés sur le respect des rôles entre stratégie et opérationnel dans l’application des CPs, sur l’augmentation attendue de leur marge de manœuvre des cantons dans la mise en œuvre et sur l’existence d’un partenariat entre la Confédération et les cantons (tableau 30). Les résultats montrent que l’attribution des rôles n’est apparemment pas encore complètement intégré (moyenne 0.57 sur 1), ni le principe du partenariat (moyenne 0.63 sur 1), à l’inverse de la marge de manœuvre (moyenne 0.86 sur 1). Ce sont les cantons d’Uri et de Berne qui ne semblent pas satisfaits du partenariat avec la Confédération, avec des moyennes de 0.42 et 0.38 sur 1 respectivement. En ce qui concerne la division des rôles, ce sont plutôt les cantons du Valais et de Vaud qui ne la reconnaissent pas, avec 0.3 et 0.2 sur 1 respectivement.

Tableau 30 - Moyennes de satisfaction par cantons pour les principes RPT

	Division des rôles	Existence d'un partenariat	Davantage de marge de manœuvre
Berne	0.88	0.38	0.88
Genève	0.6	0.88	0.9
Uri	0.58	0.42	0.75
Valais	0.3	0.6	1
Vaud	0.2	0.65	0.8
Zurich	0.83	0.83	0.83
Total	0.57	0.63	0.86

[0] : Non [0.5] : pas toujours [0.25] : rarement ressenti [0.75] : souvent ressenti [1] : Oui

Source : entretiens (annexe 9)

Nous agençons cette fois les résultats par domaine (tableau 31). Une minorité des cantons ne croit pas en une distribution distincte des rôles, à savoir un rôle stratégique à la Confédération et un rôle opérationnel aux cantons (0.29/1), surtout en ce qui concerne les domaines des monuments (0.05), de la nature (0.25) et de la politique régionale (0.36). Ensuite, en ce qui concerne le partenariat là encore, les cantons sont plutôt sceptiques (0.61), surtout pour le domaine traitant des monuments historiques (0.19).

Tableau 31 - Moyennes de satisfaction par domaines des principes RPT

	Division des rôles	Existence d'un partenariat	Davantage de marge de manœuvre
Bruit	0.3	0.85	1
Intégration	0.48	0.65	0.92
Monument	0.05	0.19	0.8
Nature	0.25	0.69	0.67
pol régionale	0.36	0.67	1
Total	0.29	0.61	0.88

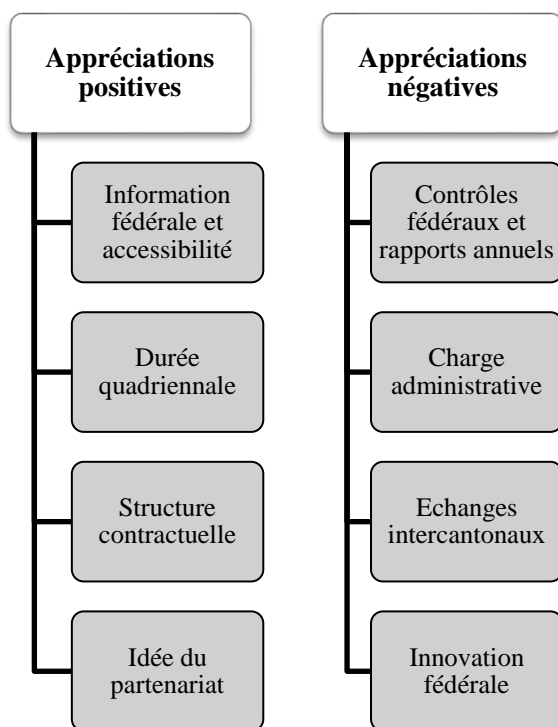
[0] : Non [0.25] : rarement ressenti [0.5] : pas toujours [0.75] : souvent ressenti [1] : Oui

Source : entretiens (annexe 9)

6.3.8 Synthèse des résultats des cantons

Il est clair qu'aujourd'hui les CPs ont été adoptées par une majorité d'offices cantonaux et un retour en arrière est désormais impensable. Si ce nouveau mécanisme contractuel a permis la mise en place d'une collaboration verticale renforcée et de pallier certaines difficultés, il doit néanmoins encore être revu et précisé (figure 38). Quand bien même généraliser demeure délicat, nous pouvons toutefois identifier quelques tendances intéressantes.

Figure 38 - Synthèse des principaux résultats des appréciations cantonales



Source : auteur

Il est avant tout nécessaire de prendre conscience que les tâches prises en considération par le projet réformateur fédéral étaient en réalité déjà séparées ou gérées conjointement par la Confédération et les cantons. De surcroît, les CPs ne sont pas si originales dans la mesure où d'autres contrats de droit public fonctionnent déjà de façon relativement analogue, comme nous l'avons vu au chapitre 4. Les moyennes d'appréciation cantonale tirées des questionnaires nous apprennent que des complications persistent encore. La séparation des tâches n'est donc pas si facile, les bases conceptuelles se faisant souvent dépasser par les difficultés pratiques.

Variances issues des domaines publics

Premièrement, nous avons observé que la satisfaction des cantons pour les dispositions contractuelles et structurelles des CPs varie surtout en fonction des domaines publics plutôt que des profils cantonaux. Les aspects les plus problématiques sont aujourd'hui encore les indicateurs et les objectifs qui se trouvent dans la CP, s'avérant souvent irréalisables dans les délais préalablement donnés, surtout pour le domaine de la nature et du paysage (figure 39). En sus des indicateurs, la charge administrative pose également problème. Ces deux difficultés s'apparentent d'ailleurs aux critiques classiques de la NGP qui dénoncent une mise en péril de la gestion du service public par un pilotage par indicateurs généralement trop

exigeant. En outre, il s'avère que les échanges entre cantons sont trop rares et les guides fédéraux, trop vagues. Néanmoins, les cantons sont relativement satisfaits de la durée du contrat, de leur intégration dans le processus de négociation et des procédures.

Variances issues des profils cantonaux

Deuxièmement, à l'inverse des dispositions du contrat, la satisfaction des cantons concernant les principes de la réforme varie cette fois en fonction des cantons plutôt que des domaines. D'ailleurs, les cantons interrogés doutent que ces principes puissent être appliqués, l'inadéquation entre la distribution des rôles stratégiques et opérationnels et l'inégalité de traitement étant bien une réalité. Dans certains domaines, en particulier la conservation des monuments ou la protection de la nature, la distribution des rôles n'est pas claire. Il apparaît que le canton a souvent l'impression d'être en charge du rôle opérationnel, mais aussi stratégique et ne comprend pas toujours où se situe la limite. Cette constatation de la part de certains ne nous surprend guère et reprend de précédents arguments expliquant justement cette impossible séparation entre opérationnel et stratégie, à l'exemple de Pollitt et Bouckaert (2004) ou De Visscher (2004a ; 2004b) et Hood (2001).

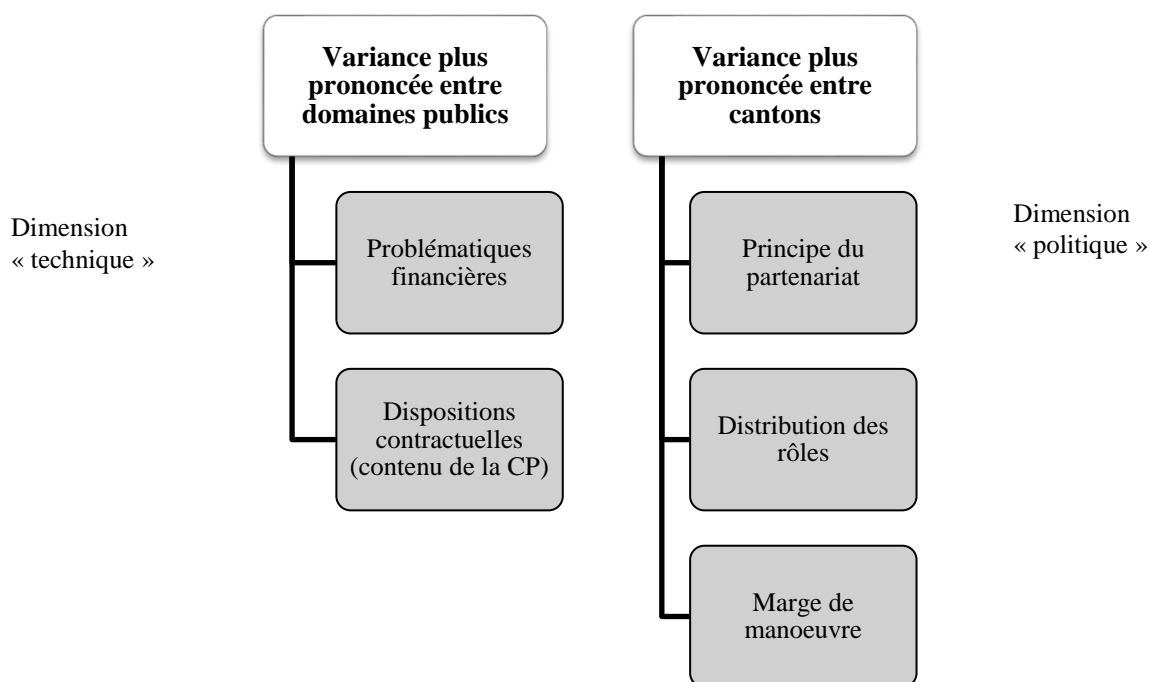
Troisièmement, nous avons pu observer que les CPs ne permettent pas d'économiser sur les coûts d'évaluation, qui se font encore parfois à double avec la Confédération. En revanche, les coûts d'études ont pu être réduits. Enfin, les cantons regrettent le manque de communication entre les cantons et la Confédération avant et pendant les négociations des CPs qui a une conséquence directe sur la majorité des enchevêtrements rencontrés. Pour la plupart, ces observations coïncident avec les évaluations fédérales publiées jusqu'aujourd'hui, notamment celle de 2014 sur l'efficacité de la RPT par l'AFF que nous avons analysé au chapitre 3.

Synthèse : explications des variances dans les réponses

Les résultats par domaine et par canton montrent que les variances dans les réponses diffèrent en fonction des types de questions. Ainsi, s'agissant des questions relatives aux dispositions contractuelles de la CP ou aux financements des tâches communes (contributions fédérales suffisantes, budgets forfaitaires ou globaux), la variance des réponses est plus importante entre les domaines publics qu'entre cantons (figure 39). A l'inverse, lorsque les questions se rapportent plutôt aux principes de la RPT, à savoir l'existence d'un partenariat, à la distribution des rôles ou à la marge de manœuvre, la variance était la plus importante entre cantons plutôt qu'entre domaines publics. D'une part, il est à comprendre que les disparités entre domaines publics comptent davantage dans les problématiques financières que les disparités entre cantons : certains domaines requièrent des financements plus conséquents que d'autres. De même, le

contenu et la structure de la CP sied davantage à certains domaines publics que d'autres. D'autre part, les principes de la réforme semblent plutôt s'assimiler à la sensibilité des répondants cantonaux plutôt qu'aux exigences techniques du domaine public. Alors que certains cantons reconnaissent le partenariat et ressentent davantage d'autonomie dans la gestion des politiques publiques, d'autres prennent fortement position contre ces aspects et souhaitent un renforcement de ces pratiques. Nous touchons peut-être là un point plus sensible, à interpréter comme une dimension plus politique et personnelle que technique et pratique (figure 39).

Figure 39 - Variations des réponses cantonales par types de questions



Source : auteure

D'une part, cette première analyse qualitative nous a permis de mieux connaître les spécificités de chaque domaine. D'autre part, elle a permis de souligner les points les plus problématiques afin de pouvoir les approfondir dans la deuxième partie de notre recherche qui sera consacrée à la méthode mixte.

6.4 Appréciations fédérales

Cinq questionnaires ont été collectés auprès des responsables fédéraux : un pour chaque office concerné par les CPs étudiées (annexes 5 et 7). Généralement, les questions ont été bien accueillies par les répondants qui se sont montrés très optimistes et positifs. C'est de façon unanime que les négociations avec les cantons sont jugées efficaces par ces derniers, tandis que les ressources leur paraissent

suffisantes. Ils ont également apprécié l'uniformisation du système, la suffisance des moyens à l'exécution, les rôles clairement définis, les objectifs clairs, un cofinancement bien défini, un partage des tâches et de compétences clairement définis, la durée des CPs, le calendrier procédural et le *controlling*.

La majorité des responsables fédéraux ont contact avec les cantons à fréquence d'une à deux fois par an. Ensuite, si pour la majorité des interrogés, les indicateurs demeurent inadaptés, les objectifs leurs semblent plutôt adéquats.

Parmi les cinq offices fédéraux, celui dédié à la culture a partagé les réponses les plus négatives du sondage qui interrogeait sur la distribution des rôles, l'existence d'un partenariat et l'instauration d'une gouvernance multi-niveau (tableau 32). Alors que presque tous les autres offices fédéraux s'expriment favorablement pour les trois principes régissant la RPT, l'OFC est le seul à être si pessimiste.

Tableau 32 - Satisfaction fédérale des principes RPT

	OFEV – Nature	SECO	OFC	OFEV – Bruit	SEM
Rôles	1	1	0	1	1
Partenariat	1	1	0	1	1
GMN	0.5	1	0.5	1	1

[0] : Non [0.5] : pas toujours [1] : oui

Source : questionnaires (annexe 10)

Pour une majorité de répondants fédéraux, les rôles sont appliqués pour autant que le soutien politico-institutionnel soit possible et fort (tableau 32). Pour l'office fédéral, il est très difficile de jouer pleinement le rôle stratégique, car les cantons amènent beaucoup de contraintes financières et administratives qui entravent la stratégie souhaitée. L'objectif du partenariat est la meilleure manière de parvenir à un but commun et en aucun cas, l'office fédéral souhaite « une hiérarchie vis-à-vis de Berne, surtout que le fédéralisme implique plutôt de laisser une autonomie aux cantons », comme l'écrivait un des interrogés. Enfin, ce même office fédéral pense qu'une gouvernance multi-niveaux existe de par l'implication de nombreux acteurs au processus qui soutiennent les stratégies fédérales et permettent de renforcer la direction à prendre, face à des cantons parfois réticents. Cette argumentation confirme donc l'idée selon laquelle cette gouvernance multi-niveaux permettrait de légitimer ce nouveau système contractuel permis les acteurs, dans ce cas, au profit de la stratégie fédérale.

Nous présentons maintenant les résultats des réponses aux questions concernant les aspects des CPs, comme nous les avons également traités auprès des cantons. Les cases grisées représentent les réponses négatives, avec [1] pour « très inadapté » et [2] pour « inadapté ». La plupart des répondants fédéraux

critiquent les indicateurs fixés dans les contrats. De même, les sondages peuvent être améliorés, en particulier pour la politique régionale et l'intégration. En outre, si pour le domaine de la nature (OFEV), les rapports doivent évoluer, ce sont les objectifs qui posent plutôt problème pour le SECO, politique régionale, qui doit encore améliorer les sondages. Le graphique suivant nous permet de mieux visualiser ces résultats (tableau 33).

Tableau 33 - Satisfaction fédérale des dispositions des conventions-programmes

Offices fédéraux	Durée de la CP	Structure de la CP	Calendrier	Indicateurs	Objectifs	Controlling	Sondages	rapports annuels
OFEV-Nature	3	5	3	2	3	3	3	2
SECO-Politique régionale	4	3	3	2	2	3	1	3
OFC-Monuments	4	3	4	5	3	3	3	4
OFEV – Bruit	4	2	3	3	3	3	3	3
SEM-Intégration	3	3	4	2	3	3	2	4

[1] : Très inadapté à [4] : très adapté [5] : pas de réponse

Source : questionnaires (annexe 10)

6.4.1 Synthèse des résultats pour la Confédération

Les répondants fédéraux ne sont pas les plus objectifs des entités étatiques dans la mesure où la Confédération est à l'origine des CPs. Beaucoup d'aspects ayant été critiqués par les cantons, sont en revanche bien jugés par les offices fédéraux (figure 40), à l'exemple de l'uniformisation du système, la clarté des objectifs et le volume des ressources. Ces observations sont étroitement liées au phénomène de centralisation, dont les avantages souvent énumérés sont l'uniformisation des pratiques de gestion publique permettant une coordination facilitée, une réaction rapide, une perspective plus globale, mais également des économies d'échelle ou un accroissement de la conformité des acteurs aux normes institutionnelles. Les cantons pensent toutefois qu'une uniformisation est impossible du fait de la grande disparité des domaines publics, des moyens et des besoins cantonaux. Néanmoins, considérant le nombre considérable de CPs en vigueur, il ne peut être autrement qu'une uniformisation minimale du système. Cependant, les objectifs sont tout sauf clairs pour les cantons : beaucoup pensent que la Confédération les fixe sans vraiment comprendre les difficultés auxquelles ils doivent faire face. Ainsi, les objectifs sont souvent inatteignables et même trop vagues pour être compris avec précision. Les larges interprétations que ces objectifs permettent parfois, rappellent la situation qui existait avant la réforme où les mises en œuvre cantonales étaient très disparates. Ensuite, les offices fédéraux jugent les ressources suffisantes, mais ne sont-ils pas tenus par une fourchette budgétaire limitée ? Pour le domaine des monuments

historiques par exemple, l'insuffisance des subventions fédérales est une problématique récurrente. Les ressources ne sont pas suffisantes sur le terrain.

Enfin, il est intéressant de constater que le calendrier procédural est jugé adapté, puisqu'en général, les responsables fédéraux n'ont que quelques semaines pour récolter les CPs des vingt-six cantons et décider de l'octroi du montant de la subvention en fonction des demandes de chacun. Pourtant, il apparaît que les responsables fédéraux ne semblent pas dépassés par ce délai, ce qui est plutôt positif. Le *controlling* a également été jugé adapté par toutes les personnes interrogées. Encore une fois, nous évoquons le biais de subjectivité puisque ce sont ces mêmes responsables qui sont en charge des contrôles.

Malgré ces aspects positifs, les responsables fédéraux admettent que les charges administratives n'ont pas diminué avec le nouveau système (figure 40). Les charges sont encore importantes des deux côtés. Nous nous retrouvons encore dans un contexte de pilotage qui veut changer et améliorer l'efficacité, mais qui finit par alourdir le nouveau système. Les documents cantonaux ne sont pas toujours accessibles, ce qui pèse à terme la collaboration verticale. Enfin, pour l'OFEV (nature), ce sont les rapports annuels qui sont problématiques aujourd'hui. Il semblerait qu'ils soient aussi difficiles à compléter pour les cantons que pénible à lire pour le dédit office fédéral. Des domaines tels que celui de l'environnement n'étant pas adapté à des comptes rendus annuels, mais devant plutôt être contrôlé sur du long terme.

Figure 40 - Synthèse des réflexions issues des réponses fédérales

Collaboration verticale et idée de partenariat?	Frein à la centralisation des compétences?	Uniformisation réussie du système contractuel?
<ul style="list-style-type: none"> • Partenariat reconnu par les offices, à l'exception de l'OFC • Collaboration renforcée et cadrée, mais manque d'entente et de compréhension avec les cantons 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de ressources cantonales pour prendre en charge toutes les tâches • Risque d'un retour vers une centralisation par le financement fédéral 	<ul style="list-style-type: none"> • Uniformisation qui simplifie les contrôles • Disparités cantonales qui tendent à alourdir les charges administratives pour les offices fédéraux; p. ex. traitement différencié des rapports.

Source : auteure

6.5 Appréciations communales

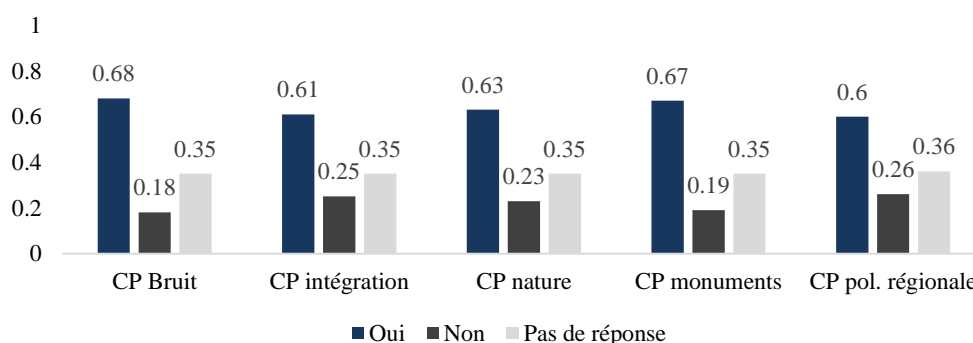
Tandis que le questionnaire a été envoyé à tous les secrétaires communaux en Suisse en décembre 2016, les réponses ont été obtenues en mars 2017. 1868 sur 2255 communes ont répondu à l'enquête, le taux de réponse s'élève ainsi à 82.8%, ce qui est très satisfaisant. Les communes romandes (CR) ont été 571 sur

737 à répondre au questionnaire (76%), tandis que 1194 sur 1438 communes alémaniques (CA) (83%) et 103 sur 115 communes tessinoises (CT) ont répondu (90%). Nous commencerons par présenter les résultats par programmes publics pour les trois types de réponses attendues, puis nous présentons les résultats en fonction des types de cantons (romands, germanophones et tessinois). Enfin, nous analysons si la taille des communes, souvent assimilée à leur potentiel économique, a une influence sur les résultats.

6.5.1 Résultats sur N = 1868

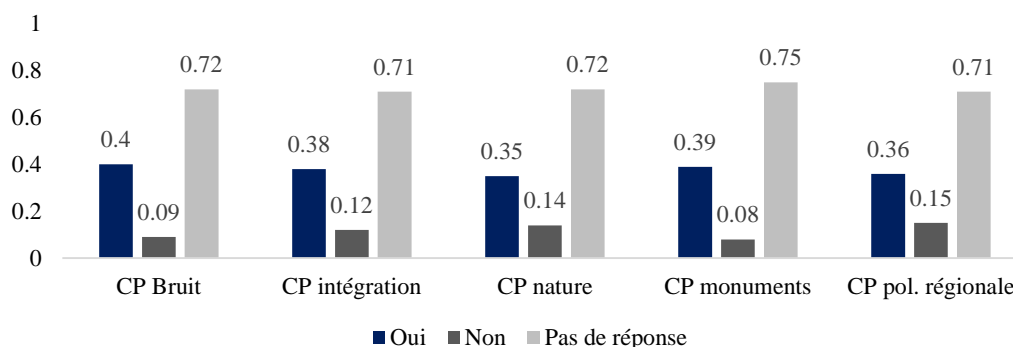
S'agissant de savoir si la commune a connaissance de la CP, les réponses sont clairement divisées (figure 41). Alors qu'une grosse moitié des communes ayant répondu au questionnaire connaît les CPs (moyenne de 68%), l'autre moitié ne les connaît pas (18%) ou n'a pas répondu (35%). Force est aussi de constater que les résultats sont très similaires parmi les domaines publics traités par les CPs. Une légère différence se note pour les domaines du bruit et des monuments historiques, qui sont davantage connues des communes.

Figure 41 - La CP est connue par la commune



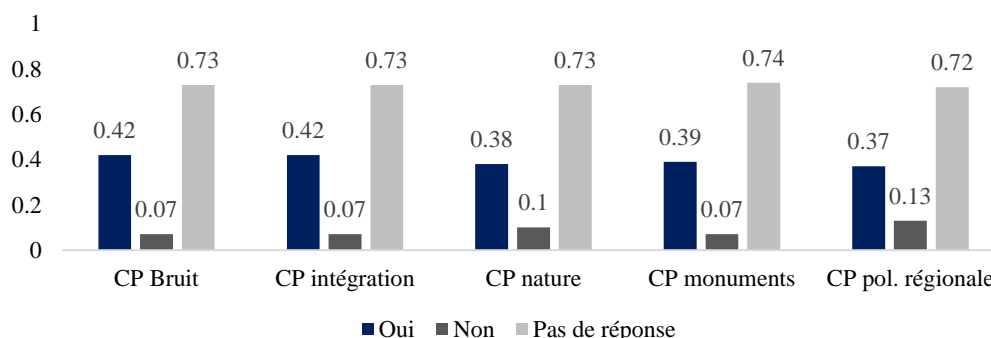
Si une part importante des communes a connaissance du système des CPs (68%), elles sont en revanche moins à participer à l'élaboration de la convention, avec une moyenne de 40% (figure 42). Cette moyenne est tout de même importante et représente approximativement 750 communes sur les 1868 qui ont répondu au sondage. Pour 7% des communes toutefois, il n'est pas question de participer à la convention. Enfin, le taux de non réponses est de 60% en moyenne. Ces chiffres nous confortent dans l'idée qu'il existe bel et bien une gouvernance multi-niveaux qui émerge au sein du système des CPs et s'étend au niveau local.

Figure 42 - La commune participe à la CP



La consultation de la commune dans les CPs montre également que les réponses sont relativement similaires, à commencer par le taux de non-réponse qui est de 60% (figure 43). De même, 39.6% des communes disent être consultées et 8.8% ne le sont pas. Nous pouvons donc supposer que les communes ayant répondu par la positive lorsqu'il était question de participation, ont généralement coché « oui » en ce qui concerne la consultation. Pareille situation pour les réponses négatives et les non-réponses.

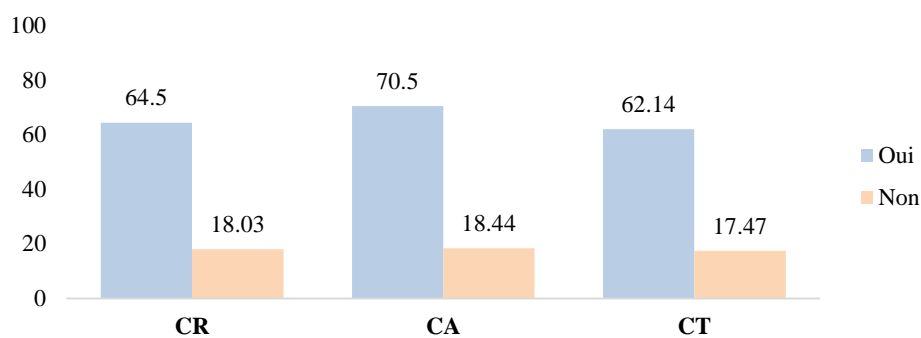
Figure 43 - La commune est consultée lors de l'élaboration de la CP



L'enquête nous permet également d'analyser les clivages linguistiques et politico-administratifs. Nous supposons que les communes situées en suisse alémanique participent davantage aux CPs que les communes romandes. Il a été en effet démontré que les premières sont plus décentralisées que les dernières, et que, par conséquent, ont un rôle plus important dans l'élaboration des CPs¹⁰⁹. L'histogramme ci-dessous montre que le pourcentage des communes alémaniques (CA) ayant connaissance du système des CPs est plus élevé que ceux attribués aux communes romandes (CR) et tessinoises (CT) (figure 44).

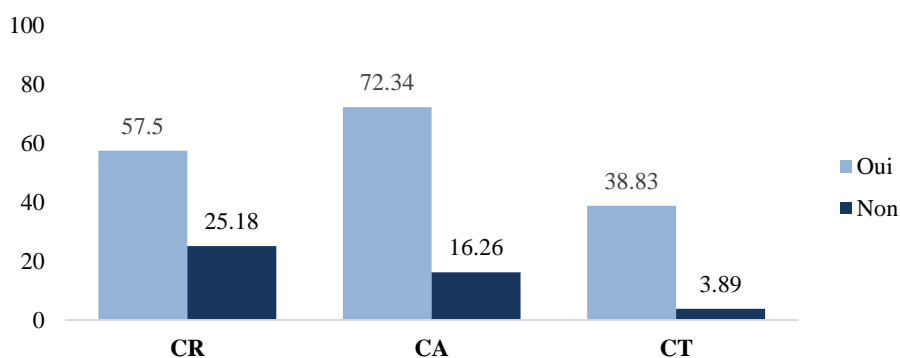
¹⁰⁹ Revoir les critères de sélection donnés au chapitre 1. Différence de culture et traditions administratives entre cantons linguistiques.

Figure 44 - Q1 : connaissance des CPs (%)



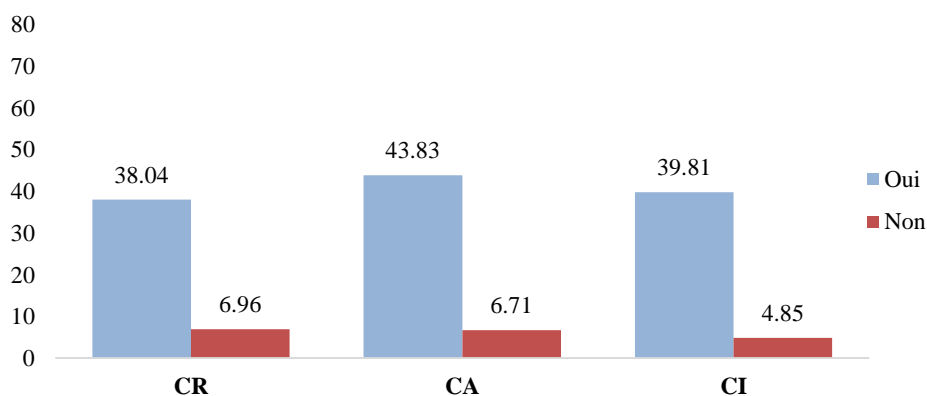
Même chose avec le deuxième histogramme qui présente un pourcentage plus élevé pour les communes alémaniques (figure 45). Ces dernières participent davantage à l'élaboration des CPs, à hauteur de 72.34%, contre 57.5% pour les communes romandes et 38.83% pour les communes tessinoises.

Figure 45 - Q2 : participation de la commune (%)



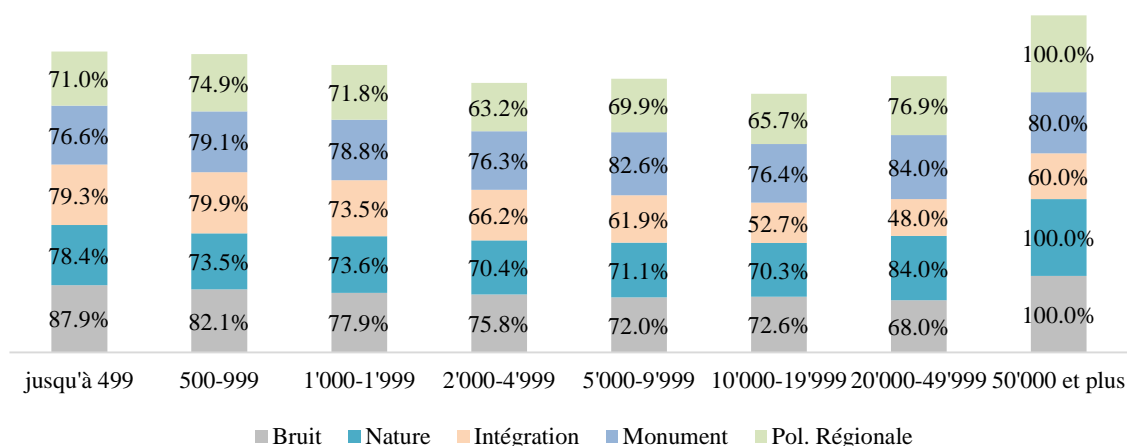
Le troisième histogramme montre en général que peu de communes sont consultées par le canton lors de l'élaboration des CPs (figure 46). Mais là encore, les communes alémaniques le sont davantage (43.83%) que les communes romandes (38%) et tessinoises (39.81%).

Figure 46 - Q3 : consultation de la commune (%)



Nous avons ensuite souhaité savoir si la taille (en termes de population) de la commune a une influence sur la connaissance, la consultation ou l'implication de celle-ci au système de la CP par les cantons. La figure 47, qui s'intéresse à la prise de connaissance de la CP par les communes, montre que la taille n'importe pas ; elle n'a aucune influence. Les pourcentages de réponses pour chaque catégories de population et pour chaque domaine public ne varient que très peu, se situant dans une fourchette de 50% à 80%.

Figure 47 - Connaissance de la CP en fonction de la taille de la commune



Total de réponses : 1606 ; n = 5 et N = 413. Axe horizontal : nombre d'habitants

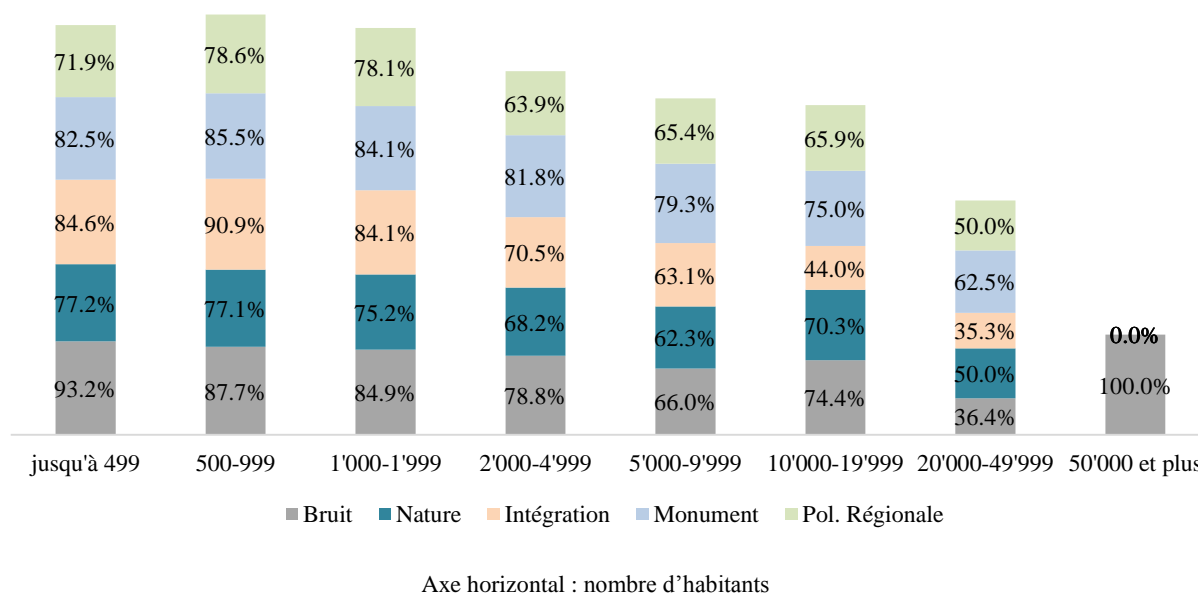
La dernière colonne montre des pourcentages très différents, allant de 60% à 100% pour certains domaines. Cependant, ces chiffres sont biaisés par une sous-représentation des grandes communes dans l'échantillon. En effet, le tableau 34 donne l'exemple du nombre de communes ayant répondu pour le domaine du bruit : ici, seulement 5 communes de 50'000 habitants ou plus ont répondu, contre 413 communes ayant entre 2000 et 4'999 habitants (tableau 34).

Tableau 34 - Nombre de communes ayant répondu en fonction de leur taille (bruit)

Connaissance des CPs – domaine du bruit	Connaissance des CPs –		Total
	Oui	Non	
jusqu'à 499	239	33	272
500-999	248	54	302
1'000-1'999	271	77	348
2'000-4'999	313	100	413
5'000-9'999	121	47	168
10'000-19'999	53	20	73
20'000-49'999	17	8	25
50'000 et plus	5	0	5
	1267	339	1606

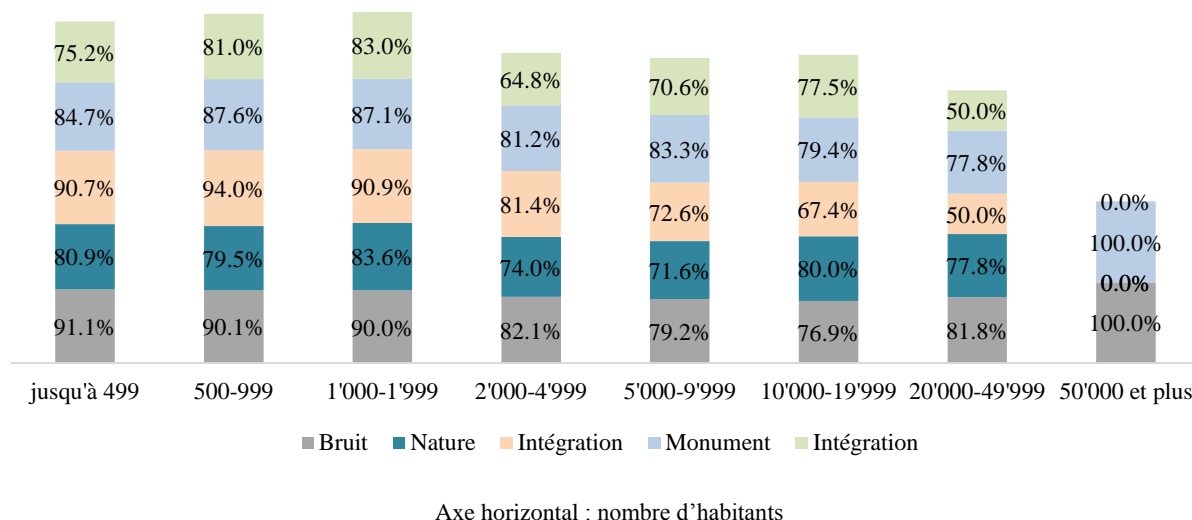
Nous avons ensuite répété l'opération avec les deux questions, à savoir si la commune est consultée et si elle est impliquée par le canton (figures 48 et 49). Premièrement, les communes à faible population (jusqu'à 499 et de 500 à 1'999) sont fortement *consultées* par les cantons avec des moyennes avoisinant les 75% à 90% (figure 48). Il n'y a aucune différence issue des programmes publics. D'autre part, lorsque la taille des communes augmente (entre 2'000 et 19'999 habitants), ces dernières sont moins consultées par le canton, les moyennes tournant cette fois autour de 65% à 80%. Les résultats ne dépassent pas les 84.9%. Cette observation nous paraît d'abord aller de soi dans la mesure où il est plus difficile en pratique de collaborer avec une grande commune ayant ses propres exigences et financements, nous pensons qu'il existe également des exceptions. En effet, les entretiens dans le canton de Vaud et de Genève pour le domaine de l'encouragement à l'intégration nous ont appris par exemple, que les plus grandes communes sont rapidement intégrées dans des projets-pilotes et sont volontiers consultées par ces cantons. De nouveau, nous décidons de mettre de côté les plus grandes communes (20'000 à 50'000 et plus) qui ne sont que quelques petites dizaines et peuvent biaiser cette analyse.

Figure 48 - Consultation des communes en fonction de leur taille



La figure 49 présente les résultats concernant l'implication des communes dans l'élaboration des conventions-programmes par les cantons. Il se trouve que les résultats sont très similaires à ceux de la figure 47, avec de légères différences toutefois. Nous supposons donc que lorsqu'une commune est consultée, elle se considère souvent comme participante, d'où des résultats presque identiques.

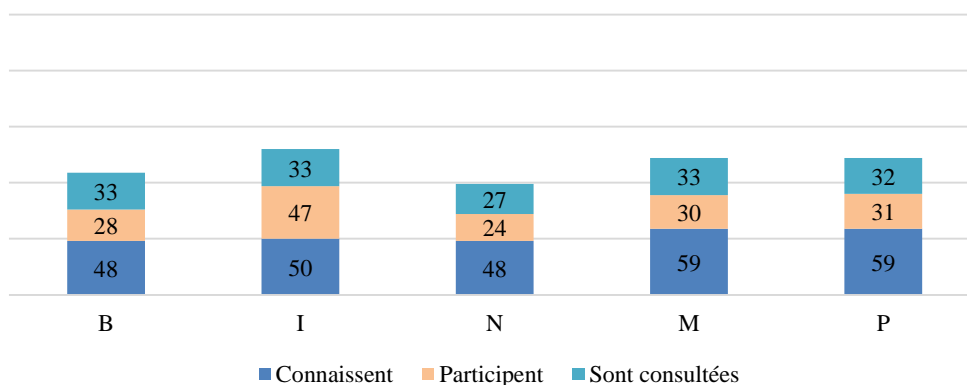
Figure 49 - Implication des communes en fonction de leur taille



6.5.2 Résultats par communes des six cantons examinés

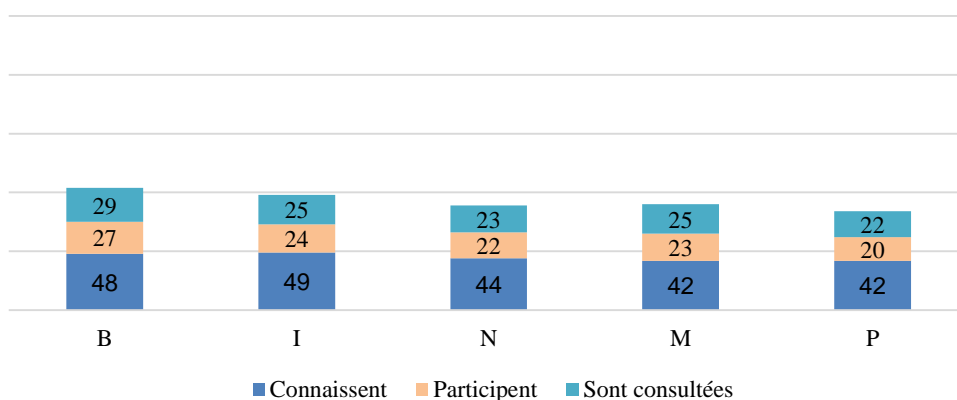
Après avoir eu un aperçu des résultats au niveau national sur la base de toutes les communes ayant répondu, nous précisons nos observations en s'intéressant uniquement aux communes des six cantons examinés dans cette thèse. En ce qui concerne Zurich d'abord, il est observé que 30% des communes (N = 168) participent et sont consultées par le canton, contre 40% de moyenne nationale. La participation est donc relativement élevée dans ce contexte, mais nous verrons qu'elle est plus élevée encore à Genève et à Berne (figure 50). La participation communale la plus importante relève du domaine de l'intégration (47%). Enfin, 53% des communes en moyenne connaissent les conventions-programmes, sans grandes différences entre domaines.

Figure 50 - communes zurichoises (%)



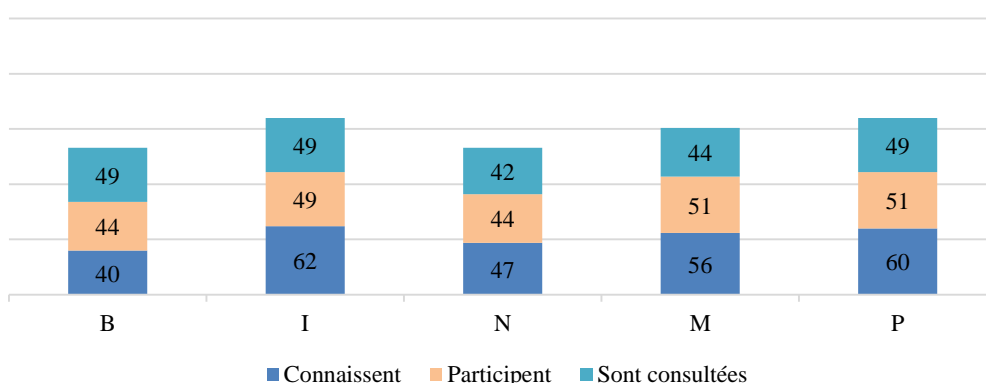
Dans le contexte vaudois (N = 308), les résultats montrent que les conventions-programmes des domaines du bruit et de l'intégration sont les plus connues des communes (48%) (figure 51). En revanche, seulement 24% en moyenne des communes vaudoises participent ou sont consultées par le canton, bien moins que les cantons de Genève (46%) ou Berne (39%) (figures 52 et 54).

Figure 51 - communes vaudoises (%)



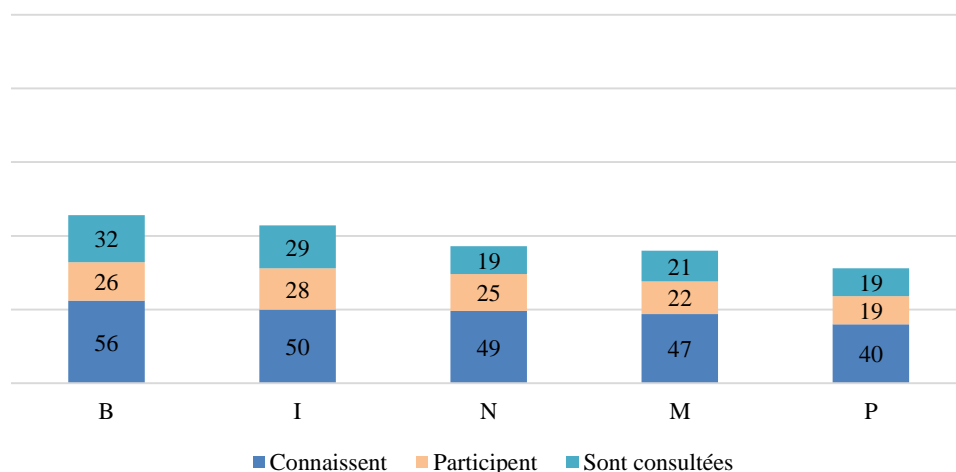
Pour Genève, les résultats peuvent surprendre dans la mesure où ils sont exceptionnellement élevés en comparaison des cinq autres cantons (figure 52). Alors que 53% des communes en moyenne connaissent les conventions-programmes, 48% participent et 47% sont consultées par le canton, soit la moitié de l'échantillon. Le domaine du bruit est toutefois un peu différent, avec des moyennes un peu plus faibles. Une des explications à ces valeurs élevées pourraient être le petit nombre de communes que compte le canton (N = 45), à l'inverse des autres cantons examinés (à l'exception d'Uri bien sûr, N = 20).

Figure 52 - communes genevoises (%)



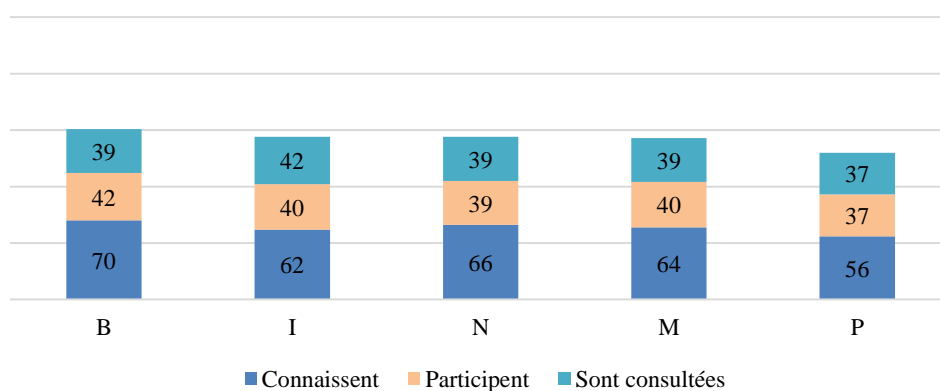
A l'inverse de Genève, les communes valaisannes (N = 126) participent moins (24%) et sont beaucoup moins consultées par le canton (24%) (figure 53). Alors que les domaines du bruit et de l'intégration affichent des résultats un peu plus élevés, le domaine de la politique régionale ne semble pas vraiment toucher les communes (19% participent et sont consultées seulement).

Figure 53 - communes valaisannes (%)



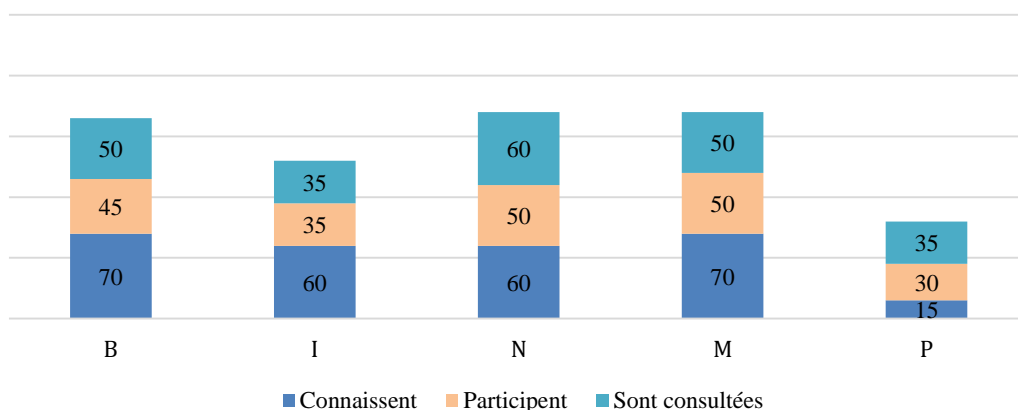
Dans le cas des communes bernoises (N = 345), les résultats sont plus élevés avec des moyennes de 39% pour les communes consultées, 40% participantes et 63% pour celles qui connaissent les conventions-programmes (figure 54). Nous observons qu'il n'y a pas de variance des résultats pour les domaines examinés.

Figure 54 - communes bernoises (%)



Enfin, les communes uranaises (N =20) sont en moyenne 39% à être consultées par le canton, 32 % à participer et 55% à connaître le système des conventions-programmes (figure 55). Une exception toutefois avec le domaine de la politique régionale, pour lequel les scores sont exceptionnellement faibles. D'ailleurs, selon les entretiens, ce domaine serait problématique car difficile à appliquer sur le terrain en raison de déficits financiers. Comme le cas des communes genevoises, ces résultats élevés pourraient être expliqués par une taille plus petite du canton et un faible nombre de communes, ce qui facilite les réseaux d'information et de communication entre le canton et ses communes.

Figure 55 - communes uranaises (%)



6.5.3 Synthèse des résultats pour les communes

L'étendue de l'échantillon apporte une réelle valeur ajoutée à l'étude, puisque les données sont récentes (mars 2017) et surtout nationales (2255 communes ciblées). Ces observations nous montrent qu'au niveau local, les CPs sont connues par environ 70% des cantons.

Bien que les réponses ne diffèrent pas grandement, il y a toutefois une particularité entre les communes des trois régions linguistiques (figure 56). Il apparaît qu'en suisse alémanique, les communes participent plus et sont davantage consultées par le canton. Cette observation correspond à de précédentes recherches démontrant que la Suisse alémanique est plus décentralisée que la Suisse romande : nous présumons dans le chapitre 1¹¹⁰, que la résistance face aux réformes fédérales est plus élevée dans les cantons francophones que les cantons germanophones¹¹¹.

Notre deuxième interprétation s'associe à l'idée selon laquelle une gouvernance multi-niveaux émergerait autour de l'application des CPs avec la participation des communes au processus. Si toutefois la consultation n'est pas aussi évidente, elle se réalise pourtant aussi sur le terrain, impliquant 40% des communes en moyenne. Il peut être étonnant de constater qu'environ 20% des communes n'ont pas du tout, connaissance du système des CPs, bien que près de 70% des communes y sont familières.

¹¹⁰ Section 1.3.2

¹¹¹ Selon deux enquêtes menées auprès des communes, en 1998 et 2009, il a été observé que la partie francophone est moins encline à entreprendre des réformes en général, alors que la partie germanophone est plus ouverte aux réformes managériales et au secteur privé (Ladner, 2016 :191).

Figure 56 - Synthèse des appréciations communales

Connaissance de la CP	Participation de la commune	Consultation de la commune
<ul style="list-style-type: none">•68% des répondants•64.5% CR•70.5 %CA•62.14% CT•Pas d'influence de taille communale dans les réponses	<ul style="list-style-type: none">•40% des répondants•57.5% CR•72.34% CA•38.83% CT•Plus les communes sont grandes, moins elles participent à la CP	<ul style="list-style-type: none">•39.6% des répondants•38.04% CR•43.83% CA•39.81% CT•Plus les communes sont grandes, moins elles sont consultées par le canton

Source : auteure

En ce qui concerne ensuite les résultats des communes des six cantons examinés dans cette thèse (ZH, VD, GE, VS, BE, UR), les observations suivantes ont pu être relevées :

- En général, les communes vaudoises (24%) et valaisannes (24%) sont deux fois moins consultées que les communes des autres cantons (ZH, GE, BE, UR : moyennes entre 30% et 40%).
- Les communes genevoises et uranaises sont fortement impliquées par leur canton, contrairement à ce que montrent les résultats des autres cantons. La raison invoquée ici est le faible nombre de communes de ces cantons : 45 communes à Genève et 20 à Uri. L'information et la collaboration en seraient plus accessibles et facilitées.
- Les moyennes obtenues pour la participation des communes dans le domaine de la politique régionale sont très faibles pour les communes vaudoises (24%), valaisannes (19%) et uranaises (35%).
- En général, les moyennes de participation et de consultation des communes sont proches des moyennes nationales, même si demeurent inférieures.

6.6 Bilan général des entretiens

Ces premiers résultats empiriques donnent la possibilité de situer les problèmes existants et parfois récurrents qui existent dans les administrations cantonales.

➤ Premièrement, les problèmes d'avant la réforme se situaient surtout au niveau des subventions, basées sur les *inputs* (résultats attendus) plutôt que sur les *outputs* (résultats réellement obtenus). Ces subventions étaient spécifiques, soit octroyées au cas par cas, résultant sur des charges administratives démesurées pour les cantons et la Confédération qui ne comptaient même plus les objets à étudier. Le problème de subventionnement n'a toutefois pas disparu avec la réforme : en effet, certains projets *individuels* sont encore souvent soutenus financièrement, à l'exemple du domaine de la biodiversité, impliquant des objets que la Confédération ne semble pas pouvoir définir. Ces objets sont alors traités dans des CPs *ad-hoc*, isolées de toutes directives officielles connues. Voilà une situation qui nous pousse à nous demander si ce n'est qu'une zone d'incertitude encore à éclaircir ou un détournement de la pratique. En outre, la critique formulée par tous les cantons fait état d'un manque parfois important de financement fédéral, mais cela n'est pas nouveau.

➤ Deuxièmement, les problèmes se traduisaient par un enchevêtrement des tâches. Il en résultait inévitablement des doublons dans les exécutions et les évaluations cantonales et fédérales que la répartition des tâches devait obvier. Or, nous constatons aujourd'hui que ce phénomène réapparaît. Il semblerait que dans le domaine de la protection du bruit routier ou de la protection de la nature et du paysage, des évaluations s'effectuent encore à double. Si ces situations restent rares, elles expriment un manque évident de communication entre les deux entités institutionnelles. Les résultats montrent en effet que les formations continues offertes aux cantons par la Confédération ne sont pas suffisantes, ni les échanges entre ces deux entités gouvernementales. En revanche, les cantons apprécient grandement les sondages effectués par les offices fédéraux, ainsi que la surveillance fédérale. Ils ont alors l'impression de faire part au processus et d'être mieux considérés. Attention à ne pas confondre la surveillance fédérale qui se fonde sur les sondages, avec le *controlling*, qui se base plutôt sur les rapports annuels que doivent rendre les cantons. Nous avons été très surpris de constater qu'aucun canton n'ait réellement mis en doute le système de rapports annuels. Pour eux, il est normal de rendre des comptes en échanges des subventions fédérales. Or, nous rappelons encore une fois que le principe même de subventions globales et forfaitaires est la liberté donnée à celui qui en dispose. Les rapports ont seulement été critiqués pour leurs annexes, jugées trop longues.

➤ Troisièmement, la réforme devait introduire une forme de partenariat entre les entités institutionnelles et éviter ainsi une ingérence fédérale excessive. Toutefois, même si beaucoup de cantons

admettent une tendance au partenariat, ce dernier ne serait certainement pas paritaire. Comme le reconnaît l'OFEV dans son Manuel 2015, « la possibilité pour la Confédération de fixer (...) le contenu des conventions-programmes par décision selon les arts. 17 s. Lsu indique une certaine antinomie entre partenariat et responsabilité ». Ce principe initialement appliqué par la Confédération à la vive demande initiale des cantons par l'intermédiaire de la Conférence des gouvernements cantonaux, demeure finalement une sorte d'idéal qui ne peut tout simplement pas se réaliser sur le terrain. Avec des rôles clairement départagés, il est en effet relativement utopique de penser que la Confédération et les cantons puissent posséder un statut égal dans les négociations. D'ailleurs, le départage des rôles est très mal perçu par les cantons. En réalité, la Confédération décide toujours des directives et du financement et les cantons n'ont pas d'autres choix que d'accepter et de « faire avec ».

➤ Quatrièmement, les cantons admettent volontiers que leur marge de manœuvre est accrue avec le système des CPs, notamment avec les dispositions leur permettant de procéder à des modifications au cours de du contrat et de substituer certains objectifs par d'autres, plus réalisables. En revanche, les coûts d'étude ne diminuent pas et parfois semblent même augmenter pour ce qui est des études.

➤ Cinquièmement, nous constatons la présence de certaines communautés épistémiques dans les domaines étudiés, tel que Regiosuisse pour l'encouragement à la politique régionale, qui participe de manière plus ou moins directe dans l'élaboration des programmes.

➤ Du côté des répondants fédéraux, les résultats sont unanimement positifs. Cette recherche exigeait de s'intéresser à la Confédération en tant que partie prenante de la collaboration verticale et des conventions-programmes. Néanmoins, les réponses ne nous apprennent que peu de choses. L'instrument de la CP mis en examen est une solution fédérale. A ce titre, les répondants fédéraux ont pu manquer d'objectivité et de sens critique et être davantage motivés par l'application des CPs que les cantons.

➤ D'une part, l'enquête auprès des communes nous a appris que leur participation dans l'application des CPs est importante et touche 40% d'entre celles qui ont répondu (1868 sur 2255). 40% d'entre elles sont également consultées par le canton. D'autre part, les communes à forte population participent moins et sont moins consultées par les cantons que les communes à faible population.

Les difficultés existantes ne semblent donc pas être techniques, mais plutôt politiques. En effet, les dispositions plus techniques, telles que la structure, le financement quadriennal, la durée ou encore les dispositifs d'enquête et de sondages sont bien évaluées par les cantons. Ce sont plutôt les rapports communicationnels avec la Confédération qui sont problématiques, la Confédération ne proposerait parfois pas assez de formation continue ou de réseaux d'information. Dans ce contexte-là, les cantons déplorent parfois un manque de décisions stratégiques de la part de la Confédération, qui laisserait les

cantons dans le flou. Si l'information arrive parfois un peu tard, elle peut aussi être aussi incomplète. Il est toujours question de savoir jusqu'à quel point les cantons sont autonomes et quelle est la limite à l'intervention fédérale. La collaboration verticale semble ainsi toujours devoir trouver le bon équilibre en fonction des situations.

Synthèse du chapitre 6

Le chapitre 6 est consacré à l'analyse empirique des CPs. Les analyses ont été menées dans les administrations des trois niveaux étatiques et avec l'aide de questionnaires, complétés par des entretiens semi-directs, en particulier auprès des responsables cantonaux.

Les CPs n'impliquent pas seulement les cantons et la Confédération, mais également les communes. Elles participent bien plus que nous le supposions. A la volonté des cantons, elles peuvent participer financièrement dans la mise en œuvre des programmes. Parfois, elles font même office de petits laboratoires, desquels s'inspirent les cantons pour améliorer la mise en œuvre. Dans la continuité des CPs, quelques cantons (VD, ZH) concluent même des contrats de prestations très analogues avec des communes-pilotes. Ensuite, les entretiens ont montré que le désir fédéral d'uniformisation du système demeure difficile, les différences cantonales transformant les procédures de mises en œuvre. En outre, le potentiel économique du canton (PIB/habitant) compte : les cantons économiquement forts, tels que Zurich ou Genève investissent davantage dans les CPs que d'autres et obtiennent les meilleurs résultats en termes de satisfaction. En général, l'application des CPs est relativement élastique. Si certaines CPs impliquent plusieurs cantons, d'autres se multiplient pour une seule et même tâche commune (ex : il en existe sept pour la tâche « parcs d'importance nationale » depuis 2009). En outre, il est possible pour les cantons de demander un délai d'une année supplémentaire de la période initiale de quatre ans ou de substituer les objectifs si ceux-ci sont trop ambitieux. Cet instrument évolue donc avec les exigences de la pratique et semble gagner la satisfaction des cantons.

Les domaines publics les plus volumineux à mettre en œuvre et les plus étendus (transterritoriaux et multisectoriels) sont surtout atteints par des charges administratives démesurées, en particulier les domaines de la politique régionale, du bruit et de l'intégration. Ces domaines doivent compter sur une large collaboration avec les autres niveaux gouvernementaux, impliquant de nombreux rapports, procès-verbaux ou échanges. Cas un peu particulier, la convention-programme encourageant la politique régionale implique généralement différentes régions. Par exemple, le canton du Valais doit collaborer avec six « régions » (centres urbains, espace périurbain, centres touristiques alpins, plaine du Rhône, espace rural des coteaux et vallées latérales et espace nature et paysage), tandis que le canton de Vaud se coordonne avec dix régions. Un domaine public est considéré par la Confédération comme « moins

prioritaire » : celui de la protection du patrimoine et de la conservation des monuments historiques. Dans ce cas, les déficits en matière de financement fédéral sont importants et il est difficile d'assurer les objectifs. Avec un budget annuel total en Suisse de 38 millions pour ce domaine au lieu des 100 millions estimés nécessaires à la prise en charge de la conservation et de la protection du patrimoine suisse (OFC 2016-19), cette tâche est la plus problématique de l'échantillon.

Nous avons encore constaté que la variance viendrait généralement des domaines plutôt que des cantons lorsqu'il est question de la structure et du contenu des CPs, ainsi que les éléments liés au financement (suffisance des contributions, planification de distribution etc.). En revanche, la variance viendrait plutôt des cantons en ce qui concerne les aspects plus « politiques », les principes ou éléments à appliquer : partenariat entre cantons et Confédération, division des rôles opérationnels et stratégiques ou augmentation de la marge de manœuvre des cantons. Les améliorations à apporter encore seraient, selon les répondants, d'augmenter les échanges entre cantons, de relayer les expériences pratiques de chacun, de diminuer les tâches administratives, de pouvoir compter davantage sur la capacité d'innovation de la Confédération et enfin, d'alléger les consignes d'exécution fédérales, qui « rognent » la sphère autonome des cantons et les empêchent de trouver des procédures de mise en œuvre plus efficaces.

Au regard de ces nouveaux éléments, il est clair que chaque CP a son propre terrain de mise en œuvre. La bonne réalisation des programmes dépend de moitié de la compréhension et du soutien de la Confédération. Il est aujourd'hui évident que le système des CPs est toujours en phase d'apprentissage et d'ajustement. C'est dans un processus évolutif et progressif qu'il s'inscrit et doit encore trouver le juste équilibre entre les compétences financières et décisionnelles des uns et des autres.

Ces premières auditions nous donnent désormais les problématiques à creuser. Elles ont permis d'établir une relation entre les critères (variables) de l'enquête et de regrouper ceux qui sont les moins appréciés par les cantons et ceux qui gagnent la satisfaction des cantons. Il s'agit maintenant d'approfondir ces observations en termes de causalité : quelles variables permettent aux cantons d'être satisfaits des CPs ? Nous optons donc pour une variable dépendante positive : nous cherchons ce qui contribue au succès du système, plutôt que ce qui fait l'échouer. Notre variable dépendante est la performance des conventions-programmes et nos variables indépendantes sont choisies en fonction de ces premières analyses empiriques. Le chapitre suivant présente ces variables et les justifie. Opter pour une explication de causalité signifie adopter la bonne méthode pour y parvenir. A cet égard, nous avons choisi de procéder à une analyse quali-quantitative comparée d'abord, puis d'affiner davantage les résultats en la combinant à une analyse de processus.

Chapitre 7 : analyse quali-quantitative comparée et des processus

7.1 L'analyse quali-quantitative comparée (AQQC)

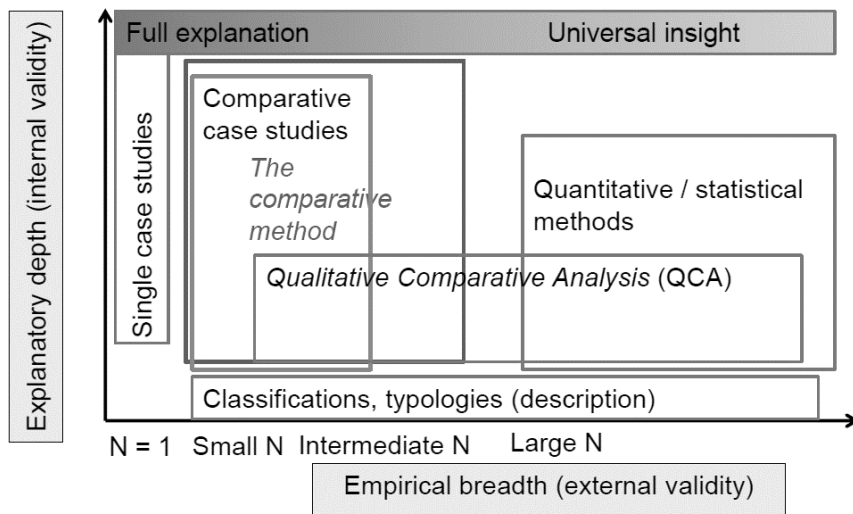
L'analyse quali-quantitative comparée ou *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), a été choisie pour diverses raisons et particulièrement celle de pouvoir réconcilier les méthodes qualitatives et quantitatives. Plus généralement, cette approche s'inscrit dans la méthode des relations ensemblistes (ou *set-theoretic method*), telle que définit par Schneider et Wagemann (2012 :3) et qui repose sur trois critères. Premièrement, la causalité est appréhendée en termes d'intersections de conditions. Elle s'appuie sur les degrés de relations (*membership scores*) des cas pour les ensembles (*sets*) étudiés. Deuxièmement, elle perçoit les relations entre des phénomènes sociaux et les relations ensemblistes. Troisièmement, la méthode interprète ces relations ensemblistes en termes de suffisance ou de nécessité, ainsi qu'en termes de causalité complexe qui peut en dériver. Dans ce cas, nous parlons de conditions INUS¹¹² et SUIN¹¹³.

King, Keohane et Verba mentionnaient déjà en 1994, que les approches quantitatives prédominaient et que des efforts devaient être entrepris pour augmenter leurs compatibilités avec les approches qualitatives (Charfi, 2010). Les chercheurs ont longtemps considérés ces deux approches comme bien distinctes : d'un côté, l'approche qualitative, ou « centrée sur les cas », se concentre sur des cas uniques et de petits échantillons sont étudiés en profondeur et de l'autre, l'approche quantitative ou « centrée sur les variables » est utilisée pour les grands échantillons (Rihoux et Ragin, 2009). Les qualitatifs analysent généralement un nombre de cas restreint allant de 1 à 4, alors que les quantitativistes utilisent un très grand nombre de cas potentiels qui dépassent 50 (Ragin 2003 : 13, De Meur et Rihoux 2002 : 23-24). Néanmoins, rares sont les études qui traitent d'un nombre intermédiaire de cas qui se situent entre 5 et 50. Cette situation pourrait s'expliquer par le manque d'outils et de moyens à disposition des chercheurs. L'analyse quali-quantitative comparée, instaurée par Charles Ragin en 1987 comble toutefois ce déficit. A l'origine, cette approche est proposée par deux scientifiques américains : Charles Ragin, sociologue, et Kriss Dass, criminologue et programmeur. Ainsi, la particularité de l'AQQC réside dans le fait qu'elle ne se situe ni dans une approche qualitative, ni dans une perspective quantitative, mais trace une *via media* entre ces deux camps retranchés (figure 57). Ragin considère l'intégration de caractéristiques de l'approche par cas avec celle de l'approche par variables comme faisant partie d'une stratégie synthétique (1987 :849).

¹¹² INUS : $A * B + C * D \rightarrow Y$; A is an Insufficient but Necessary part of a condition which is itself Unnecessary but Sufficient for the result. Ou encore : une condition qui est insuffisante pour produire le résultat, mais qui est une partie nécessaire d'une conjonction de conditions qui en retour, est suffisante mais non nécessaire pour produire le résultat.

¹¹³ SUIN : $A + B \leftarrow Y$; A is Sufficient but Unnecessary part of a condition which is itself Insufficient, but Necessary. Dans $(A+B) * (C+D) \rightarrow Y$, les conditions A, B, C et D sont des conditions SUIN.

Figure 57 - La technique QCA. Entre méthodes qualitatives et quantitatives



Source: inspire d'Aaerbroet and Bakka, 2003. Cours du Pr. Rihoux, 2015

Une recherche empirique implique un compromis entre la « profondeur » de l’explication (la validité interne ou *explanatory depth*) et son étendue (validité externe ou *empirical breadth*) (figure 58). Ce compromis est à observer comme une échelle de généralité : plus le chercheur privilégie l’étendue, moins la profondeur de l’étude sera grande et *vice-versa*. Il est important dès le début de bien situer l’AQCC : bien qu’elle étudie une petite quantité de variables¹¹⁴, l’analyse demeure toutefois poussée dans la mesure où elle considère des hypothèses configurationnelles et s’appuie fortement sur ces variables. En outre, l’analyse peut comprendre une large quantité de cas, mais pose alors le problème des variables, qui devront être limitées (Marx et Dusa, 2011 : 114). Ainsi, notre étude se situe approximativement au centre du graphique précédent, puisque nous considérons 27 cas (*Intermediate N*) et 5 variables.

¹¹⁴ Adoptant le vocabulaire QCA, les variables sont associées à des conditions.

Figure 58 - Breadth vs. depth and the comparative method

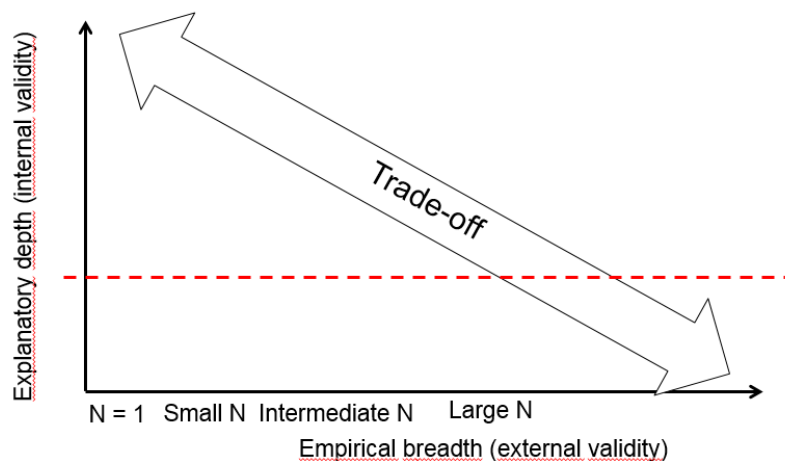


Illustration by Thomann & Rihoux, based on Aarebrot and Bakka 2003.

Plusieurs spécialistes insistent sur le fait que l'AQQC peut être considérée comme une technique, mais aussi comme une approche (Rihoux et Ragin, 2009 ; Schneider et Wagemann, 2012 :11). L'AQQC en tant qu'*approche* se réfère aux processus qui se déroulent avant et après l'analyse des données, soit la collecte des données, la re-définition des critères de sélection des cas et la re-spécification des concepts. Dans le même registre, Ragin (1987) évoque le processus constant de retour en arrière (*back-and-forth*) qu'applique le chercheur entre les idées et les résultats. En revanche, l'AQQC comme *technique* fait plutôt référence aux analyses de données basées sur des algorithmes et des logiciels appropriés. Ces analyses permettent de trouver les combinaisons de conditions étant des sous-ensembles ou des sur-ensembles du résultat et d'obtenir les conditions nécessaires et/ou suffisantes expliquant ce même résultat. Ces combinaisons de conditions sont habituellement présentées dans une table de vérité (*truth table*), après avoir procédé aux minimisations de ces dernières.

L'AQQC permet aux chercheurs de trouver un équilibre entre les discours orientés vers les cas et orientés vers les variables. Elle permet de comprendre quelles sont les conditions qui permettent à un résultat de se produire, ce résultat étant observé dans différents cas, ce qu'on identifie par « l'équifinalité ». « L'AQQC est très utile lorsque le chercheur souhaite expliquer soit les différentes trajectoires parcourues par les cas, soit encore les différents chemins que ces cas ont suivi pour atteindre un point final similaire » (De Meur et Rihoux, 2002). Si cette analyse était encore peu utilisée en 2003, dès 2008, elle a rapidement évolué, de même que les logiciels permettant de l'appliquer. Cette croissance peut également être expliquée par l'augmentation de la diversification disciplinaire et ce, au-delà des sciences politiques et sociales (Marx, Rihoux et Ragin, 2014).

Ragin (2003) évoque également la prédisposition de l'AQQC à produire une *causalité conjoncturelle multiple*. Le plus souvent, c'est une ou plusieurs combinaisons de conditions qui produisent le résultat,

les conditions pouvant être très diverses. En fonction du contexte, une condition peut avoir un impact différent sur le résultat. Cette conjonction est particulièrement privilégiée, dans le cas où aucune condition n'est nécessaire. L'AQQC présente encore une asymétrie des concepts : l'explication de l'absence du résultat n'est pas forcément l'opposé de l'explication de la présence du résultat. « The occurrence of the outcome can have a different explanation than its non-occurrence. The two are treated as separate phenomena » (Schneider et Wagemann, 2012: 78). Ceci explique pourquoi le chercheur applique généralement les deux analyses (présence d'abord, puis absence du résultat ensuite). Nous procédons à l'analyse de l'absence du résultat qui ne nous apprendra rien d'intéressant, les scores de consistance étant trop faibles (Marx et Dusa, 2011 : 114). Notre analyse se concentre donc essentiellement sur un résultat positif. L'analyse peut également présenter une *multifinalité* : la même condition peut produire un résultat différent en fonction du contexte. En effet, si chaque cas est considéré comme un tout (*approche holistique*) et les effets des variables sont évalués dans le contexte du cas, ce cas est également représenté par des configurations de variables (*approche analytique*). Enfin, s'il est nécessaire d'avoir de fortes connaissances théoriques de manière à obtenir un modèle explicatif approprié, le cadre empirique doit également être délimité, étudié en profondeur et les variables, rigoureusement définies. Nous verrons que l'AQQC permet de réduire les solutions en obtenant des formules complexes, parcimonieuses ou intermédiaires. Elle ouvre la voie à de modestes généralisations ou du moins, à des conjectures de généralisations (De Meur *et al.* 2004) et d'interpréter les expériences et les trajectoires de chaque cas considéré individuellement, sans toutefois tomber dans un biais particulariste.

La formule minimale obtenue peut être exploitée et interprétée, confrontée à de nouvelles observations et éventuellement mener le chercheur à émettre de nouveaux segments de théorie (De Meur *et al.* 2004). La généralisation est donc possible, mais l'historicité de chaque cas doit être prise en compte (De Meur et Rihoux, 2002 : 26-27), ce qui explique pourquoi les études qualitatives en amont sont une nécessité. Ainsi, un des objectifs premiers de notre recherche comparative est de construire des généralisations qui « traversent » les cas (De Meur et Rihoux, 2002) et par conséquent, d'obtenir des combinaisons de conditions expliquant la performance des CPs perçue par les cantons. Néanmoins, il conviendra d'être prudent dans l'essai de toute généralisation dans la mesure où nous nous trouvons dans un contexte de fortes disparités cantonales.

Parce que cette approche ne s'applique qu'à un petit nombre ou un nombre intermédiaire de cas, notre étude semble appropriée à l'utilisation de cette approche. A ce titre, Marx et Dusa (2011 :114) ont publié les résultats d'une analyse déterminant le nombre adapté de conditions à étudier en fonction du nombre de cas (tableau 35). Dans notre cas, nous avons choisi 5 conditions pour 27 cas, qui sont en accord avec le modèle fourni par ces deux chercheurs. Les chiffres présentés dans ce tableau correspondent à la consistance (ou la cohérence) de l'étude, [1] étant le maximum et [0] indiquant le minimum. Les chiffres

représentent la proportion de l'échantillon qui résulte sur des contradictions. Dans notre cas, nous obtenons [1], idéal selon le modèle invoqué.

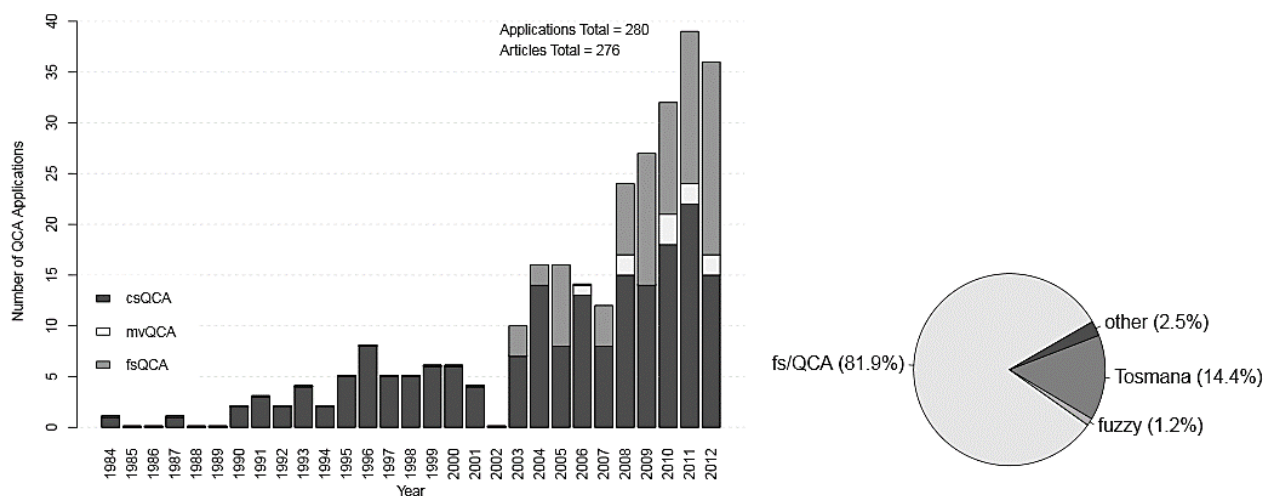
Tableau 35 - Délimitation théorique du nombre de cas et conditions

	# Conditions (excluding outcome)				
# Cas	2	3	4	5	6
2	0.12	0.06	0.03	0.01	0.01
3	0.34	0.18	0.09	0.04	0.03
...					
27	1	1	1	1	0.94

Source : Inspiré de Marx, A., & Dusa, A. (2011).

Dans un QCA, plusieurs méthodes comparées peuvent être entreprises. Il existe la méthode simple *Crisp-set*, la méthode des ensembles flous *Fuzzy-set*, l'analyse à plusieurs valeurs *mvQCA*, le QCA temporel *tQCA* qui s'intéresse aux séquences de temps et le *two-step QCA* qui fait la distinction entre les facteurs de proximité et de distance (contexte, temps, niveau d'analyse etc.) (Schneider and Wagemann, 2006, 2007, 2010 ; Caren et Panofsky, 2005). La méthode la plus utilisée à ce jour est les ensembles-flous (à l'aide du logiciel fs/QCA), suivie bien plus loin par Tosmana pour l'étude du *Crisp set* (Figure 59) (Cronqvist, 2004 ; Marx, 2010). En 2013, Thiem et Dusa relevaient que le pourcentage de téléchargement du logiciel fsQCA 2.0, se montait à 81.9% contre 14.4% pour Tosmana. Seulement 1.2% est attribué au package « fuzzy » de Stata des auteurs Kyle Longest et Stephen Vaisey (2008) et 2.5% concernent d'autres types de logiciel (voir la liste complète sur www.compass.org). Aujourd'hui, il est probable qu'il faille ajouter le logiciel R qui contient plusieurs *package QCA* – tels que QCAGUI ou QCA3 – qui sont de plus en plus utilisés par les praticiens de la méthode. Les développements de certains logiciels sont également à prendre en compte, comme c'est le cas de fsQCA, dont les versions 2.5 et 3.0 existent aujourd'hui.

Figure 59 - Tendence du nombre d'applications des méthodes QCA annuelles et logiciels



Source: THIEM, A and DUSA, A. (2013)

Le succès de la méthode des ensembles flous se traduit, selon les chercheurs Thiem et Dusa (2013) et Vaisey (2009) par le phénomène de la « révolution Ragin » en référence à son co-fondateur. Jusqu'au début des années 2000, l'usage de QCA est resté assez modeste en termes de publications. Cependant, l'application de la méthode dans les articles scientifiques publiés a triplé entre 2007 et 2011, passant de 12 à 39. Aussi, malgré l'introduction réussie de fs/QCA, les applications de *Crisp-set* a continué d'augmenter, passant de 4 en 2001 à 22 en 2011 (Thiem et Dusa, 2013 ; Thiem, 2014). Un inventaire exhaustif des articles comprenant une application QCA et publiés dans des revues à comité de lecture entre 1984 et 2011 a été élaboré, et compte 303 articles au total (Rihoux *et al.* 2015 :74). Cette augmentation des publications s'expliquerait par la diversification des méthodes (*csQCA*, *mvQCA*, *fsQCA*) et les pratiques des chercheurs exploitant QCA se sont diversifiées (Rihoux *et al.* 2014 :78). Au fil du temps, des ajustements ou « recadrages » ont été apportés (Ibid.). Progressivement, la plupart des chercheurs exploitant QCA ne considéraient plus cette méthode comme une *via media* entre approche centrée sur les cas et approche centrée sur les variables (comme le soutenait Ragin en 1987). Aujourd'hui au contraire, ils cadreraient plutôt QCA comme une approche centrée sur les cas et sur les combinaisons de facteurs au sein de cas, ce qu'ils désignent par la complexité causale. Ce dernier élément, à savoir la nature fondamentalement configurationnelle du QCA, nous mène d'ailleurs à considérer aujourd'hui, que l'analyse n'est pas à proprement parler « centrée sur les variables ». En effet, dans QCA, les variables sont toujours considérées comme incluses dans des combinaisons ou des relations ensemblistes (Schneider et Wagemann, 2012 ; Rihoux *et al.* 2015).

Les critiques et les débats autour de cette approche demeurent encore nombreux. Ils se concentrent sur des questions à la fois techniques et concernent le design de recherche (Rihoux *et al.* 2015 :66). Premièrement, l'analyse aurait été critiquée pour sa sensibilité aux cas individuels, considérant que

« l'inclusion ou l'exclusion d'un seul cas peut modifier fortement les résultats » (Sartori, 1984). Cependant, d'autres chercheurs considèrent que cette manière de procéder constitue plutôt une richesse dans la mesure où chaque cas a son importance et permet d'autres « chemins » d'explications. Dans cette même perspective critique, des changements mineurs sur la calibration, la fixation des seuils ou la re-mesure issue de l'échantillon de cas peuvent radicalement changer les configurations de la table de vérité. A cet égard, il est essentiel de justifier chaque étape de la démarche à l'aide de la connaissance théorique des cas et des conditions, ainsi que de les tester régulièrement. Nous reviendrons sur ces limites au sous-chapitre 7.3.

Une autre critique cible la sur-simplification que provoque la dichotomisation des données (Schneider et Wagemann, 2012 :25). Cette critique semble un peu trop étroite toutefois étant donné l'existence d'autres techniques comme le *multi-value* QCA ou le *fuzzy-set* QCA qui vont bien au-delà de la dichotomisation. Enfin, des critiques très actuelles ambitionnent de remettre en cause l'approche dans son ensemble en dénonçant des erreurs de mesure pouvant avoir « des conséquences désastreuses sur l'action publique » (Lucas et Szatrowski, 2014). Pour certains spécialistes de la méthode, ces critiques « cherchent à tout prix à forcer un raisonnement statistique et probabiliste sur une approche qui est ensembliste et qui est donc basée sur des postulats fondamentalement différents. » (Rihoux *et al.*, 2015 :66). Les critiques portent également sur le nombre limité de conditions qu'il est possible d'analyser dans la méthode. Pour certains, cette limitation empêcherait le chercheur de considérer des variables pertinentes (Seawright, 2005). Néanmoins, le développement du *two-step* QCA distinguant des conditions plus distantes et plus proches du résultat, a permis de dépasser cette critique. (Rihoux *et al.* 2015 :67). Enfin, l'approche a été critiquée pour sa non-inclusion de la dimension temporelle et des séquences. Cette dernière critique est atténuée dans le cas où un retour sur l'historicité des cas est entrepris, ainsi qu'un retour sur les différentes étapes de l'analyse (Rihoux et Lobe, 2009), sur la définition des cas dans un contexte temporel, ou encore sur le développement de *Temporal* QCA (Caren et Panofsky, 2005 : 147). Malgré ces détracteurs, nous sommes convaincus que le QCA reste une bonne méthode à appliquer à nos cas et conditions. Combiner les méthodes qualitatives et quantitatives nous permet *de facto* de contrer les difficultés souvent rencontrées dans les phénomènes sociaux. Le QCA nous permet de donner un cadre à notre recherche, à appréhender comme un fil conducteur.

7.1.1 Application fsQCA

Nous avons choisi la technique du *four-value fuzzy set* QCA qui offre une échelle plus précise que le *crisp-set*. Alors que cette dernière présente les résultats sous forme dichotomique (0 : absence et 1 : présence), la technique du *four-value fuzzy set* détermine les résultats sur une échelle à quatre valeurs, allant de 0 ; 0.33 ; 0.67 à 1. Selon la démarche fsQCA, nous procédons ensuite à une calibration de ces résultats,

présentée plus loin dans le tableau 41. La calibration permet de transformer des variables conventionnelles (*conventional variables*) en variables de sous-ensemble (*fuzzy variables*) : « it is necessary to calibrate them, so that the variables match or conform to external standards. » (Manual fsQCA : 16)¹¹⁵.

7.1.2 Opérationnalisation des 5 conditions et des 4 hypothèses de recherche

Dans le premier chapitre de cette thèse, et plus particulièrement à la section 1.3.5, nous présentons l'angle de mesure adopté pour appréhender la performance (perçue) des conventions-programmes. Cet angle s'est orienté vers la performance *organisationnelle*. Terme complexe et polysémique, la performance renvoie généralement à toutes les activités de collecte des données du chercheur relatives à sa mesure. Elle peut donc être abordée au travers différentes variables de mesure et diverses méthodologies, selon le contexte de recherche, mais aussi selon les valeurs de l'organisation et la perception des acteurs de cette même organisation (Emery *et al.* 2007). Par conséquent, c'est en retenant tous les enjeux de la RPT, de ses répondants et de la littérature associée que nous avons pu formuler cinq variables (ou conditions) explicatives de la performance, examinées subséquemment dans l'analyse quali-quantitative comparée :

(1) Partenariat (PAR)

Un des objectifs des promoteurs de la réforme de la répartition des tâches était d'instaurer un partenariat vertical. Or, si la notion de contrat semble désigner une relation entre deux partenaires égaux, les conventions-programmes ne sont pourtant pas paritaires, du simple fait du rapport de subventionnement contractuel. Selon l'adage du *qui paye, décide*, principe même de l'équivalence fiscale, il en résulte forcément une relation asymétrique entre le *principal* et l'*agent*, qui se sont vus octroyer des objectifs de réalisation spécifiques. Cette relation est en réalité cadrée par un contrat « (...) under which one or more persons (*the principal*) engage another person (*the agent*) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent » (Jensen et Meckling, 1976:5). Le contrat s'accompagne généralement d'un rapport d'autorité : un acteur dispose de droits de contrôle sur certaines actions du second (Coleman, 1990 ; Charreaux, 1998 ; Fivat, 2013 : 28). Nous pourrions alors imaginer que la Confédération dispose *de facto* d'un droit de regard et de contrôle dans les affaires

¹¹⁵ Précisions sur la calibration: « Most social scientists are content to use uncalibrated measures, which simply show the positions of cases relative to each other. » (Manual fsQCA : 16). Dans ce cas de figure, les cas seraient alors positionnés sur les graphiques sur quatre lignes verticales, sans indication aucune de l'appartenance d'un cas pour un sous-ensemble. « Uncalibrated measures, however, are clearly inferior to calibrated measures. For example, with an uncalibrated measure of democracy it is possible to know that one country is more democratic than another or more democratic than average, but still not know of it is more a democracy or an autocracy. » Les cas calibrés en fonction de quatre seuils donnent donc des informations plus précises sur leur appartenance à un sous-ensemble (Manual fsQCA : 16).

cantonaux, mais une particularité est alors levée : dans cette relation verticale *principal-agent*, le contrat est considéré comme *incomplet* car il ne peut pas tout prévoir à l'avance, les événements imprévus et singuliers étant laissés à la capacité d'action du spécialiste, de l'*agent*. « By definition the agent has been selected for his specialized knowledge and the principal can never hope to completely check the agent's performance » (Arrow, 1974, in Laffont and Martimort, 2002:2). Une certaine liberté est donc laissée à l'*agent*, qui découle de cette *asymétrie d'information* (Eisenhardt, 1989). Le *principal* (ici, la Confédération) est donc obligé d'une certaine manière de faire confiance à l'*agent* (les cantons). Cette confiance est assimilée à l'aléa moral de cette relation. C'est dans cette « zone grise » plus incertaine, qu'émerge un consensus entre les cantons et la Confédération. D'ailleurs, un de critères souvent évoqué lorsqu'il s'est agi de définir la performance dans le secteur public, est le consensus entre acteurs, afin d'établir un climat de travail productif et serein (Siscotte *et al.* 1999 : 36). La dimension des relations humaines intervient alors. Si certains auteurs évoquent ce compromis entre acteurs, nous l'assimilons à la relation partenariale transcrite dans les grandes lignes de la RPT.

Le partenariat se définit comme une association active d'intervenants qui, en maintenant leur autonomie, acceptent de mettre en commun leurs efforts. Comme cité précédemment, la vraie problématique réside dans l'établissement d'incitations pour l'*agent*, afin que le *principal* puisse minimiser les risques et réduire les problèmes d'asymétrie d'information. Ces mécanismes incitatifs passeraient alors par des (1) systèmes de contrôles et de pilotage, par des (2) garanties contractuelles afin que l'*agent* agisse dans l'intérêt du *principal* et par un (3) système de sanctions financières (Fivat, 2013 :29). Dans le cas des conventions-programmes, ces mécanismes sont appliqués, à l'exception des sanctions, qui ne résoudraient aucunement les problèmes de collaboration et iraient à l'encontre du principe de partenariat, tant souhaité par les promoteurs. Au regard de tous ces éléments, nous considérons donc que l'instauration d'un partenariat entre les gouvernements fédéraux et cantonaux est une variable explicative à la performance des conventions-programmes.

(2) Communication (COM)

Dans le même ordre d'idées, Quinn et Rohrbaugh (1983) suggéraient que la performance implique tout ce qui touche à la communication, à savoir des échanges, des négociations, des compromis, qui se nourrissent de tensions contradictoires (Cameron, 1986 ; Cameron et Whetten, 1983). Ces tensions contradictoires seraient issues d'un double effet, l'organisation pouvant être performante selon certaines conditions et perceptions et non-performante selon d'autres (Quinn, 1988). En outre, le contexte y joue également un rôle décisif. Par conséquent, quand bien même les différentes trajectoires antagonistes se manifestent, c'est au sein même de ces canaux de communication et d'échanges que les acteurs impliqués peuvent situer la mesure de la performance des actions entreprises. D'ailleurs, plusieurs travaux

appréhendent la communication comme levier de la performance organisationnelle (Messaoudène et Hernandez, 2013 :146). Dans cette perspective, mobiliser les informations relatives à la communication peut être de l'ordre du *reporting*, de rencontres interétatiques, de communiqués ou encore de manuels informatifs. Dans notre analyse, nous considérons ainsi la communication entre la Confédération et les cantons comme élément constituant de la performance, impliquant la libre circulation des documents et leur accessibilité. Dans un deuxième temps (voir ci-après), nous lions étroitement la communication à la relation partenariale développée *supra*, qui en est selon nous le substrat.

(3) Gouvernance multi-niveaux (GMN)

Dans la même conception liée aux négociations, le consensus et les compromis, les interactions de divers autres acteurs seraient également importantes pour mesurer la perception de la performance. « The current main objectives are to increase efficiency in public service delivery and delivering more customer-attuned services. (...) recent institutional reform in different national contexts has aimed at opening up new patterns of interaction between authorities at different tiers of government and key actors in their external environment » (Peters and Pierre, 2001: 132). Les décisions se font de plus en plus à large échelle, incluant différents types d'acteurs. L'idée principale est d'effacer la rigidité hiérarchique des processus de décision, afin d'améliorer l'efficacité des actions entreprises. La définition qu'en donnent Kim et Schmitter (2005:5) est la suivante: « an arrangement for making binding decisions which engages a multiplicity of politically independent but otherwise interdependent actors – private and public – are at different levels of territorial aggregation in more-or-less continuous negotiation/deliberation/implementation, and that does not assign exclusive policy competences or assert a stable hierarchy of political authority to any of these levels ». Quand bien même les acteurs non-étatiques jouent un rôle important dans ce schéma, ce sont plutôt les collaborations entre niveaux gouvernementaux qui font l'objet d'études de l'Union européenne, qui insiste sur la participation des régions et des communes dans les processus de décisions politiques (Levrat, 2005).

Adoptant les mêmes aspirations que les institutions européennes, nous choisissons de concentrer nos observations sur la participation du niveau local dans l'application des conventions-programmes. Nous pensons qu'aujourd'hui, tout l'intérêt de futures recherches se situe au niveau des communes, qui sont les dernières de l'échelon à appliquer les politiques publiques et qui les financent partiellement. Cet avis est partagé par Arens, Arnold, Mueller et Vatter (2017) qui expliquent que ce qui manque encore aujourd'hui pour une compréhension de la répartition verticale du pouvoir en Suisse, c'est une approche de science politique mettant l'accent sur le rôle des acteurs et des processus dans la structure de pouvoir vertical et sur les possibilités de décision et de codétermination des communes au niveau cantonal.

De nombreuses critiques se tournent vers le côté « lisse » de la théorie de la gouvernance multi-niveaux qui prône la disparition de toute hiérarchie. Blom-Hansen (2005 :644) a recours à la théorie du *principal-agent* pour mettre l'accent sur les fonctions de chaque acteur dans cette gouvernance à plusieurs niveaux, certains ayant plus de pouvoir que d'autres. « How do rules and resources influence control, and determine the dynamics of MLG? » (Ibid : 629-30). Car si la gouvernance multi-niveaux peut s'instaurer dans les procédures de décision, il ne faut pas omettre qu'un des acteurs peut occuper le rôle du décideur final. Pour contrer le risque d'une gouvernance multi-niveaux entachée d'un rapport entre acteurs hiérarchiques, nous proposons d'y combiner la condition explicative précédente faisant référence au partenariat. En outre, une des conditions évoquée par Rhodes (1997) lorsqu'il définit la gouvernance multi-niveaux a trait aux échanges constants entre acteurs, mus par la nécessité financière de négocier des subventions. « Continuing interactions between network members, caused by the need to exchange resources and negotiate shared purposes » (Smith, 2007: 377). A cet égard, nous formulons notre première hypothèse en y combinant, en sus de la condition de gouvernance multi-niveaux, la condition de partenariat et de communication entre la Confédération et les cantons qui permettront au canton de percevoir la performance des conventions-programmes. Consensus partenarial, communication et gouvernance multi-niveaux sont donc supposés indissociables et interdépendants :

*H1 : PAR * COM * GMN → PERF*

En 1997, Scharpf évoque encore la forte capacité de la gouvernance multi-niveaux de résoudre les problèmes (*problem-solving*). Toutefois, cette capacité dépend vraisemblablement des acteurs publics, « This effectiveness at different governance levels varied from one policy area to the other » (Stephenson, 2013:823). Conzelmann pour sa part (1998), observe les contextes en mutation des politiques régionales et note également que le consensus multi-niveaux sur les solutions politiques réduit généralement les conflits. « MLG encourages experimentation, to overcome political and financial stalemates through exposure to ideas from outside that could transform the understanding of self-interest » (Zito and Schout 2009: 1115). Dans cette perspective de déviation des conflits, nous supposons alors que pour certains domaines publics étudiés, la condition GMN est individuellement nécessaire et suffisante à la performance (perçue) des conventions-programmes. Notre deuxième hypothèse se formule donc ainsi et y teste la nécessité :

H2 : GMN → PERF

(4) Taille et population du canton (CENVA)

Les conditions (4) et (5) sont des conditions « environnementales » ou « contextuelles », que nous avons choisi d'inclure dans la série des variables explicatives de la performance. Cette décision est motivée par la particularité des profils des cantons suisses. La taille et la population peuvent en effet avoir une influence sur l'application du programme et la perception cantonale de la performance, mais tout dépend du domaine public. Pour illustrer nos propos, prenons le cas de la protection de la nature et du paysage. Un canton relativement grand comme le Valais (surface totale : 5224.8 km²), fera face à un volume plus important de forêts (surface boisée : 24%), de marais ou de champs à protéger et à assainir que le canton de Genève (surface totale : 282.3 km² ; boisée 12.4%) (OFS, 2016).

En ce qui concerne la population, la situation est relativement la même s'agissant de l'effet du domaine public considéré. Pour certains domaines comme la protection du bruit routier et de l'isolation acoustique par exemple, le nombre de personnes à protéger contre les assauts du bruit routier sera plus grand dans le canton de Zurich (1 446 354 habitants ; population urbaine : 99.3 %, soit 1 436 229 habitants) que dans le canton d'Uri (36 008 habitants ; population urbaine : 88.1%, soit 31 723 habitants).

Ces prédispositions sociodémographiques et géo-topographiques peuvent donc jouer un rôle sur l'application des conventions-programmes. La taille et la population peuvent représenter des difficultés supplémentaires pour les cantons lorsqu'il en vient à l'application des conventions-programmes, que ce soit au niveau de l'exigence financière, en personnel ou encore des délais imposés dans la convention-programme. Dans le cadre du premier volet de la RPT, la péréquation financière, les charges sociodémographiques et géo-topographiques qui incombent aux cantons ont d'ailleurs compté dans le calcul de la répartition des montants entre cantons. L'objectif était de combler ces charges et d'équilibrer les disparités entre régions pauvres et riches. Toutefois, ces considérations se sont limitées au volet de la péréquation financière et n'ont pas été discutées dans le second volet de la répartition des tâches. Néanmoins, les retombées de ce nouvel équilibre financier touchent indirectement la répartition des tâches, puisque les cantons à faible potentiel économique (PIB/habitant) sont davantage armés pour les prendre en charge. Ainsi, nous estimons que le montant des subventions n'a pas d'influence si importante sur la perception des cantons, qui dépend surtout de l'ampleur de la tâche, du volume de la mise en œuvre et du temps pour le faire. Nous aurons toutefois l'occasion d'observer ci-après que les cantons à fort potentiel économique investissent davantage dans la mise en œuvre, ce qui comporte malgré tout un facteur important lorsqu'il en vient à mesurer leur perception de la performance.

Face à ces arguments, ces deux conditions « contextuelles » sont retenues dans les explications possibles de la perception cantonale de la performance du nouveau système contractuel. Afin de simplifier l'analyse quali-quantitative en réduisant le nombre de conditions explicatives, il a ensuite été décidé d'agréger ces deux critères en une seule condition, nommée CENVA (Condition ENVironnementale Agrégée). Notre troisième hypothèse est quelque peu singulière puisque nous nous appuyons sur l'absence de la condition

CENVA, soit ~CENVA, dans la mesure où il a été expliqué précédemment qu'une forte taille et une forte population peuvent avoir un impact négatif sur l'application de la tâche publique. Dans la mesure où nous analysons un résultat positif (présence : PERF), nous estimons alors que l'absence de CENVA (considérer ici une petite superficie du canton et une faible population) contribue à la production du résultat. Dans une analyse de la suffisance, nous supposons qu'elle doit être combinée à PAR * COM * GMN, que nous jugeons indispensables à la production du résultat :

*H3 : ~CENVA * PAR * COM * GMN → PERF*

(5) Nombre de communes du canton

Cette seconde condition contextuelle concerne le nombre de communes que compte le canton. Nous estimons qu'elle peut également contribuer à l'explication de la perception cantonale des conventions-programmes. Certes, les négociations du contrat n'incluent qu'indirectement les communes, qui ont la possibilité de se prononcer dans les 30 jours suivant la date de la signature du programme, mais les cantons attendent souvent sur la participation des communes dans l'accomplissement des tâches publiques. Nous avons constaté au fil des entretiens menés auprès des responsables cantonaux que les cantons comptant beaucoup de communes (GVTSLOCS), à savoir Vaud et Berne, collaborent davantage avec les communes que les cantons comptant un faible nombre de communes (~GVTSLOCS), tels qu'Uri ou Genève. Soyons tout de même conscients que cela dépend de nouveau des domaines publics, l'intégration des étrangers et le développement de la politique régionale encourageant bien plus la participation des acteurs de terrain et d'autres échelons étatiques que la conservation des monuments historiques par exemple. Dans ce contexte, nous estimons que le faible nombre de communes (~GVTSLOCS) et par conséquent, l'insuffisance de la collaboration canton-communes, peut être compensée par la combinaison PAR * COM * GMN. Ici aussi, l'hypothèse peut surprendre par l'emploi d'une condition négative, mais elle doit être appréhendée dans un cadre où le chercheur tente de trouver des équilibres en neutralisant les contextes cantonaux moins évidents que d'autres.

*H4 : ~GVTSLOCS * PAR * COM * GMN → PERF*

Le tableau 36 offre une synthèse de ces quatre hypothèses de recherche, qui seront éprouvées dans l'analyse QCA.

Tableau 36 - Trois hypothèses configurationnelles et une hypothèse simple

N°	Hypothèses
H1	$PAR * COM * GMN \rightarrow PERF$ Les cantons entretenant une forte communication et une relation partenariale avec la Confédération et collaborant avec d'autres acteurs percevront la performance des CPs.
H2	$GMN \rightarrow PERF$ Les cantons collaborant avec d'autres acteurs (publics, privés, autres) percevront la performance des CPs.
H3	$\sim CENVA * PAR * COM * GMN \rightarrow PERF$ Un canton de petite taille et à forte population entretenant une forte communication et une relation partenariale avec la Confédération et collaborant avec d'autres acteurs percevra la performance des CPs.
H4	$\sim GVTSLOCS * PAR * COM * GMN \rightarrow PERF$ Les cantons possédant peu de communes entretenant une forte communication et une relation partenariale avec la Confédération et collaborant avec d'autres acteurs percevront la performance des CPs.

COM : communication GMN : gouvernance multi-niveaux $\sim CENVA$: petite taille + faible population du canton
 PAR : partenariat $\sim GVTSLOCS$: faible nombre de communes du canton
 PERF : perception cantonale de la performance

7.1.3 Etablissement de la base de données et calibration

Les données chiffrées de chaque variable sont collectées à l'aide du questionnaire de recherche (annexe 1), présentant des réponses généralement basées sur une échelle de Likert (de 1 à 5 ; 5 pour « je ne sais pas ») (1937). L'annexe 17 présente les données « brutes » avant calibration. Elle donne ainsi le nombre de communes de chaque canton étudié, l'agrégation des données de taille (km²) et de densité de la population par km² de chaque canton et également les données collectées des questionnaires pour la communication, la gouvernance mutli-niveaux et le partenariat, ainsi que la performance (les réponses sont assimilées à la perception des cantons). Les données concernant la communication (COM) représentent la moyenne des résultats indiquant la communication entre la Confédération et les cantons *avant* négociations et *après* négociation (annexe 15). Les données de la GMN représentent les moyennes des résultats de l'intensité des contacts avec les communes, les autres cantons, la Confédération, les entreprises, les consultants, les médias, les organisations, les sciences, les citoyens, ainsi que la municipalité *avant* et *après* négociations (annexe 14). La mesure de la performance *perçue* est expliquée au point 1.3.5 et à l'annexe 13. L'annexe 16 présente quant à elle, l'agrégation des données de taille et de densité de population pour constituer la condition CENVA.

Grâce à la méthode des ensembles flous, nous transformons les données d'appartenance à ces ensembles, s'effectuant grâce à la procédure de calibration (tableau 37). Les seuils ont été fixés selon les connaissances théoriques et résultats de chaque condition (Schneider et Wagemann, 2010). Comme cité précédemment, nous appliquons la méthode *indirecte*, qui instruit plusieurs seuils entre 0 et 1 en y attribuant des scores d'appartenance (Ragin, 2009) en fonction de la pleine appartenance (1) à la non-appartenance (0). En l'absence d'indications théoriques ou empiriques, la technique de l'analyse *cluster* a parfois aidé à fixer les seuils (Bergschlosser et Cronqvist, 2005 : 155), ceci à l'aide du logiciel Tosmana.

Nous choisissons d'adopter le vocabulaire employé dans le logiciel fsQCA pour nos explications. Dans la perspective d'introduire quatre seuils dans les données récoltées, les conditions doivent parfois être traitées différemment (tableau 37). Lorsque les données sont non-quantitatives ou « ordinales », nous procédons à un *recoding*. Lorsque les données sont quantitatives ou « continues », telles que des distances, des durées, des valeurs de satisfactions ou des degrés d'importance, alors nous procédons au *computing*. Le *recoding* a été utilisé pour le nombre de gouvernements locaux (ordonnés de 20 communes à 382), l'agrégation de la taille et de la population cantonale (ordonnée de 1110.3 à 6130.5) et pour le partenariat (réponses définies de 0 à 1). A l'opposé, le *computing* a été utilisé pour la gouvernance multi-niveaux (degré d'intensité de la réponse *ouverte* du questionnaire), pour la communication avec la Confédération (degré d'intensité de la réponse ouverte du questionnaire) et enfin, pour la performance perçue. Pour voir les données « standards » ou « brutes » avant calibration, voir annexe 17.

Tableau 37 - Calibration dans fsQCA

Ensemble	Seuils de calibration
Agrégation de la taille du canton + population du canton (CENVA)	<i>Calibrate</i> (cenva, 5000, 3500, 2000)
Nombre de gouvernements locaux (GVTSLOCS)	<i>Calibrate</i> (gvtslocs, 300, 140, 20)
Existence d'un partenariat (PAR)	<i>Calibrate</i> (par, 0.85, 0.65, 0.35)
Existence d'une gouvernance multi-niveaux (GMN)	<i>Calibrate</i> (gmn, 2.7, 2.2, 1.6)
Communication verticale (COM)	<i>Calibrate</i> (com, 3.5, 2.5, 1.5)
Performance perçue (PERF)	<i>Calibrate</i> (perf, 2.6, 2.4, 1.8)

Après calibration, nous obtenons les données prêtes à être exploitées par le logiciel fsQCA (tableau 38).

Tableau 38 - Données après calibration

CANT	~CENVA	~GVTSLOCS	PAR	GMN	COM	PERF
BE_I	0.01	0.01	0.99	0.77	0.99	1
BE_M	0.01	0.01	0.02	0.01	0.18	1
BE_N	0.01	0.01	0.18	0.96	0.82	0.3
BE_P	0.01	0.01	0.99	0.79	0.99	0.99
GE_B	0.93	0.91	0.82	0.17	0.82	1
GE_M	0.93	0.91	0.02	0.02	0.18	0.07
GE_P	0.93	0.91	0.18	0.18	0.18	0.29
GE_N	0.93	0.91	0.18	0.38	0.99	0.4
GE_I	0.93	0.91	0.18	0.92	0.99	1
UR_P	0.99	0.95	0.82	0.79	0.99	0.48
UR_B	0.99	0.95	0.82	0.99	0.82	1
UR_N	0.99	0.95	0.18	0.5	0.99	0.97
UR_M	0.99	0.95	0	0.01	0.18	0.2
UR_I	0.99	0.95	0.99	0.57	0.82	0.99
VS_B	0.03	0.5	0.18	0.57	0.82	0.96
VS_N	0.03	0.5	0.18	0.05	0.18	0.83
VS_P	0.03	0.5	0.82	0.38	0.18	1
VS_M	0.03	0.5	0	0.27	0.18	0.99
VS_I	0.03	0.5	0.99	0.5	0.82	0.48
VD_B	0.51	0.03	0.82	0.02	0.82	1
VD_N	0.51	0.03	0.18	0.22	0.01	1
VD_I	0.51	0.03	0.99	0.93	0.82	0.98
VD_M	0.51	0.03	0	0.02	0.18	0.81
VD_P	0.51	0.03	0.82	0.98	0.82	1
ZH_I	0.86	0.36	0.99	0.95	0.99	1
ZH_B	0.86	0.36	0.18	0.46	0.82	0.61
ZH_N	0.86	0.36	0.82	0.07	0.82	0.93

Scores d'appartenance

7.1.4 Résultats

7.1.4.1 Analyse des conditions nécessaires

Le score de consistance (*consistency*) indique le degré auquel est liée la condition au résultat ($X \leq Y$) (tableau 39). Dans la théorie, une valeur de consistance de 0.9 est conseillée pour la nécessité. Autrement dit, la condition est nécessaire pour expliquer le résultat seulement si son score de consistance est plus grand ou égal à 0.9. Elle doit être présente pour que le résultat se produise, mais sa présence ne garantit pas la production du résultat, à moins qu'elle soit également suffisante (Ragin, 2009 : 109). Ceci dit, nous observons néanmoins qu'aucune des conditions n'est nécessaire à la

performance des CPs et ce, ni dans le cas de la présence du résultat [PERF], ni dans le cas de l'absence du résultat [~PERF] (tableau 39). Le score de consistance le plus élevé pour [PERF] est attribué à la condition COM avec 0.71 et celui pour [~PERF] est de 0.83 pour la condition ~GMN et 0.84 pour ~GVTSLOCS, nous laissant donc conserver toutes ces conditions¹¹⁶ et privilégier l'analyse de la suffisance. En outre, la nécessité est asymétrique. Dit autrement, la présence et l'absence du résultat sollicite différentes explications (Schneider 2009 :76). Les deux analyses (présence et absence du résultat) sont donc nécessaires.

Tableau 39 - Analyses de la nécessité pour [PERF] ou [~PERF]

Conditions	PRESENCE [PERF]		ABSENCE [~PERF]	
	<i>Consistency</i>	<i>Coverage</i>	<i>Consistency</i>	<i>Coverage</i>
CENVA	0.51	0.89	0.37	0.18
~CENVA	0.53	0.76	0.77	0.29
GVTSLOCS	0.61	0.93	0.44	0.18
~GVTSLOCS	0.46	0.75	0.84	0.37
GMN	0.54	0.92	0.52	0.24
~GMN	0.55	0.81	0.83	0.33
COM	0.71	0.87	0.67	0.22
~COM	0.36	0.80	0.60	0.35
PAR	0.57	0.94	0.37	0.16
~PAR	0.47	0.74	0.85	0.36

7.1.4.2 Analyse des combinaisons de conditions suffisantes

L'analyse de suffisance débute avec une table de vérité (*truth table*) indiquant les combinaisons de conditions logiquement possibles et les résultats empiriques (cas) associés à chaque configuration (Ragin, 2008 :23) (tableau 40). Les cas qui présentent une absence de conditions X, soit (~X), ne sont pas pertinents pour notre analyse de la suffisance car nous examinons les configurations qui produisent un résultat positif. De plus, la règle de l'asymétrie ne nous permet pas de supposer le contraire de la suffisance : ($\sim X \rightarrow \sim Y$) ou encore $\sim X \rightarrow Y$ ou $X \rightarrow \sim Y$. Ainsi, le QCA comme *technique* consiste à établir une table de vérité et d'en faire les minimisations logiques dans le but d'identifier les conditions suffisantes et nécessaires pour l'explication de la solution [PERF] (Schneider et Wagemann, 2012 : 91). La minimisation booléenne utilise l'algorithme de Quine-Mc Cluskey ; « le logiciel réduit la longue expression booléenne en une expression plus courte (ou formule minimale) qui montre les régularités de l'explication du résultat par différentes combinaisons de conditions courtes » (De Meur *et al.* 2004). En

¹¹⁶ Si une des conditions est nécessaire (> ou = 0.9) dans le cas de la présence du résultat et de son absence, alors elle ne nous apprend rien dans l'analyse. Autrement dit, si elle est autant nécessaire dans l'explication du résultat et de sa non-réalisation, cela signifie que sa portée n'est pas significative. Dans ce cas, le chercheur doit l'exclure de l'analyse, ce qui n'est pas le cas ici.

général, les scores de consistance doivent être les plus proches possibles de 1.0 (consistance parfaite). Néanmoins, la théorie indique qu'un score de 0.9 est acceptable, à l'inverse de 0.75, considérée en revanche trop faible (Rihoux, 2006 :293).

Dans notre cas, douze combinaisons ont été observées empiriquement après avoir établi la valeur de consistance minimale à 0.9. Vingt-et-un résultats sont consistants sur les vingt-sept cas analysés. Par conséquent, six cas ne rentrent pas dans les différentes combinaisons possibles : VS_P ; VS_M ; VS_N ; UR_P ; UR_N ; BE_N.

Tableau 40 - La table de vérité

PAR	GMN	COM	~GVTS- LOCS	~CENVA	PERF	Raw consist.	PRI consist.	Cas ¹¹⁷
0	0	0	1	1	1	1	1	BE_M
0	1	1	0	0	1	1	1	GE_I
1	0	1	0	0	1	1	1	GE_B
1	0	1	1	0	1	1	1	ZH_N, VD_B
1	1	1	1	0	1	1	1	VD_I, VD_P, ZH_I
1	1	1	1	1	1	0.995	0.993	BE_I, BE_P
0	0	0	1	0	1	0.990	0.985	VD_N, VD_M
0	0	1	1	0	1	0.989	0.974	ZH_B
1	1	1	0	0	1	0.921	0.883	UR_B, UR_I, VS_I
0	0	1	0	0	0	0.887	0.750	GE_N
0	1	1	1	1	0	0.798	0.697	VS_B
0	0	0	0	0	0	0.434	0.198	GE_M, GE_P, UR_M

Pour chaque condition, la valeur [1] indique sa présence dans la combinaison, tandis que la valeur [0] signale son absence. La colonne intitulée *Raw consistency* désigne dans quelle mesure chaque combinaison de conditions est suffisante à la production du résultat (16 / 21 cas observés dont 3 cas avec une *Raw consistency* à 0.434). La colonne *PRI consistency* montre dans quelle mesure une combinaison explique autant la présence du résultat que son absence. Plus cette valeur est faible, plus une combinaison représente des cas contradictoires, ici GE_M, GE_P, UR_M, qui ont un faible score de 0.198 (Schneider et Wagemann 2012 : 242-243).

La valeur [1] a été attribuée dans la colonne PERF aux combinaisons qui ont un score de consistance (*consistency*) d'au moins 0.9, avec l'exception de trois combinaisons non-pertinentes, qui affichent un degré de *PRI consistency* faible. A partir de ce tableau, l'opération de simplification booléenne consistant à éliminer les parties des combinaisons redondantes, a été lancée à l'aide du logiciel fsQCA. Les solutions complexes et parcimonieuses sont présentées à l'annexe 18. La solution complexe élimine tous les cas logiques susceptibles de conduire à des résultats inutilement complexes, alors que la solution

¹¹⁷ Rappel : BE = Berne ; VD = Vaud ; VS = Valais ; ZH = Zurich ; GE = Genève ; UR = Uri. I = Intégration ; P = Politique régionale ; M = Monument ; N = Nature ; B = Bruit

parcimonieuse les introduit tous sans évaluation de leur plausibilité, ce qui peut sembler illusoirement parcimonieux en fin de compte. Par conséquent, c'est la solution intermédiaire qui est habituellement conservée par les spécialistes du QCA et observée comme un « entre-deux » adéquat pour une analyse ni trop courte, ni trop longue¹¹⁸. Cette solution intermédiaire est la suivante et présente quatre solutions (tableau 41) :

Tableau 41 - La solution intermédiaire (PERF)

Solutions		Raw coverage	Unique coverage	Consistency	Cas
S1	GVTSLACS *~GMN	0.394	0.163	0.976	BE_M, VD_B, VD_M, VD_N, ZH_N, ZH_B
S2	PAR * COM * GMN	0.389	0.093	0.962	ZH_I, UR_B, VD_I, VD_P, BE_P, UR_P, BE_I, UR_I
S3	~CENVA*COM*PAR	0.340	0.051	0.955	ZH_I, GE_B, UR_P, UR_B, UR_I, ZH_N, VD_B, VD_I, VD_P
S4	~CENVA*~GVTSLACS*COM*GMN	0.241	0.059	0.943	GE_I, UR_B, UR_P, UR_I
				<i>Solution coverage :</i>	0.783
				<i>Solution consistency :</i>	0.968

A première vue, les deux premières solutions du tableau 41 (S1 et S2) ont des combinaisons très différentes et pourtant, les deux produisent le résultat (PERF). Il est donc intéressant de constater qu'il y a deux modèles d'explication très distincts, renvoyant fortement à la notion d'équifinalité. Parmi ces deux premières combinaisons de conditions, les cinq cas sont associés au canton de Vaud. Les trois domaines de la nature, du bruit et des monuments s'associent à S1, alors que les domaines de l'intégration et de la politique régionale répondent à la S2. Dans tous les cas, celui associé au canton de Vaud semble satisfait des conventions-programmes et d'ailleurs ces cas se retrouvent encore dans la S3.

Les valeurs de *Raw Coverage* et *Unique coverage* sont faibles en raison certainement de valeurs de nécessité initialement basses. Autrement dit, le *Raw coverage* s'exprime par la proportion d'appartenance au résultat expliqué par chaque terme de la solution et l'*Unique coverage* mesure la proportion d'appartenance du résultat expliqué par chaque terme *individuel* de la solution. Ceci n'est pas surprenant dans la mesure où le nombre de cas étudié est faible (N = 27). Par conséquent, les

¹¹⁸ Chaque type de solution est basé sur un traitement différent de « logical remainder combinations ». Un « logical remainder » est en réalité une combinaison de variables indépendantes qui n'existe pas dans les cas empiriques observés. En ce qui concerne la solution intermédiaire, « any remainders that will help generate a logically simpler solution is used, regardless of whether it constitute an easy or difficult counterfactual case ». (Manual fsQCA).

faibles valeurs de *coverage* ne sont pas problématiques dans l'analyse. Ils ne sont empiriquement pas pertinents dans l'interprétation des résultats et la sélection des solutions.

En revanche, les scores de consistance sont plus pertinents et très élevés, indiquant que le lien de la combinaison de conditions pour la production du résultat est très fort avec une consistance de solution s'élevant à 0.968. Ce résultat signifie que 96.8 % de l'évidence empirique est consistante avec le fait que la configuration S1+S2+S3+S4 est suffisante pour la performance. Cette même configuration couvre alors 78.3 % des cas étudiés. Dans le même vocable, cette couverture de la solution (0.78) évalue le degré par lequel une cause ou une combinaison causale « représente » les cas d'un résultat. Dans le cas où plusieurs chemins sont possibles pour expliquer le résultat, la couverture de chaque combinaison causale peut être petite. Ainsi, la couverture jauge la pertinence ou l'importance empirique (Ragin, 2006 : 292).

Comme évoqué précédemment, six cas n'apparaissent logiquement pas dans la solution intermédiaire puisque ces cas ont un résultat de 0 : VS_P ; VS_M ; VS_N ; UR_P ; UR_N ; BE_N. Bon nombre de contributions QCA tient compte d'une analyse de l'absence du résultat si les « cas 0 » ont une valeur empirique à l'étude. Cette analyse permet de découvrir les chemins de causalité qui conduisent à l'échec du résultat et d'observer les cas où cela ne fonctionne pas. Nous avons procédé à cette analyse qui a résulté sur cinq configurations de conditions (tableau 42), dont le degré de consistance varie entre 0.17 et 0.62. La seule solution qui pourrait éventuellement être intéressante malgré ces faibles valeurs, serait (S1) $\sim\text{CENVA}*\sim\text{PAR}*\sim\text{GMN} \rightarrow [\sim\text{PERF}]$, qui confirme partiellement la théorie : en l'absence de partenariat et de gouvernance multi-niveaux, la CP n'est pas performante. Les valeurs n'étant globalement pas consistantes, nous décidons de passer outre l'analyse de $[\sim\text{PERF}]$ et de nous intéresser essentiellement au résultat positif dans la mesure où notre théorie est orientée vers la performance.

Tableau 42 - Table de vérité dans le cas d'une analyse $[\sim\text{PERF}]$

	Solutions	Raw coverage	Unique coverage	Consistency	Cas
s1	$\sim\text{CENVA}*\sim\text{PAR}*\sim\text{GMN}$	0.70	0.34	0.62	UR_M, GE_M, GE_P, GE_N, ZH_B, VD_N, VD_M
s2	$\sim\text{CENVA}*\sim\text{GVTSLOCS}*\text{COM}$	0.40	-0.0	0.28	UR_P, UR_N, GE_N, GE_I, GE_B, UR_B, UR_I
s3	$\sim\text{CENVA}*\text{PAR}*\text{COM}$	0.23	-0.0	0.17	ZH_I, GE_B, UR_B, UR_I, ZH_N, VD_B, VD_I, VD_P
s4	$\text{GVTSLOCS}*\sim\text{PAR}*\sim\text{GMN}*\sim\text{COM}$	0.17	0.02	0.20	BE_M, VD_M, VD_N
s5	$\text{CENVA}*\text{GVTSLOCS}*\text{GMN}*\text{COM}$	0.31	0.20	0.32	BE_N, BE_P, BE_I
		<i>Solution consistency : 0.29</i>			
		<i>Solution coverage : 0.997</i>			

Les formules minimales dans le cas de la présence et de l'absence du résultat, après simplifications¹¹⁹ :

PERF → PAR*COM + ~CENVA * COM (PAR + GMN)

~PERF → ~CENVA * COM (~PAR *~GMN + GVTSLACS)

Discussion des formules minimales :

La deuxième formule minimale souligne de manière évidente qu'en l'absence des conditions de partenariat (~PAR) et de gouvernance multi-niveaux (~GMN), le résultat est absent (~PERF). Toutefois, la condition « communication » (COM) est présente dans les deux configurations (PERF et ~PERF), de même que ~CENVA (faible nombre de communes et petite superficie du canton). Ainsi, dans tous les cas, ces deux conditions sont suffisantes à la production du résultat.

D'un point de vue plus spécifique ensuite, il est intéressant d'observer que pour un résultat positif d'une part, la combinaison de PAR et de COM doit être présente, que ce soit dans le premier terme (PAR*COM), que dans le second (~CENVA * COM (PAR + GMN)). Cette observation correspond à la théorie mobilisée qui a permis d'opérationnaliser nos conditions. En effet, les considérations théoriques de la relation *principal-agent* se reflètent dans ce résultat, l'accent étant porté sur la relation partenariale et sur les échanges et les consensus entre acteurs. Nos hypothèses sont d'autant plus confirmées avec le second terme du résultat, puisque montrent que la petite taille du canton et sa faible population n'a pas d'effet sur la perception du canton si la combinaison est complétée par COM*PAR ou COM*GMN. Pour un résultat négatif, cela se complique quelque peu dans la mesure où même la formule minimale semble encore complexe. Ce qu'il faut retenir toutefois, c'est cette absence de partenariat et de gouvernance multi-niveaux, et ce dans tous les termes de la solution (~CENVA*COM*~PAR*~GMN) et (~CENVA*COM*GVTSLACS). Encore une fois, ce résultat montre à quel point l'instauration d'un partenariat entre la Confédération et les cantons est importante, pour peu qu'elle soit reconnue par les principaux intéressés évidemment. Il en est également de même pour la communication et la gouvernance multi-niveaux.

7.1.4.3 Représentations graphiques

Dans la perspective d'approfondir un peu plus nos résultats, nous présentons les quatre combinaisons de la solution intermédiaire [PERF] sous forme graphique. La grille ci-dessous aide à la lecture de ces

¹¹⁹ Etapes de simplification :

PERF → GVTSLACS.gmn+PAR.COM.GMN + cenva.COM.PAR + cenva.gvtslacs.COM.GMN

PERF → cenva.COM.PAR + COM.GMN

perf → cenva.par.gmn + cenva.gvtslacs.COM + cenva.PAR.COM +GVTSLACS.par.gmn.com + CENVA.GVTSLACS.GMN.COM

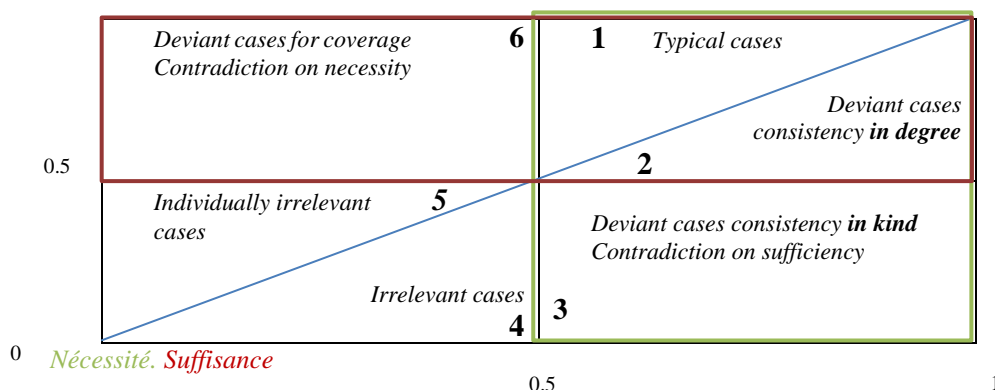
Perf → cenva.par.gmn + cenva.gvtslacs.COM + cenva.PAR.COM +GVTSLACS.par.gmn.com + CENVA.GVTSLACS.GMN.COM

graphiques (tableau 43 et figure 60). Dans le cadre de l'analyse QCA, les cas répondant le mieux aux combinaisons de conditions en termes de scores d'appartenance, sont désignés comme « cas typiques » (zone 1 des graphiques ; tableau 43). A l'inverse, les cas « déviants » ne correspondent pas à ces combinaisons (zones 4 et 5).

Tableau 43 - Grille de lecture des graphiques

Zones du graphique	Explications
Au-dessus et au-dessous de la diagonale	Généralement, les cas se trouvant au-dessus ou au-dessous de 0.5 (<i>set membership score</i>) ont des implications différentes selon leur relation à Y pour les cas qui sont membres de X vis-à-vis des cas non-membres de X. Ainsi, les cas se trouvant sur la diagonale ne sont pas tous typiques et les cas en-dehors dénotent différents types de cas déviants. Tous les cas se trouvant au-dessus de la diagonale sont consistants avec la suffisance, alors que ceux en-dessous ne le sont pas.
Zone 1	Les cas typiques sont en phase avec l'argument de la suffisance et sont de bons exemples empiriques du résultat Y et des conditions X.
Zone 2	Les cas de la zone 2 sont des cas déviants en termes de consistance (<i>in degree</i>). La combinaison de conditions ne produit qu'un résultat insuffisant.
Zone 3	La zone 3 présente des cas contradictoires avec l'argument de la suffisance : ce sont des cas déviants de genre (<i>in kind</i>). Ils sont membres des conditions, mais ne sont pas de bons exemples empiriques de l' <i>outcome</i> Y.
Zones 4 et 5	Les cas qui n'ont aucune relation ni avec Y, ni avec X ne sont pas pertinents pour l'argument de suffisance.
Zones 5 et 6	Les cas de la zone 5 se distinguent des cas se trouvant dans la zone 6, qui est surtout observée lors des comparaisons inter-cas.

Figure 60 - Grille d'analyse pour les représentations graphiques des résultats QCA



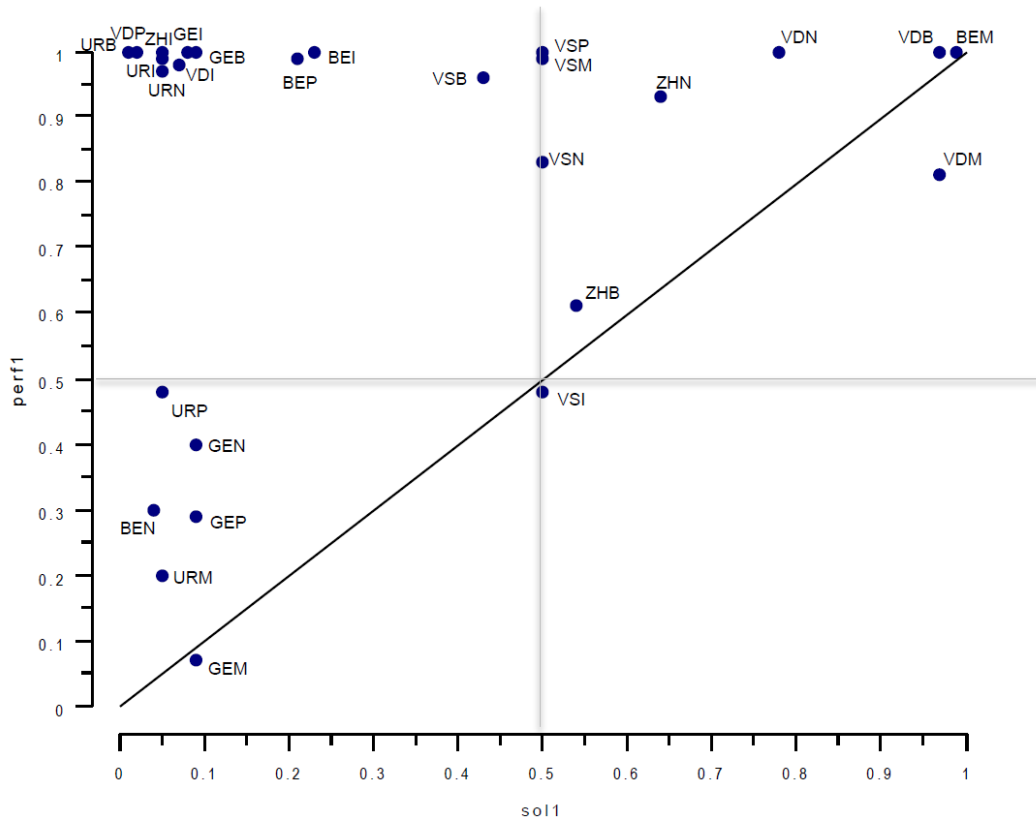
7.1.4.4 Analyses graphiques de chaque solution

S1

La première combinaison de solution (GVTSLOCS*~GMN → PERF) combine un nombre élevé de communes dans le canton et l'absence d'une gouvernance multi-niveaux. Dans cette configuration, les principaux cas typiques que nous obtenons sont : BE_M, VD_B, VD_N, ZH_N, ZH_B (figure 61). Parmi ces cas typiques, trois domaines sont concernés : la conservation des monuments, la protection du bruit et la protection de la nature. Les entretiens effectués auprès de ces cas, nous ont appris que les cantons peuvent souvent assurer seuls les coûts de ces tâches et ne collaborent que peu ou pas avec les communes. Les responsables de ZH, BE et VD ont évoqué aux entretiens qu'inclure les communes peut parfois rendre le système plus complexe et plus long, surtout dans les domaines de la conservation des monuments où le manque de financement ne laisse que peu de marge de décision aux cantons. Nombreux sont les Parlements ou assemblées communales à fonctionner selon un système de milice, ce qui n'aide pas au suivi des dossiers. L'information est très conséquente (directives, législations) et peut désorienter l' élu en charge qui n'est souvent pas suffisamment qualifié. En revanche, les résultats suivants montrent que la gouvernance multi-niveaux est bien établie dans les domaines de l'intégration et de la politique régionale, deux domaines transterritoriaux et complexes à mettre en œuvre.

Figure 61 - Première solution

S1 : consistance pour la suffisance : 0.977 / nécessité : 0.394_ Logiciel fsQCA

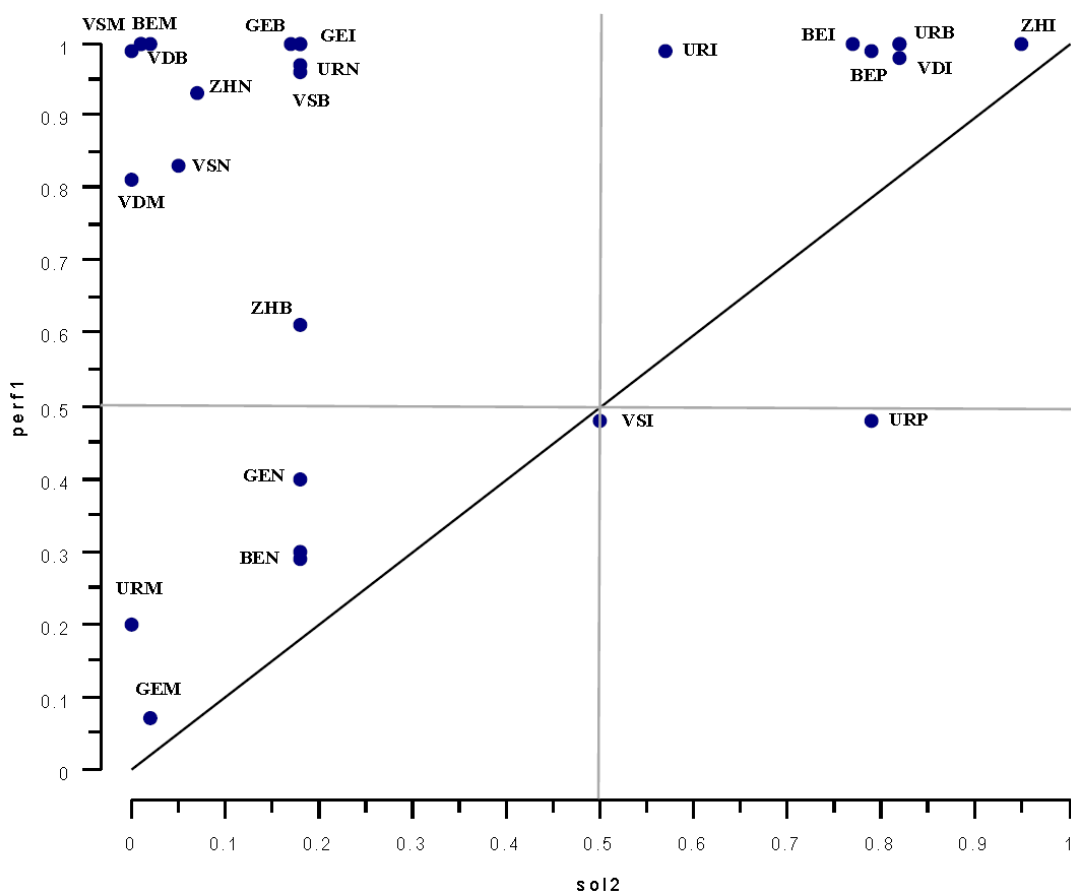


S2

La deuxième combinaison de conditions (PAR*COM*GMN → PERF) combine l'existence d'un partenariat de consensus et de communication entre la Confédération et les cantons renforcés par une collaboration multi-niveaux, incluant les communes (figure 62). Cette solution correspond à notre première hypothèse (H1). La combinaison de ces trois conditions est suffisante pour que les CPs soient perçues comme performantes. Six cas typiques qui appartiennent pleinement (ou presque) à la combinaison de conditions expliquant le résultat : ZH_I, UR_B, VD_I, BE_P, BE_I, UR_I. Ils sont généralement rattachés à trois domaines étant la protection du bruit, l'intégration des étrangers et l'encouragement à la politique régionale. Sans surprise, ces domaines multisectoriels et transterritoriaux parfois, demandent une collaboration étendue à de multiples acteurs. Ce résultat correspond bien aux retours des entretiens, qui indiquaient que l'implication des communes et d'autres acteurs externes est forte dans le domaine complexe de l'intégration, modérée dans le domaine du bruit et inexistante dans les autres domaines étudiés. La protection des monuments historiques y est absente, illustrant le manque de partenariat avec l'OFC que nous avons régulièrement soulevé en entretien.

Figure 62 - Deuxième solution

S2 : consistance pour la suffisance : 0.962 / nécessité : 0.389_ Logiciel fsQCA

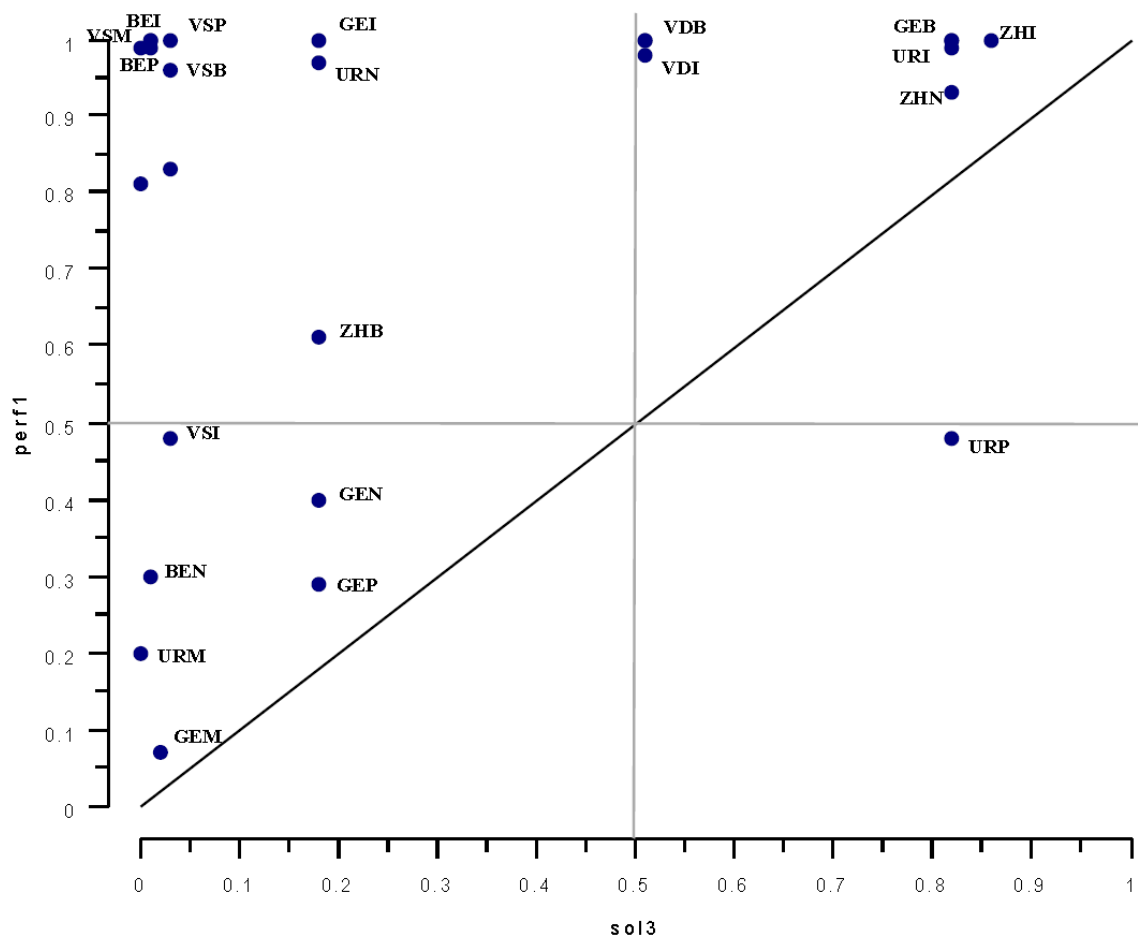


S3

La troisième solution (COM*PAR*~CENVA → PERF) correspond à la troisième hypothèse de recherche (H3). Seule différence : la condition GMN qui disparaît dans la solution. Quand bien même cette condition n'est pas présente, la combinaison de conditions (S3) ressemble fortement à notre hypothèse de départ. Dans le contexte d'un petit canton à faible population, la performance sera tout de même perçue si ce canton entretient une forte communication avec la Confédération et ce d'autant plus s'il ressent un partenariat. Quatre cas typiques répondent à cette solution : ZH_I, GE_B, UR_I et Z_N. Ensuite, ce sont seize cas qui se situent au-dessus de la diagonale (>0.5 pour Y) et seulement six sont non-pertinents (<0.5 pour Y et X) (figure 63). Si les cas se logeant dans le cadran supérieur gauche du graphique sont contradictoires en termes de nécessité, ils ne contredisent en revanche pas l'argument de la suffisance. En termes plus simples, ces cas ont un résultat [PERF] positif (Y>0.5), mais les combinaisons de conditions ne permettent pas vraiment d'expliquer ce résultat (X< 0.5). Ils demeurent donc inexpliqués. Dans la même veine, ils sont également déviants en ce qui concerne la couverture (*coverage*) : la combinaison ne *couvre* pas le résultat.

Figure 63 - Troisième solution

S3 : consistance pour la suffisance : 0.955 / nécessité : 0.340_ Logiciel fsQCA

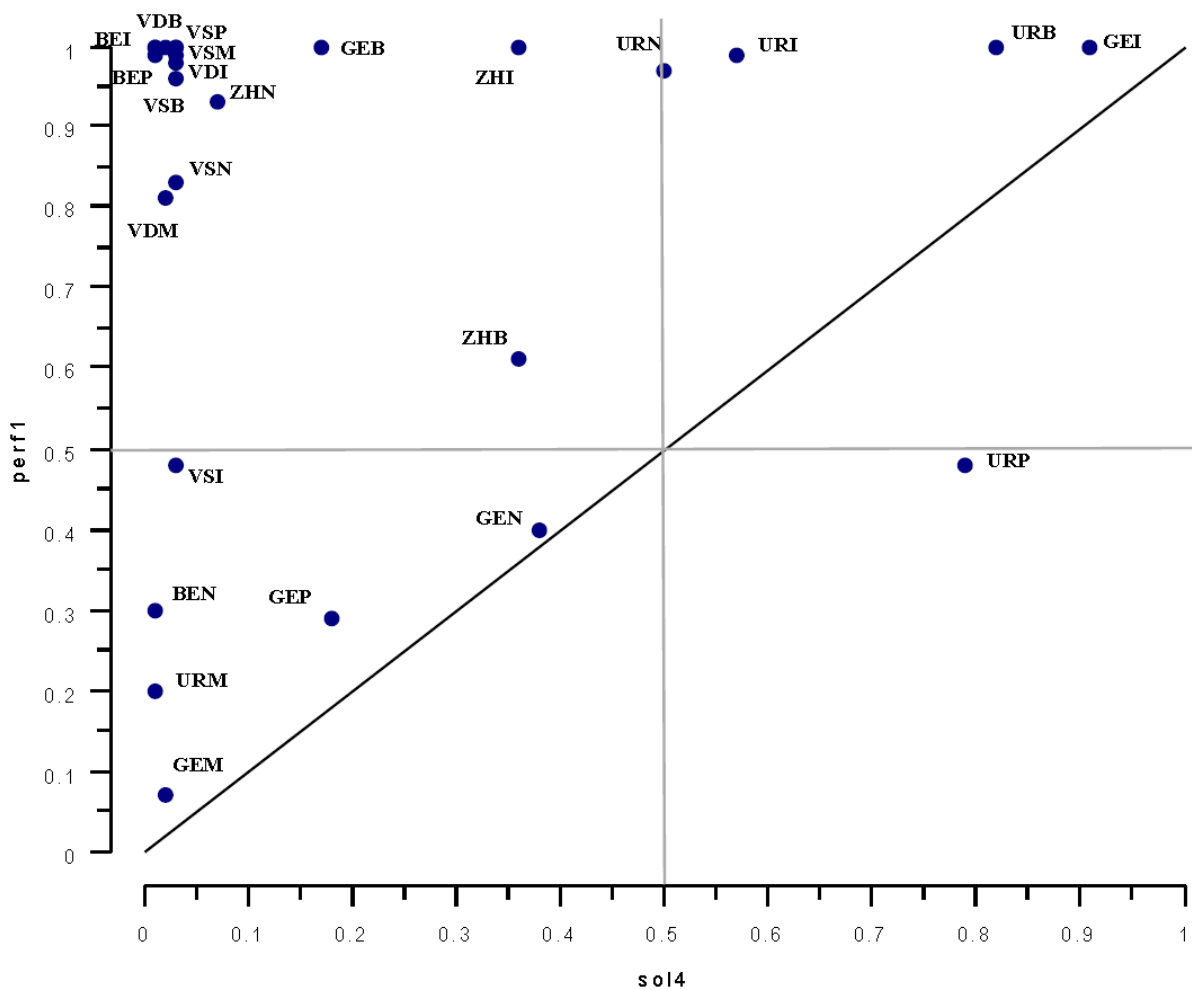


S4

La quatrième solution (~CENVA*~GVTSLACS*COM*GMN →PERF) combine un canton de petite taille à faible population, comprenant un petit nombre de communes, entretenant une forte communication avec la Confédération et collaboration avec les communes (figure 64). Trois cas sont typiques : GE_I, UR_B, UR_I. Cette solution inclue deux conditions contextuelles (taille et population et nombre de communes). De nouveau, le domaine de la conservation des monuments n'apparaît pas ici, la communication n'étant pas satisfaisante pour ces cantons. Cette solution est très proche de la S3 et, à l'exception de quelques modifications, correspond relativement bien à notre quatrième hypothèse (H4).

Figure 64 - Quatrième solution

S4 : consistance pour la suffisance : 0.943 / nécessité : 0.241_ Logiciel fsQCA



7.1.4.5 Synthèse

L'analyse quali-quantitative nous a permis de décrire la réalité de la perception cantonale des CPs en termes d'intersections de conditions et de degré de relations des cas avec les ensembles. Nous avons donc identifié les conditions suffisantes pour que le résultat [PERF] se réalise.

- Premièrement, les graphiques montrent généralement que trois cas sont non pertinents pour l'étude : GE_P, GE_M et UR_M (voir table de vérité). N'expliquant ni la performance perçue (résultat : Y), ni les termes (conditions : X), ces derniers sont ainsi écartés de l'analyse.
- Deuxièmement, trois graphiques sur quatre montrent qu'UR_P est un cas déviant pour la consistance et contradictoire en termes de suffisance (situé dans le cadran inférieur droit des graphiques). Bien qu'ayant un score élevé pour X ($X < 0.5$), il n'explique en rien le résultat ($Y > 0.5$). Il serait ici intéressant de faire une analyse qualitative plus approfondie du cas contradictoire UR_P pour déterminer ce qui le différencie des autres cas.
- Troisièmement, nous remarquons que VS_I se définit par un score d'appartenance de 0.51 dans la plupart des graphiques. Ce score de la combinaison de conditions n'explique en rien le résultat ($Y = 0.51$). VS_I est donc également à écarter de l'analyse, il est un cas « négligeable ». En d'autres termes, ce cas n'a ni d'inférence sur le résultat de la performance Y, ni sur l'ensemble des conditions X.
- Quatrièmement, le cas VS_M se positionne dans le cadre supérieur gauche dans la majorité des représentations graphiques. Il est considéré comme un cas typique car le résultat est pleinement réalisé (score de Y très élevé), mais est déviant en termes de couverture (*coverage*), à savoir des scores de conditions très faibles ($X < 0.05$). Chacune des combinaisons des différents graphiques ne « représente » que peu le cas (Ragin, 2006 : 292).
- Enfin, deux cas typiques apparaissent fréquemment dans la zone supérieure droite des graphiques : ZH_I et GE_I. Ces deux cas typiques seraient les candidats « idéaux » pour une analyse post-QCA, notamment pour un *process tracing*, qui permettrait de mieux comprendre les séquences de conditions de la chaîne de causalité contribuant à leur succès (Beach et Pedersen, 2013 ; Beach et Rohlfing, 2015). L'observation passerait alors d'une comparaison à travers les cas (*cross-case analysis*) à une étude individuelle au sein des cas (*within-case analysis*).

Notre première hypothèse configurationnelle (H1 : PAR*COM*GMN → PERF) est pleinement vérifiée en S2 (tableau 44). Nous assumions que les cantons entretenant une forte communication et une relation partenariale avec la Confédération et collaborant avec d'autres acteurs percevront la performance des CPs. La combinaison COM et PAR se retrouve dans deux solutions (S2 et S3) et contribue à une perception favorable des CPs. Toutefois, nous sommes surpris de constater que la condition PAR n'apparaît pas dans les autres solutions (S1 ou S4). Ceci montre que la réalité n'est pas encore en phase avec les principes de la RPT. Le principal problème qui en découle et que nous avons pu constater aussi durant les entretiens, serait l'inadéquation entre le rôle stratégique de la Confédération et la relation partenariale verticale. Décider de la stratégie et des directives implique logiquement une certaine forme de hiérarchie, comme mentionné plusieurs fois dans ce travail. Si pour certains responsables cantonaux la collaboration avec la Confédération demeure relativement bonne, il ne faut pas omettre la position du canton qui reste avant tout un contractant devant rendre des comptes, ce qui nous renvoie à la théorie du principal-agent stipulant que le *principal* recourt à des mécanismes de contrôles et de pilotage sur l'*agent* afin d'amoindrir les effets de l'asymétrie d'information.

La deuxième hypothèse (H2 : GMN → PERF) qui supposait que les cantons collaborant avec les communes surtout et de manière plus discrète, avec d'autres acteurs (publics, privés, autres) percevront la performance des CPs, n'est pas vérifiée, la condition GMN n'étant pas nécessaire, mais suffisante à l'occurrence de la performance. Cette condition GMN est par ailleurs négative en S1, ce qui montre que l'implication des communes ne se fait pas toujours, notamment dans cinq cas comptant un grand nombre de communes : VD_B, BE_M, VD_N, ZH_N et ZH_B. Compter beaucoup de communes sur le territoire cantonal ne veut pas automatiquement sous-entendre les impliquer dans le processus des CPs.

La troisième hypothèse (H3 : ~CENVA * COM*PAR*GMN → PERF) que nous formulons ainsi : « Un canton de petite taille et à forte population entretenant une forte communication et une relation partenariale avec la Confédération et collaborant avec d'autres acteurs percevra la performance des CPs », est vérifiée en S3 à l'exception de la condition GMN qui n'est pas incluse. Les résultats montrent que les petits cantons à faible population ~CENVA tendent à entretenir une forte relation avec la Confédération COM et PAR. La communication entre la Confédération et les cantons revient souvent dans les combinaisons de solution (S2, S3, S4, S5). Cette dernière est aussi combinée à la condition GMN dans deux des solutions (S3, S5), ce qui nous permet de nous conforter dans nos considérations théoriques initiales, à savoir qu'inclure les communes ou autres acteurs fait partie intégrante d'un cadre consensuel encourageant la communication et les échanges. En général, nous avons pu constater que la gouvernance multi-niveaux est une réalité dans beaucoup de cantons étudiés. En revanche, elle

est plutôt renforcée dans les cantons ayant peu de communes (S3) que dans les cantons ayant un nombre élevé de communes (S1).

Tableau 44 - Confrontation des hypothèses de recherche et solutions QCA

Hypothèses		Solutions	
PAR * COM * GMN	H1	S1	GVTSLOCS*~GMN
GMN	H2	S2	COM*PAR*GMN
~CENVA*PAR*COM*GMN	H3	S3	COM*PAR*~CENVA
~GVTSLOCS*PAR*COM*GMN	H4	S4	COM*GMN*~CENVA~GVTSLOCS

Ce rapprochement entre nos hypothèses et les résultats QCA nous apportent une réelle satisfaction dans la mesure où trois sur quatre des hypothèses sont confirmées. L'analyse a été guidée par la théorie, se révélant proche de la réalité du terrain. Toutefois, nous nous posons encore des questions sur certains cas. Nous nous questionnons d'abord sur le clivage politique qui peut avoir une incidence sur certains domaines, tels que l'intégration ou la politique régionale, le premier étant un domaine politiquement délicat et d'actualité et le second étant étroitement lié aux politiques économiques des cantons. Or, étudier l'influence d'un tel clivage signifie un travail d'investigation de longue haleine.

De plus, le clivage linguistique mériterait également que l'on s'y intéresse dans la mesure où nous évoquions dans le premier chapitre une différence culturelle entre les cantons alémaniques et romands. Parmi les différents cas typiques obtenus dans les cinq solutions, 14 cas sont des cantons alémaniques, tandis que 10 cas sont romands (tableau 45). La perception des cantons pour la performance des conventions-programmes ne diffère donc pas vraiment en fonction des régions linguistiques. Ensuite, nous supposons que l'exécution des tâches communes serait facilitée dans le cas d'un canton à fort potentiel économique. Cependant, nous trouvons une part très modeste de ces cantons parmi les cas typiques (7/24). Cette supposition n'est donc pas vérifiée dans notre analyse (tableau 45).

Tableau 45 - Clivage linguistique. Les cantons romands / alémaniques parmi les cas typiques

Solutions		Cas typiques (cadran supérieur droit)	Cas cantons R	Cas cantons A	Pot. Éco fort (ZH ou GE)
S1	GVTSLOCS*~GMN	BE_M, VD_B, VD_N, ZH_N, VS_P, VS_M, VS_N, ZH_B	5	3	2/8
S2	COM*PAR*GMN	ZH_I, UR_B, BE_I, BE_P, VD_I, UR_I	1	5	1/6
S3	COM*PAR*~CENVA	ZH_I, GE_B, UR_I, ZH_N, VD_B, VD_I	3	3	3/6
S4	~CENVA*~GVTSLOCS*COM*GMN	GE_I, UR_B, UR_I, UR_N	1	3	1/4
Total			10	14	7/24

L'application QCA nous a permis de nous engager dans une conception quasi-expérimentale systématique. Nous avons pu examiner sous quelles conditions un instrument contractuel spécifique s'avère efficace ou non. En tout état de cause, le lancement des CPs dans les administrations cantonales a permis d'instaurer un cadre relationnel entre la Confédération et les cantons. Les résultats démontrent en effet que la communication entre la Confédération et les cantons est une condition importante pour l'explication de la performance. Cette condition est présente dans la plupart de solutions, à l'inverse de la condition de partenariat qui n'est présente que dans deux solutions sur quatre. Dans une certaine mesure, ces résultats pourraient contribuer au renforcement de la théorie de la performance organisationnelle, qui insiste, non seulement sur les moyens instrumentaux de l'objet étudié, mais également sur les moyens relationnels entre les acteurs. Notre analyse a surtout porté sur ces moyens relationnels que sont la communication entre les offices fédéraux et cantonaux, mais aussi sur la parité des relations et sur l'établissement d'une gouvernance multi-niveaux. Les points essentiels à retenir de l'analyse sont les suivants :

- Aucune condition n'est individuellement nécessaire à l'absence ou à la présence du résultat. Seules les conditions suffisantes, à savoir *combinées*, peuvent produire le résultat.
- La *communication* entre la Confédération et les cantons est indispensable à la production du résultat. Nous l'avons traduite par l'instauration d'un consensus, la planification d'objectifs et de canaux d'échanges et d'informations. Véritable levier de la performance organisationnelle, elle permet d'outrepasser les tensions entre acteurs.

- Le *partenariat* est peu représenté dans les explications (seulement 17/27 cas). Nous supposons qu'il reste difficile à instaurer dans la collaboration verticale, dans la mesure où la Confédération tient un rôle stratégique et les cantons gardent un rôle opérationnel. La notion du « qui paye, décide », souvent reprise dans les études d'administration publique, reflète bien cette relation qui dans sa nature, ne peut être paritaire.
- L'absence des conditions contextuelles, (~CENVA : petite taille et faible population et ~GVTSLOCS : peu de communes) peuvent être « compensées » par la présence combinée de COM*GMN ou PAR*COM. Elles n'ont donc pas d'impacts majeurs dans la perception des cantons pour la performance des conventions-programmes à la condition que le canton collabore fortement avec la Confédération et d'autres acteurs privés ou publics.
- La *gouvernance multi-niveaux* a moins d'importance pour l'explication du résultat si la collaboration avec les communes est déjà forte (référence à S1).

Une question émerge encore : quelle séquence de conditions résulte sur un cas typique (à succès) et laquelle résulte sur un cas déviant (absence de performance) ? Lorsqu'il s'agit de *séquence*, nous faisons référence à l'ordre causal des conditions (laquelle cause la suivante) et l'importance de chacune. Il est clair ici qu'utiliser uniquement la méthode QCA n'est pas suffisante pour progresser dans notre compréhension du système en place. Nous choisissons donc de la combiner à la méthode du *Process tracing* et ce faisant, d'intégrer la littérature appliquée à la recherche multi-méthodes (*Multi-method research*, MMR) (Rohlfing et Schneider, 2016 : 9).

7.2 Analyse « post-QCA » : la méthode du *Process tracing* (PT)

L'analyse des processus permet d'étudier les mécanismes causaux en ciblant les inférences causales entre les cas (*within-case*). L'objectif est d'observer l'interaction séquentielle entre les conditions au sein de mécanismes causaux afin de montrer comment elle génère le résultat (Schmitt et Beach, 2015 ; Blatter et Haverland, 2014 ; George et McKeown ; 1985). Les adhérents de la méthode du *process tracing* (PT) utilisent le terme de « mechanistic within-case evidence », qui renvoie aux observations empiriques des conditions faisant partie d'un mécanisme, et ce, en les comparant *entre* les cas (Beach, 2017 : 12). Cette méthode va donc au-delà du QCA pour se concentrer sur le *comment* du phénomène, mais aussi sur le *quand* (Williams et Gemperle, 2016 : 12). Le rôle du temps sur les concepts est en effet une déterminante importante de l'analyse des processus. Dans le vocabulaire du *process tracing*, il est dit que le mécanisme

causal se raconte comme une histoire cohérente, où chaque condition cause la suivante jusqu'à ce que la dernière cause le résultat. « Ideally, there should be what can be termed productive continuity from one part of the mechanism to the next, transmitting causal forces through the mechanism without any theoretical gaps » (Beach, 2017: 11). Comprendre ce qu'est exactement un mécanisme, passe par l'interprétation de ce qu'est une causalité : « It is more than just counterfactual difference-making. Here the analytical focus is on the *actual* causal process in-between C (*cause*) and O (*outcome*), that is, how C contributes to producing O » (Beach et Pedersen, 2016 : 31). Il existe un réel débat sur la définition même d'un mécanisme, certains académiciens le percevant comme une série d'événements ou une histoire narrative de ce qui est arrivé, mais qui ne s'intéressent pas au *pourquoi* (:32). Or, un mécanisme causal est plus que « tracer » des événements : il faut les tracer en liant des actions qui construisent les inférences causales entre ces événements. « (...) we need to develop narrative structures with action linkages that build on subjective counterfactuals, where we ask actors who participated in a process whether things could have been different at critical junctures of a process (Abell, 2004: 295-96). Même si cette manière de considérer un mécanisme n'est pas tout à fait acceptée car repose trop étroitement sur les opinions des acteurs, elle montre l'importance de considérer la *variation* des variables du mécanisme et les *multiples observations* qui peuvent exister. Il arrive parfois que ce que les chercheurs voient comme une cause, n'est en fait qu'une condition du mécanisme qui doit être nécessaire pour que la relation se tienne. Or, cette condition ne « cause » en rien le mécanisme; « it is merely a factor that has to be present for a relationship to work » (Falleti and Lynch, 2009). Nous essayerons de ne pas tomber dans le piège et de rechercher les conditions « actives » du processus, qui causent véritablement la suite de la séquence de conditions.

Le PT se rapporte à la logique de la pensée configurationnelle formant le substrat de l'analyse des processus causaux (Ragin, 2009 : 109-46) et s'apparente donc grandement aux approches des relations ensemblistes et du QCA. Le PT, comme le QCA, ne généralise pas les résultats à une combinaison mais conçoit qu'il y ait plusieurs configurations. De plus, cette méthode ne donne pas d'idéaltype, mais permet plutôt d'arriver à des « abstractions analytiques » qui reflètent les processus du monde réel (Beach et Pedersen, 2016). Seules des conjonctions causales peuvent être généralisées dans le cas où elles se retrouvent dans plusieurs séquences inférentielles.

Il existe trois variantes à l'analyse des processus causaux : le test de la théorie (*theory-testing*), la construction de la théorie (*theory-building*) et l'explication du résultat (*explaining outcome*) qui tente d'élaborer une explication minimale suffisante à un résultat historique¹²⁰ (Beach et Pedersen, 2011 :3). Notre recherche se situe plutôt dans la première variante qui permet de *tester* la théorie associée au mécanisme de réforme et des CPs. Elle déduit une théorie de la littérature déjà existante et ensuite teste s'il y a une preuve que le mécanisme causal est vraiment présent dans le cas analysé. Cette variante est souvent

¹²⁰ Exemple à l'explication d'un résultat : chercher les raisons qui ont poussé les Etats-Unis à partir en guerre contre l'Irak en 2003 (Beach et Pedersen, 2011 :3).

utilisée lorsqu'une corrélation empirique robuste entre X et Y a été trouvée dans de précédentes recherches, mais que le lien entre X et Y et le mécanisme causal sont encore incertains. Les situations les plus communes se retrouvent lorsque le chercheur connaît bien X et Y mais que la relation causale n'a pas été explicitement conceptualisée. Dans le cas du *theory-testing*, il est surtout question d'un exercice déductif dans la mesure où le chercheur « focus his analytical attention on the most plausible causal mechanism that explicates how X is causally linked with Y » (Beach, 2017 : 12). Ainsi, cette méthode teste un mécanisme causal hypothétique (Beach et Pedersen, 2013). Dans notre étude, les fondements théoriques ont été appliqués à notre étude de terrain par le QCA, mais la compréhension des mécanismes de cas particuliers nous fait encore défaut.

La théorie que nous exploitons avec le PT est donc la même que celle ayant permis d'opérationnaliser nos hypothèses QCA, à savoir l'établissement d'une communication entre la Confédération et les cantons, d'une collaboration partenariale, le renforcement de l'autonomie cantonale et la création d'une gouvernance multi-niveaux. Habituellement, la pratique du *process tracing* est souvent « a back-and-forth between formulating and reformulating mechanisms and empirical testing » (Beach and Pedersen, 2016), tout comme le QCA. Dans cette démarche, chaque partie du mécanisme causal peut être théorisée comme étant individuellement suffisante ou nécessaire au mécanisme (Collier, 2011). La première étape est alors de conceptualiser le mécanisme causal, puis de l'opérationnaliser, avant de passer à l'analyse en tant que telle, afin de vérifier si le mécanisme fonctionne comme le prévoient les suppositions initiales (Beach et Pedersen, 2016).

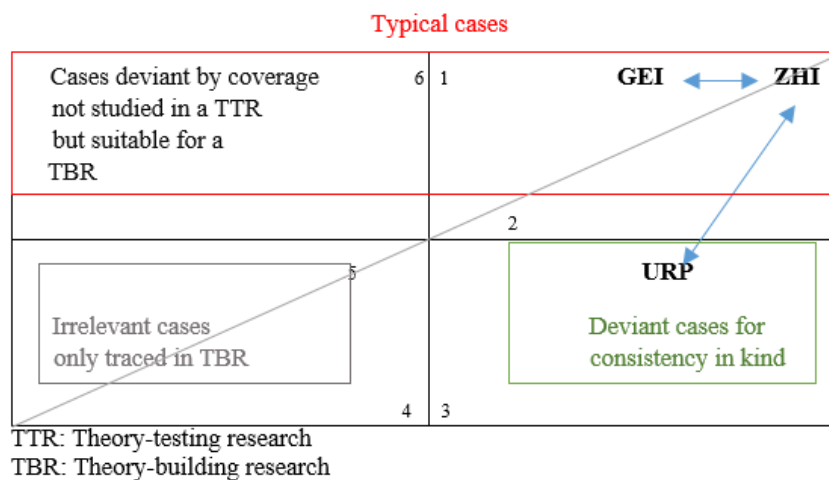
Enfin, pour tout *process tracing*, il convient d'évaluer les degrés de certitude et d'unicité (*certainty and uniqueness*) liées aux résultats empiriques de chaque condition en se basant sur les connaissances théoriques et empiriques (Falletti, 2006 ; Skaaning, 2011) : « Evaluating uniqueness is in effect a form of control for other causes but at the evidential level of individual fingerprints of parts of causal mechanisms in operation » (Beach and Pedersen, 2016). Autrement dit, d'autres observations empiriques pourraient également être à l'origine de la cause. Beach (2017 :14-15) évoque régulièrement l'exemple d'une personne retrouvée morte dans un désert avec, à ses côtés, une gourde empoisonnée et trouée. Dans ce cas, le poison (X1) et la soif (X2) sont deux potentielles causes suffisantes, mais seule une a vraiment provoqué la mort. Le chercheur s'attendrait à trouver deux mécanismes distincts qui impliqueraient différentes empreintes empiriques. Toutefois, il n'est pas impossible qu'une autre condition soit encore imputable aux deux mécanismes, à l'exemple d'un arrêt cardiaque, qui aurait très bien pu être causé par le poison et la déshydratation. Ainsi, le chercheur devra approfondir ses recherches empiriques pour savoir quelle est la seule et unique cause (ayant provoqué l'arrêt cardiaque) et *in fine*, le résultat (la mort).

7.2.1 Analyse de trois processus causaux

Saisissant le fonctionnement et la logique de cette méthode, nous ambitionnons désormais d'analyser trois mécanismes causaux. Les cas sont choisis en fonction des solutions S2 et S3 du QCA qui correspondent à nos trois hypothèses validées. S1 et S4 ont été délibérément mises de côté pour plusieurs raisons. D'abord, ces deux solutions n'expliquent pas nos hypothèses et par conséquent, elles nous éloigneraient de la trajectoire théorique et des explications empiriques proposées. Ensuite, la seconde raison relève d'une simplification de l'analyse, la sélection de trois hypothèses représentant déjà une étude conséquente. Enfin, bien qu'elles puissent tout à fait faire l'objet de futures recherches, nous pensons que les deux hypothèses écartées ne nous apporteraient pas d'information additionnelle à l'explication de nos cas.

Dans notre étude fsQCA pour la suffisance, nous sélectionnons donc les deux cas les plus typiques ZH_I et GE_I, se situant dans la zone 1 des graphiques et le cas plus déviant en termes de consistance UR_P, situé dans la zone 3 comme le suggèrent Schneider et Rohlfing (2013 :587) (figure 65). Nous confronterons les deux mécanismes causaux des cas typiques, selon le *similar-outcome comparison* évoqué par Schneider et Rohlfing, (2013 :278), puis nous rapprocherons les mécanismes du cas le plus typique avec celui du cas déviant, selon le terme de *dissimilar-outcome comparison*. En d'autres termes, si nous débutons par étudier ce qui fonctionne, nous essayerons ensuite de rechercher ce qui ne fonctionne pas. Les cas localisés dans les zones 4, 5 et 6 sont plutôt étudiés lorsque la variante du *theory-building* est adoptée. Dans ce cas, le résultat Y n'est pas expliqué par la combinaison de conditions X. Il s'agit alors d'observer ce que n'a pas pris en compte la théorie initiale. Le chercheur inscrit son étude dans la construction d'une théorie à partir des cas observés par l'analyse QCA.

Figure 65 - Sélection des cas d'une analyse QCA de la suffisance



Source : Schneider et Rohlfing, 2013 : 579-580, 586

7.2.2 Démarche

Pour nos trois analyses de processus, nous présentons d'abord le mécanisme causal initialement imaginé sous forme d'un schéma récapitulatif, puis nous développons nos observations empiriques et nos conditions une par une. Le premier PT a été effectué sur le cas typique ZH_I, tout en tenant compte du contexte spécifique qui le définit. La figure 57 présente le processus causal « de base » que nous divisons comme suit : la cause s'assimile à l'introduction de la CP dans le canton de Zurich pour l'encouragement spécifique à l'intégration. Ce nouveau contrat a ensuite permis d'établir un cadre pour les négociations afin d'y instaurer une communication entre la Confédération et les cantons (condition 1 : COM), qui lui-même a permis de renforcer une coopération paritaire (condition 2 : PAR), donnant alors plus d'autonomie et de marge de manœuvre aux cantons (condition 3 : autonomie). Les cantons autonomes ont contribué à l'émergence d'une gouvernance multi-niveaux en choisissant d'impliquer les communes et d'autres acteurs publics ou privés dans l'exécution des CPs (condition 4 : GMN). A cet égard, cette multiplication d'acteurs va de pair avec l'augmentation d'expertises, d'évaluations et de contrôles, accroissant alors la performance du système des CPs (Résultat ou *Outcome* (O)).

Deux lignes forment la figure 66 : celle du haut intitulée « entités » est liée à la théorie développée pour expliquer le processus causal : « There are the objects engaging in activities » (Beach et Pedersen, 2016 :176). La ligne du bas désignée « activités » fait référence aux observations empiriques à proprement parlé, aux conditions « actives » comme évoquées plus haut : « Activities are the producers of change or what transmits causal forces or powers through a mechanism » (Beach and Pedersen, 2016). Pour chaque aspect théorique, des empreintes observables (*empirical fingerprints*) doivent être identifiées. Elles représenteraient les « traces » ou « points critiques » qui causeraient la continuité de la séquence. Elles peuvent être identifiées comme des procédures, des discussions ou alors des actions. Le *process tracing* est particulièrement exigeant en termes d'information et d'observations empiriques. Selon George et Bennett (2005), une seule observation peut conduire à l'abandon de la théorie, alors qu'une absence d'activité empirique conduirait à limiter sérieusement les possibilités d'inférence causale.

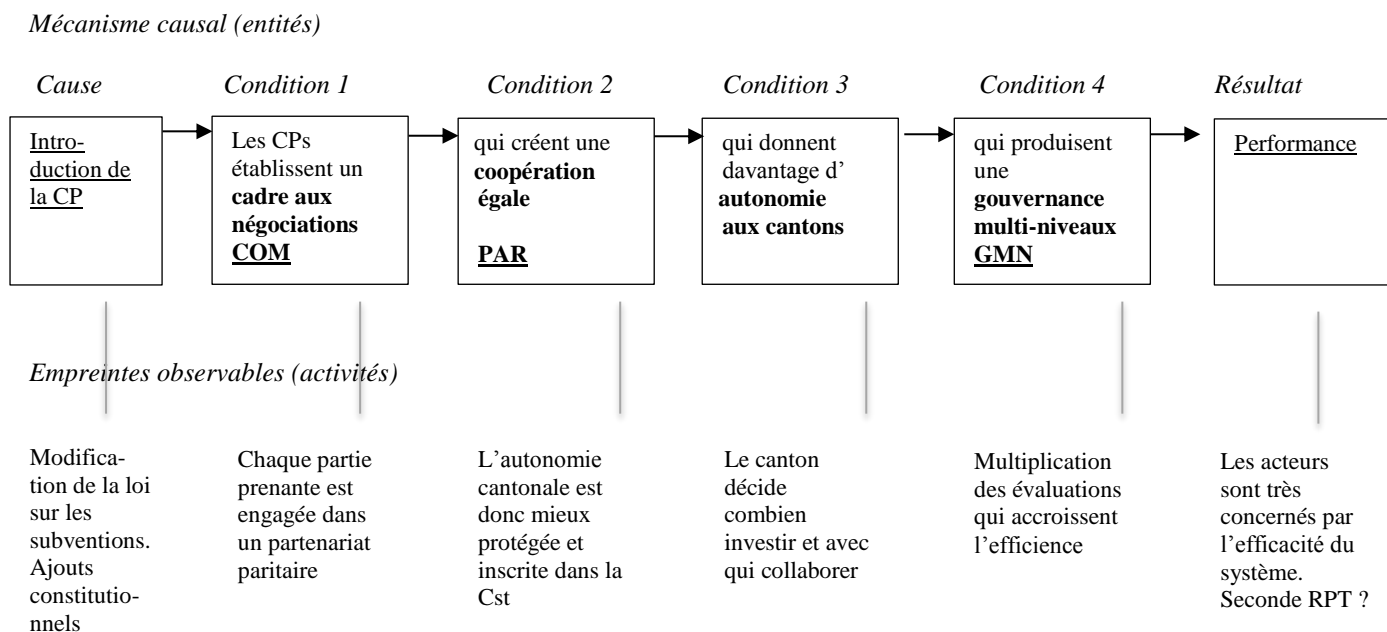
7.2.3 Mécanisme causal théorique

Conditions théoriques

Les théories associées au *process tracing* ne sont pas étrangères à celles développées pour le QCA, à l'exception peut-être de la théorie des négociations (condition 1 ; figure 66), mais que nous avons déjà développée au chapitre 2 et que nous associons à l'établissement d'une communication entre cantons et

Confédération. Dans le cadre de ce PT, nous débutons par clarifier notre interprétation de chaque condition et quelles « empreintes observables » nous nous attendons à trouver dans les observations empiriques pour valider (ou non) l'inférence causale d'un cas typique.

Figure 66 - Mécanisme causal d'un cas typique



Source : auteure, inspiré de Beach et Pedersen, 2016

Condition 1 – cadre aux négociations. Avec le système des CPs, la Confédération souhaite désormais maintenir un certain « contrôle » et empêcher les cantons d'agir de façon non systématique, insuffisante ou en fonction de leur propre intérêt. Pour ce faire, elle impose un cadre et des objectifs et offre des incitations financières en échange d'un service public. Le modèle du *principal-agent* est significatif pour comprendre le nouveau cadre de négociation au sein de la coopération verticale : l'*agent* détermine l'action optimale à prendre, compte tenu des incitations, puis décide s'il accepte l'offre du *principal* et agit en son nom. Une subdivision de cette théorie est celle des contrats incomplets, intervenant lorsque le contrat présente des lacunes, des dispositions manquantes ou des ambiguïtés. Or, aucune répartition des tâches et des ressources ne peut être réalisée sans un contrat exhaustif. Nous nous attendons donc à trouver un contrat complet, fournissant des montants de subventions fédérales fixes et de bonnes incitations de coopération. Nous partons du principe que la contractualisation représente une rupture avec le mode de gouvernance hiérarchique. Rackham et Carlise (1978) ont mené des recherches dans une perspective comportementale en étudiant l'attitude des négociateurs. Ils ont identifié différents types de communication et évoquent que pour des négociations réussies, il faut une écoute attentive, une capacité

de synthèse des acteurs, mais aussi la planification d'objectifs, orientées vers des solutions mutuellement acceptables. Pour ces auteurs, les négociations sont un véhicule de communication et de gestion des parties prenantes. Ainsi, négociation et communication sont interdépendantes (Alfredson et Hopkins, 2007). Les empreintes observables du processus causal que nous nous attendons à trouver sont donc les suivantes :

- a. Une CP complète et claire, signée entre la Confédération et le canton (avec mention des objectifs, montants des subventions fédérales, indicateurs, délais, calendrier).
- b. D'amples échanges d'information entre les deux ordres de gouvernement par le biais de réunions régulières et de documents conjoints, avant et pendant le processus de négociation.
- c. Objectifs, Indicateurs et subventions fédérales déterminés après un processus de décision commune aux fins de trouver un terrain d'entente (au moins deux tours de négociation). Chaque intervenant est donc engagé dans un processus de conciliation et de compromis égal.

Condition 2 – coopération égale. Dans la nouvelle vision de la RPT, une nouvelle forme de partenariat non-hiérarchique devait s'instaurer entre la Confédération et les cantons. La plupart des cantons pensent que ce partenariat ne peut être égal en raison de l'attribution de rôles distincts, la Confédération donnant l'orientation stratégique des programmes, tandis que les cantons étant en charge de l'opérationnel. Nous supposons que dans un mécanisme « idéal », les cantons reconnaissent la relation partenariale. Les empreintes observables que nous nous attendons à trouver sont :

- a. La satisfaction des responsables interrogés.
- b. Pas d'influence fédérale dans la mise en œuvre du domaine public. Des dispositions contractuelles le prévoient.

Condition 3 – autonomie des cantons. Suite à l'acceptation de la RPT en 2004, l'autonomie cantonale est mieux protégée et inscrite dans la Constitution à l'art 43 al. 1, comme vu précédemment. Avec le projet RPT, il était question de rendre leur indépendance aux cantons et de les intégrer davantage dans les processus de décision. Cet élément causal se place avant celui de la GMN pour la simple raison qu'une des conditions évoquée par Rhodes (1997) pour toute réalisation d'une GMN, est l'autonomie des acteurs détenant une souveraineté (Smith, 2007 : 377). Les cantons souhaitaient également que soit rendue leur autonomie financière, en accord avec le principe d'équivalence fiscale. Pour cette troisième condition, nous nous attendons donc à trouver :

- a. Une implication du canton dans la formulation des objectifs de la CP et des programmes de mise en œuvre.
- b. La satisfaction des responsables cantonaux interrogés.

- c. Des tâches réservées aux cantons dans la loi fédérale relative au domaine étudié.
- d. Un fort investissement de la part du canton dans les infrastructures réservées au domaine public.

Condition 4 – gouvernance multi-niveaux. Les négociations des CPs impliqueraient également la participation d'autres acteurs que la Confédération et les cantons, tels que, régulièrement ou plus modérément, les communes, les associations, les consultants et les entreprises privées. Dans ce contexte de renforcement de la coopération institutionnelle et étendue aux secteurs privés, une gouvernance multi-niveaux émergerait au sein même de la collaboration verticale. Cette augmentation d'acteurs entraîne une multiplication de contrôles et de suivis, qui renforceraient les procédures. Les empreintes observables que nous nous attendons donc à trouver sont :

- a. Une grande implication des communes dans le processus des CPs.
- b. Une grande coopération avec les acteurs privés et publics.
- c. Une grande coopération avec différents organismes/conférences intergouvernementaux du domaine de l'intégration.
- d. Plusieurs contrôles et évaluations.

7.2.4 Analyse de processus du cas typique ZH_I

Observations empiriques

Contexte

Dans le canton de Zurich, la CP pour l'encouragement spécifique à l'intégration a été introduite le 1^{er} janvier 2014 pour une période de quatre ans et semble bien fonctionner, comme le montrent les résultats du QCA. Zurich compte environ 24% d'étrangers sur son territoire, proche de la moyenne suisse qui s'élève à 22.1% (OFS 2015). L'introduction de la CP a fortement encouragé la mise en place d'un cadre de négociation entre la Confédération et les cantons. Composée de neuf pages seulement, elle débute avec les bases juridiques, rappelant les principaux articles constitutionnels, la loi/ordonnance sur les étrangers et la loi sur les subventions. Elle donne également des précisions sur les délais de la période contractuelle (2014-2017), le montant des subventions, ainsi que les objectifs tirés du programme d'intégration cantonal (PIC). La convention-programme s'accompagne d'un PIC, que le canton de Zurich a rédigé en collaboration avec ses différents services et qui l'a remis au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) le 30 juin 2013, avant la mise en œuvre de la CP en janvier 2014. Si le PIC définit les objectifs ainsi que les mesures à prendre, il décrit également les effets qui doivent être produits. Le canton présente la manière dont les offres des structures ordinaires doivent être complétées et comment combler les lacunes existantes. Avant la remise des PICs, diverses étapes se sont succédées : la première impulsion a été

donnée en 2009 par la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), plate-forme commune de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. La Conférence a présenté le rapport « Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers » et formulé plusieurs recommandations. Le Conseil fédéral a ensuite pris la décision en 2010 de faire de l'encouragement de l'intégration l'un des quatre éléments de son plan d'intégration qui a permis d'ouvrir la discussion avec les cantons. Fin 2011, le SEM et les cantons ont mis sur pied une stratégie et un plan de financement communs. C'est finalement en 2012 que les cantons ont achevé d'élaborer les avant-projets PICs 2014-17 et les ont remis au SEM qui a rédigé la CP. Ces négociations ont introduit

Empreintes observables

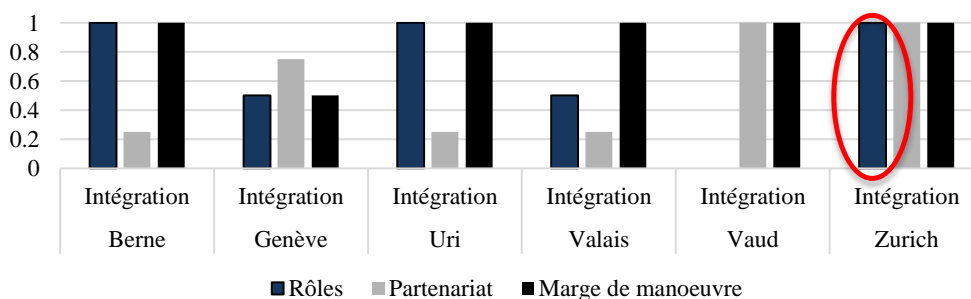
Condition 1 – cadre de négociation. Les négociations entre la Confédération et les cantons s'inscrivent dans une structure en « navette » une année avant la signature du contrat. Le questionnaire soumis aux responsables zurichois révèle que ces derniers rencontrent le SEM environ deux fois par années à Zurich ou à Berne, pour discuter du programme d'intégration et des problèmes qui pourraient subvenir. C'est le département des « questions à l'intégration », rattaché à la direction de justice et de l'intérieur qui rédige les programmes d'intégration cantonale (KIP I et KIP II, pour *Kantonales Integrations-programm*) en collaboration avec le SEM. Les mesures du KIP II sont conçues comme un complément aux mesures d'intégration du KIP I. En 2017, le Conseil exécutif zurichois a d'ailleurs approuvé le deuxième programme d'intégration cantonale pour les années 2018 – 2021. Les « points critiques de causalité », ce qui « cause » réellement la condition, résident ici dans la rédaction conjointe de ces programmes d'intégration et dans l'instauration de rencontres plus régulières qu'avant la réforme entre la Confédération et les cantons, qui aident à l'instauration d'une nouvelle collaboration verticale. En outre, les volumineux documents des KIP I et II contiennent des explications très détaillées de la mise en œuvre. Ces négociations ont progressivement donné lieu à des ententes entre la Confédération et les cantons et même évolué vers des relations partenariales.

Condition 2 – coopération égale. En mai 2015, nous avons eu l'occasion de donner un entretien auprès des responsables du Ministère de la Justice et de l'Intérieur du canton pour les questions d'intégration. Ces responsables ont l'impression d'être engagés dans une coopération *égale* avec les répondants fédéraux, en nuanciant toutefois leurs propos. Il semblerait que la coopération ne soit pas *toujours* égale selon eux, surtout si l'on considère le rôle stratégique de la Confédération, sous-entendant *de facto* une forme de hiérarchie. Néanmoins, cela ne pose pas de problème particulier pour le canton de Zurich qui ne possède pas de loi cantonale à l'intégration contrairement à d'autres cantons, le conduisant à davantage tenir compte des directives fédérales. Seul l'art. 114 alinéas 1 et 2 de la constitution zurichoise concernent l'intégration, mais demeure très générale : « L'Etat et les communes favorisent la cohabitation entre les différents groupes de la population dans le respect et la tolérance mutuels, ainsi que leur participation à la

vie publique » et « prennent des mesures pour favoriser l'intégration des étrangers domiciliés dans le canton ». Nonobstant la présence d'une forme hiérarchique dans la collaboration verticale, les deux responsables à l'intégration assurent qu'il n'y a pas d'ingérence fédérale (figure 67). Les rôles sont initialement bien divisés et définis dans les PICs, permettant ainsi au canton de sauvegarder son autonomie. L'observation empirique causale dans le cas de l'intégration à Zurich se trouverait donc dans le PIC (*KIP II*), qui délimite clairement les rôles, les finances et les compétences de chacun.

Cet entretien semi-directif s'est révélé être une source majeure pour la compréhension du processus interne à Zurich, mais la prudence reste de mise. Ces observations empiriques demeurent des appréciations personnelles et peuvent mener le chercheur à des résultats biaisés. Il est toujours nécessaire de croiser les informations reçues avec les sources écrites, à savoir les rapports internes des cantons et des domaines étudiés, ce qui a été fait autant que faire se peut. La figure 67 présente les moyennes des réponses des cantons concernant le respect des rôles entre opérationnel et stratégique entre eux et la Confédération, l'existence d'un partenariat et enfin, s'ils disposent d'une marge de manœuvre suffisante. Les réponses sont codées : [0] : Non [0.25] : rarement ressenti [0.5] : pas toujours [0.75] : souvent ressenti [1] : Oui. A Zurich, ces trois éléments sont pleinement accueillis et reconnus, contrairement à d'autres cantons.

Figure 67 - Satisfaction des cantons pour le domaine de l'intégration



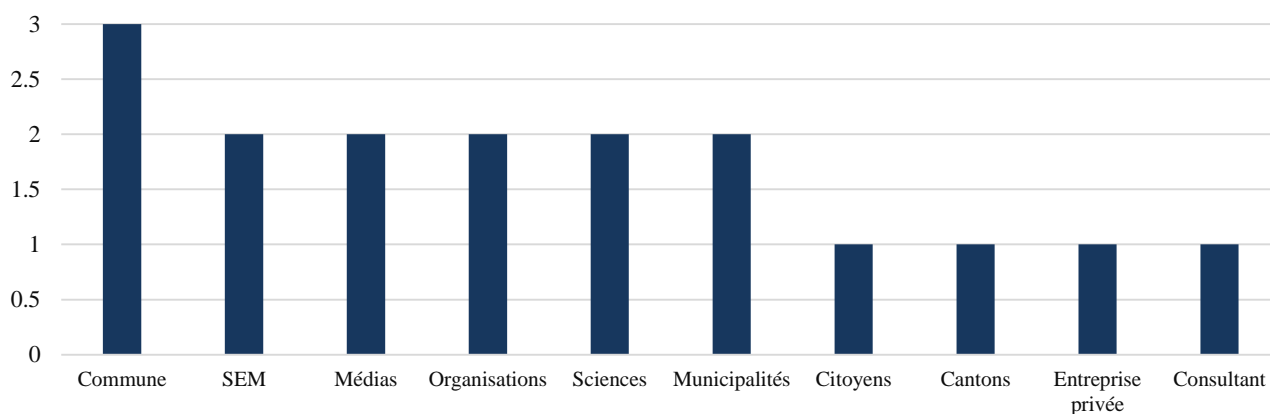
Source : entretiens, (annexe 9)

Condition 3 – autonomie cantonale. Les ajouts constitutionnels prévoyant l'autonomie des cantons (articles 43 et 47 de la Cst) ne sont que des conditions de base (*scope conditions*), telles que définies par Beach et Pedersen (2016), dans la mesure où elles sont nécessaires à l'explication du résultat, mais ne sont pas causales. Autrement dit, elles fondent le contexte, mais n'assurent en rien l'autonomie des cantons en pratique. En revanche, la marge de manœuvre des cantons telle qu'exploitée dans le cadre des conventions-programmes en assure l'empreinte observable du lien causal : le canton présente ses objectifs au SEM et décide du montant à investir dans l'intégration. Zurich est le canton qui investit le plus avec 6.5 millions parmi les cinq autres cantons étudiés. Ce chiffre n'est toutefois pas indicatif étant donné que les besoins d'un canton comme Zurich sont évidemment plus élevés que d'autres cantons. En comptant

les subventions supplémentaires de la Confédération et la part des communes, le montant total s'élevait à 20.32 millions pour la première période 2014-2017. Nous supposons que la forte capacité d'investissement du canton aide à la mise en œuvre de la CP et renforce ainsi son autonomie. Nos deux cas typiques sont d'ailleurs Zurich et Genève, deux cantons à fort potentiel économique. Notre observation empirique causale dans le cas de Zurich subsiste donc dans sa force économique et dans son autonomie financière, lui permettant alors d'investir davantage que les autres cantons étudiés dans ce travail. Cette autonomie financière est supportée par l'intégration et la participation active des communes zurichoises dans le système contractuel vertical. Travailler avec les communes donne l'occasion au canton d'avoir davantage de financement à disposition.

Condition 4 – gouvernance multi-niveaux. Le canton de Zurich a conclu des contrats avec 61 communes sur les 169 (situation 2017). Cette forte collaboration avec les communes et d'autres acteurs privés et publics crée une véritable gouvernance multi-niveaux. D'ailleurs la figure 68 montre que les contacts de Zurich les plus forts sont entretenus avec ses communes. Chaque commune a généralement déjà une politique d'intégration à elle. Le canton a donc la possibilité d'apprendre des pratiques locales déjà établies. Le canton propose un contrat à chaque commune qui est prête à collaborer, qui ressemble d'ailleurs en tout point à la CP.

Figure 68 - Moyennes des réponses des cantons concernant le degré de communication entre ZH et d'autres acteurs durant le processus de négociation des CPs à l'intégration

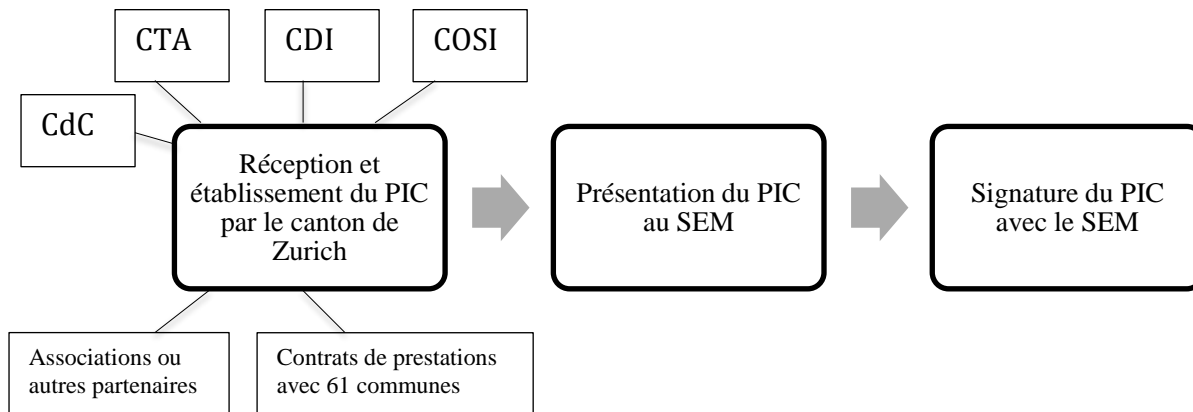


[0] : pas de communication [3] : forte communication

Source : entretiens, (annexe 9)

Dans le domaine de l'intégration, les PICs réunissent la participation de multiples acteurs, à l'instar de la Conférence tripartite des agglomérations (CTA), la Conférence des délégués à l'intégration (CDI), la Conférence suisse des services spécialisés dans l'intégration (COSI), la Conférence des gouvernements intercantonaux (CdC), ou encore des ressortissants, d'associations, antennes régionales et des répondants communaux, parfois allant jusqu'à 300 partenariats actifs (figure 69).

Figure 69 - Procédure entre les porteurs du projet et le canton de Zurich



Source : auteur

Cette multiplication d’acteurs a également engendré une augmentation de rapports, évaluations, expertises ou contrôles. Pour n’en citer que quelques-uns, le rapport sur l’« intégration » du SEM a été publié en mars 2016, ainsi que le rapport « Verwendung der Integrationspauschalen im Kanton Zürich » en octobre 2015, le rapport intermédiaire des PICs du SEM en octobre 2016 ou encore « KOMPAKT : Programm zur Integrationsförderung » en juin 2012 et rédigé par le canton de Zurich à l’intention des communes. Selon un communiqué de presse du Conseil fédéral le 25 janvier 2017 faisant état des résultats intermédiaires du PIC, le rôle des cantons a été renforcé et la collaboration entre les acteurs étatiques – par exemple la formation professionnelle, l’école et les autorités du marché du travail – s’est nettement améliorée. Le Conseil fédéral a dès lors demandé au Parlement un nouveau crédit d’engagement pour la deuxième phase des programmes, qui se déroulera de 2018 à 2021. Ainsi, l’observation empirique causale est incarnée par l’accroissement de contrôles et de rapports permettant *in fine* d’augmenter l’efficacité de l’exécution de l’intégration et la performance des CPs.

Explications alternatives ?

Si ce mécanisme a permis d’analyser plus en détail l’inférence causale entre chaque condition de la séquence et le résultat, il doit aussi tenir compte de la particularité du cas. En effet, le cas de l’intégration à Zurich est très unique (*high uniqueness*¹²¹). Nous pensons en effet, que d’autres conditions peuvent avoir une influence sur le mécanisme causal, comme nous l’expliquons avec l’exemple du cadavre retrouvé dans le désert, gisant à côté d’une gourde trouée et empoisonnée.

¹²¹ *Uniqueness*: « whether we can explain existence of predicted evidence in case with any plausible alternative » (Beach and Pedersen, 2016).

Premièrement, le canton de Zurich est historiquement ouvert et orienté vers l'intégration : le baromètre 2016 sur la qualité de la vie de la Commission européenne a montré que l'intégration des étrangers est acceptée et très bien perçue par la population¹²². Cette condition pourrait avoir une influence sur les acteurs de l'administration publique à vouloir développer les infrastructures liées à l'intégration. Zurich fait figure d'exception avec le canton de Vaud, dans la mesure où seuls ces deux cantons de l'échantillon intègrent autant les communes et prévoient des contrats de coopération avec elles.

Deuxièmement, l'élément culturel peut aussi jouer un rôle, attendu que les cantons germanophones sont plus décentralisés que les cantons romands lorsqu'il s'agit de l'organisation des communes (Ladner, 2016a). Cette explication culturelle justifierait en partie la forte implication des communes alémaniques et leur forte autonomie dans l'exécution des politiques publiques.

Troisièmement, l'absence de loi cantonale à l'intégration, que nous évoquions dans les observations de la condition 2, rend le cas du canton de Zurich particulier, tenant compte du fait que d'autres cantons se sont, pour leur part, dotés d'une loi. Zurich serait donc plus encline à accepter les décisions et la stratégie fédérales pour compenser ce manque juridique.

Au regard de tous ces éléments, nous ne pouvons qu'offrir une réponse asymétrique, afin d'éviter de tomber dans le piège de la généralisation, le cas ZH_I étant trop spécifique et dépendant de contextes économiques, sociaux et culturels particuliers. C'est une méthode de recherche que nous pouvons considérer comme déductive puisqu'elle teste un mécanisme causal hypothétique proposé pour un seul cas (Beach et Pedersen, 2011 :7). Nous avons néanmoins pu trouver un lien de causalité entre les conditions et le résultat et tester les théories qui s'associent à notre problématique générale.

En revanche, Beach et Pedersen (2016) ajoutent que pour pallier cette impossibilité de généraliser, une comparaison avec la séquence causale d'un autre cas typique permettrait malgré tout de trouver des « conjonctions causales », ou, des similarités dans les mécanismes de causalité. A ce titre, une deuxième analyse de processus est effectuée avec le cas typique de l'intégration dans le canton de Genève, GE_I.

¹²²Plus de 80% des Zurichois pensent que la présence d'étrangers est positive pour la ville. <https://www.rts.ch/info/regions/autres-cantons/7470414-l-integration-des-etrangers-tres-bien-percue-a-zurich-selon-l-ue.html>

7.2.5 Analyse de processus du cas typique GE_I

Le schéma du mécanisme causal présenté précédemment reste le même (revenir à la figure 66). Nous passons ainsi directement aux observations empiriques et aux empreintes observables pour le cas GE_I. Ce deuxième cas typique concerne également le domaine de l'intégration, permettant de faciliter l'explication et la comparaison des mécanismes. La sélection de ce cas relève d'une coïncidence dans les résultats et non de notre choix.

Observations empiriques

Contexte

Avec un taux de 41 % (200'120 sur 493'706 habitants), Genève est le canton dans lequel la proportion d'étrangers est la plus importante de Suisse parmi la population résidante (ge.ch, 2016). C'est depuis le 1^{er} janvier 2014 que le canton de Genève applique la CP encourageant l'intégration. Contrairement à Zurich, Genève s'est dotée d'une loi sur l'intégration en juin 2001 qui prévoit une collaboration accrue avec les associations et la société civile dans la mise en œuvre. Les organes sur lesquels s'appuie la politique d'intégration sont le bureau de l'intégration (BIE), le groupe interdépartemental et la commission consultative de l'intégration.

Alors que le bureau est dirigé par le délégué à l'intégration nommé par le Conseil d'Etat et chargé d'examiner la mise en œuvre dans la législation genevoise et dans la pratique administrative, le groupe interdépartemental est composé de hauts fonctionnaires en charge des questions d'intégration dans chacun des départements. Le groupe a pour tâche de renforcer la coordination et la collaboration interdépartementales pour améliorer la mise en œuvre. Enfin, la commission est constituée de 11 à 19 représentants de communes, de partenaires sociaux, d'associations d'étrangers et d'associations œuvrant à l'intégration des étrangers. Elle conseille le chef de département sur l'évolution de la politique d'intégration. La loi prévoit encore une commission d'évaluation indépendante chargée d'évaluer la loi et son application deux ans après son entrée en vigueur, puis tous les quatre ans.

Si la collaboration interne entre cantons et communes, associations et autres organes sociaux a été considérablement développée depuis les années 2001, la mise en place du programme d'intégration cantonale (PIC) permet, lui, d'instaurer une collaboration plus forte avec la Confédération¹²³. Toutefois, il est rare que les communes genevoises soient impliquées dans l'élaboration du PIC. Dans le PIC, le canton indique comment combler les lacunes existantes. Si des communes souhaitent ou doivent fournir

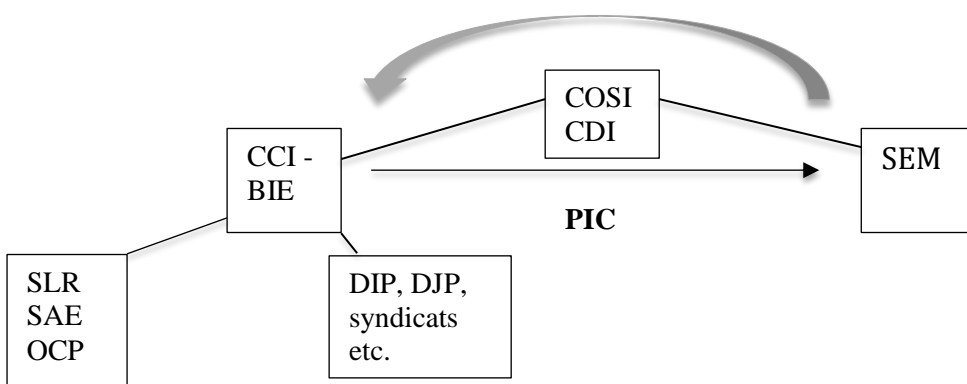
¹²³ « Evaluation de la Loi sur l'intégration des étrangers du Canton de Genève. Sandra Caatacing, Milena Chimienti, Thomas Kessler, Monh-Son Nguyen et Isabelle Renschler, Sociograph n°3, 2007, Université de Genève

des prestations prévues dans le cadre de la CP, le canton leur rembourse les frais engagés, au moins à hauteur de la part des contributions fédérales aux frais totaux. L'élaboration du PIC repose donc sur la volonté des Chambres fédérales et du Conseil fédéral de renforcer l'intégration des étrangers en Suisse. Cette volonté est notamment exprimée dans le « Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération » du 5 mars 2010, dit « Rapport Schiesser ».

Empreintes observables

Condition 1 – cadre de négociation. Depuis 2005, le Bureau à l'intégration (BIE) entretient des relations contractuelles avec le SEM dont il est l'un des Centres de compétence cantonaux (CCI Genève). Le BIE collabore également avec le Service de lutte contre le racisme (SLR), le Service des affaires extérieures (SAE), le département de l'instruction publique, de justice et police, les syndicats et l'Office cantonal de la population (OCP) par l'intermédiaire du Service étrangers (SE) (figure 70). Les tâches qui lui sont confiées sont formulées dans le cadre des CPs, ainsi que dans une convention « Langue et formation – Encouragement préscolaire ». Ces relations contractuelles permettent l'instauration d'un cadre de négociation entre les acteurs concernés. En outre, une collaboration forte avec le SEM s'est instaurée dans le cadre de l'intégration sociale et professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés statutaires, conformément à l'art. 18 de l'OIE (forfait d'intégration). Pour toutes ces raisons – et conformément à la loi (art. 57 Letr) –, c'est le BIE qui a été chargé par le SEM de rédiger le PIC pour Genève. D'après les entretiens que nous avons pu mener, les contacts sont relativement fréquents entre le bureau et l'office fédéral, avec quelques 2-3 rencontres par an. Nous sommes convaincus que ces rencontres traduisent l'empreinte empirique causale nécessaire à l'instauration d'une coopération entre la Confédération et les cantons.

Figure 70 - Acteurs de l'intégration entre Genève et le SEM



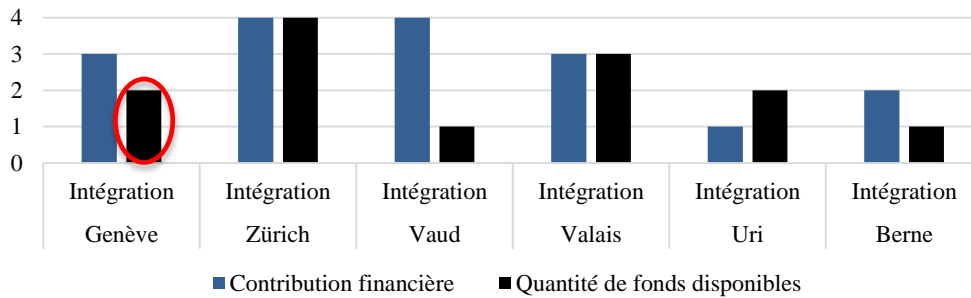
Source : auteure, inspiré du PIC 2014-17 du canton de Genève

Condition 2 – coopération égale. Selon les entretiens, les relations entretenues avec la Confédération sont très bonnes mais ne seraient pas égales. La division des rôles entre la stratégie et l'opérationnel n'est pas encore claire selon Genève, qui a l'impression de devoir fixer elle-même la stratégie (entretiens, 2015). En revanche, une grande liberté de mouvement et d'investissement est donnée au canton dans les trois piliers de l'intégration. La collaboration s'est améliorée selon les responsables genevois, avec la simplification des contrôles et des rapports fédéraux et l'intensification de la communication. En effet, la Confédération semble très à l'écoute et intéressée par les expériences cantonales. L'observation causale déterminante se traduit ici par les rencontres annuelles régulières du canton et du SEM qui discutent de la mise en œuvre et des financements (entretiens, 2015). Selon le canton de Genève, le partenariat est en bonne voie d'être intensifié et les discussions demeurent ouvertes. Cette condition est donc observée.

Condition 3 – autonomie cantonale. Selon les répondants genevois, le canton est autonome dans sa prise de décisions concernant l'intégration. Le canton possède sa propre loi cantonale depuis 2001 (LIEtr), contrairement à Zurich, qui lui donne un fort avantage dans la mise en œuvre et l'élaboration du programme. Toutefois, contrairement au canton de Zurich, Genève ne ressent pas une grande marge de manœuvre, notamment en ce qui concerne le financement (figure 71).

La raison viendrait du fort endettement du canton, estimé par l'OFS en 2013 à 17,496 milliards de francs, le rendant le plus endetté de Suisse. En comparaison, Zurich arrive en deuxième position, mais avec 7,721 milliards (PIB ZH : 82'410 CHF), soit bien moins que Genève (PIB GE : 74'580 CHF). En mars 2017, le Conseil d'Etat présente les finances du canton de Genève. Il en ressort que bien que la dette ait pu être légèrement diminuée et qu'un excédent de 61 millions a pu être enregistré (ge.ch, 2016), il constate une dégradation de la situation financière des caisses de retraites, une hausse importante des aides aux personnes âgées, aux migrants et aux personnes à faibles revenus, sans compter une conjoncture peu dynamique. Pour pallier ces difficultés, les investissements ont diminué, de même que les frais des charges de personnel. Ces diminutions des dépenses touchent *in fine* le domaine de l'intégration. A Genève, un manque de subsides empêche l'emploi de personnel supplémentaire au BIE. Le canton de Genève dispose d'un montant de 6.5 millions de francs pour l'intégration, qui ne sont actuellement insuffisants selon la responsable genevoise (figure 71).

Figure 71 - Moyennes des réponses des cantons aux entretiens. Suffisance des contributions fédérales et quantités de fonds disponibles



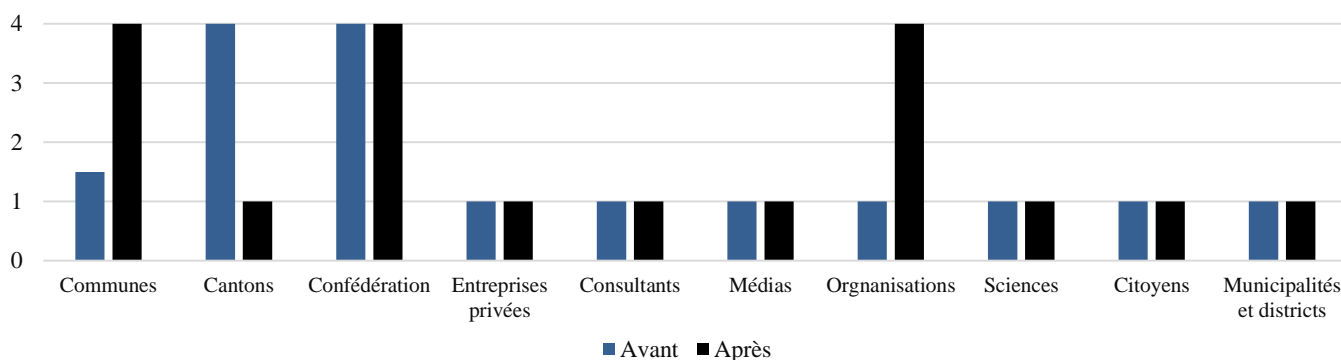
Source : entretiens, (annexe 9)

Genève serait donc dépendant des subventions fédérales, sans lesquelles le canton ne pourrait pas subvenir aux besoins d'évaluation, d'étude ou encore de mise en œuvre. Reste que les responsables genevois pensent être autonomes, même s'ils reconnaissent leur dépendance vis-à-vis des subventions fédérales. Notre observation causale résiderait ici dans la perception des responsables genevois, convaincus d'être autonomes dans leurs prises de décision. Ils sont également libres de choisir les acteurs avec qui ils collaborent pour élaborer les programmes. Par conséquent, cette autonomie résulterait bien sur la création d'une gouvernance multi-niveaux.

Condition 4 – gouvernance multi-niveaux. Un véritable travail de collaboration et de conceptualisation cantonale s'est imposé sous l'impulsion des cantons et du SEM. La figure 72 montre notamment une grande communication avec les cantons (surtout avant) et les communes et organisations partenaires (surtout après). Cette dynamique s'est notamment étendue vers les centres de compétences cantonales et les communes, institutions et associations au plan local incarnant le « troisième niveau » de cette collaboration entre Confédération, cantons et municipalités, initiant ainsi une gouvernance multi-niveaux. Parmi la multitude d'associations qui existent, nous pouvons citer *Caritas Genève*, le *Centre Contact Suisses-Immigrés*, le *Centre social protestant*, *Elisa* pour une protection juridique à moindres frais ou encore *Tierra incognita* pour des ateliers de langues. Préalablement à la rédaction du PIC, le BIE a procédé, par l'intermédiaire de mandataires externes ou internes, à plusieurs études, évaluations et consultations dans les domaines d'activité concernés par le PIC¹²⁴. Ce réseau très dense de partenaires et d'acteurs divers permet ainsi de consolider l'intégration et à terme de la rendre plus efficace.

¹²⁴ Études et consultations entreprises par le BIE : sondage auprès des communes genevoises non prises en compte par l'étude de la HETS sur les mêmes sujets. Sondage BIE en ligne auprès des administrations et organismes consultés au cours de ces études, ainsi que d'autres acteurs associatifs et institutionnels, sur les mesures prioritaires à mettre en place dans les 8 thématiques obligatoires du PIC (1.11-18.11.2012) ; 254 organismes cantonaux, communaux, associatifs et associations de migrants ont été consultés. 7 rencontres au mois de mars 2013 réunissant tous les acteurs consultés par le sondage en ligne afin de débattre des mesures à mettre en place et des constats de lacunes. Nombreuses rencontres et échanges dans le cadre de groupes de travail thématiques hebdomadaires. Source : PIC 2014-2017 Genève

Figure 72 - Communication entre Genève et les acteurs à l'intégration



[0] : pas de communication [4] : forte communication

Source : entretiens, (annexe 9)

La gouvernance de l'intégration à Genève est considérablement étendue. Les communes genevoises sont actives mais à des degrés divers. Généralement, les grandes communes du canton envoient chaque année une lettre personnelle aux nouveaux habitants les invitant à participer à une cérémonie d'accueil. Lors de ces événements, les élus locaux leur souhaitent la bienvenue et les services communaux sont représentés. Dans le cadre du PIC, le BIE entend intensifier son partenariat avec les communes, notamment avec les plus importantes en termes de nombre d'habitants et de proportion d'étrangers, afin de mettre en œuvre un concept d'accueil de proximité : le « Réseau d'accueil ».

L'analyse des mécanismes causaux des deux cas typiques ZH_I et GE_I ont permis de mettre en perspective certaines similarités divergentes ou causales. Voyons maintenant quelles sont les conjonctions causales qui peuvent être généralisées à tout type de cas, pris dans ce contexte particulier.

7.2.6 Conjonctions causales et différences entre les deux cas typiques ZH_I et GE_I

Le tableau 46 présente les conjonctions causales entre les deux cas mis en examen, ainsi que les éléments qui les différencient. Malgré des divergences dans les procédures, ces deux cas obtiennent un résultat positif. Cela prouve que l'analyse de processus, comme le QCA, permet l'équifinalité.

Tableau 46 - Comparaison des deux cas typiques

Conditions	Conjonctions causales	Différences	
		Zurich	Genève
1. Cadre de négociations	Nouvelles procédures internes avec la mise en place de 2 ou plus réunions entre le canton et le SEM. Genève et Zurich ont de nombreux contacts avec le SEM.		
2. Coopération égale	Impressions généralement positives des interrogés en ce qui concerne le partenariat et la distribution des rôles entre stratégie et opérationnel. Mais pas d'égalité dans le partenariat.		Appréciations des répondants moins bonnes que Zurich en ce qui concernent le partenariat et la distribution des rôles
3. Autonomie cantonale	Art. 43 + art. 47 de la Constitution qui prévoient une autonomie cantonale depuis l'acceptation de la RPT en 2004 et leur donne davantage de poids, selon les répondants.	Pas de loi cantonale. Seulement constitution zurichoise mais demeure vague. ZH est le canton qui investit le plus dans la CP avec 20.32 millions, même si le canton compte fortement sur les subventions fédérales.	Loi cantonale des étrangers depuis 2001 qui prévoit la collaboration accrue avec partenaires et bureau d'intégration (BIE) Genève est endettée et ne peut investir beaucoup. Fortement dépendante des subventions fédérales.
4. Etablissement d'une GMN	Les deux cantons impliquent une multitude d'autres acteurs, que ce soit les associations, les communes, les entreprises privées, les citoyens et les instituts de recherches scientifiques.	Intégration plus forte des communes (61 communes participent indirectement en signant des contrats très similaires aux CPs (situation 2017))	Intégration plus modérée des communes (2 projets-pilotes (2014-17) et consultation de 6 communes en 2013.
Différences de contextes – explications alternatives		La Suisse romande s'apparentent au modèle napoléonien, traduisant un état plus centralisé et hiérarchique lorsqu'il s'agit de l'organisation des cantons et de leurs communes (Ladner, 2016 :190) et d'un rôle politique fort de l'administration publique (Giauque, 2013 : 42). Ainsi, le rôle des communes à Zurich est plus important qu'à Genève où la résistance face aux réformes fédérales est plus élevée.	Le rôle des communes à Genève est moins important qu'à Zurich. La résistance des communes genevoises pour les réformes fédérales est plus élevée qu'à Zurich.
		Zurich possède environ 24% d'étrangers sur son territoire. ZH : 1 401 144 habitants, soit 336'275 étrangers	Genève possède 41% d'étrangers sur son territoire. Population résidante un peu plus élevée à Genève qu'à Zurich : GE : 495 325 habitants, soit 203'083 étrangers
		PIB (données 2015) : ZH : 82 410 CHF Subventions fédérales du PIC 2014-2017 : ZH : 19.5 millions	PIB (données 2015) : GE : 74 580 CHF Subventions fédérales du PIC 2014-2017 : GE : 6.5 millions

Source : auteur

7.2.7 Analyse de processus du cas déviant UR_P

Pour terminer, nous procédons à l'analyse du processus causal d'un cas déviant : celui de l'encouragement de la politique régionale dans le canton d'Uri. Tout d'abord, il n'a pas été aisé de collecter les informations nécessaires dans la mesure où peu de documents sont en libre accès sur le web. De plus, seul un responsable uranais était susceptible de nous répondre en entretien. Nous avons malgré tout pu nous entretenir avec une collaboratrice scientifique qui nous a transmis de précieux documents¹²⁵ ayant grandement aidé à l'analyse du mécanisme interne. Nombreuses sont encore les défaillances du système, ce dernier étant encore dans une phase d'apprentissage. Voyons maintenant les observations empiriques qui ont pu être identifiées.

Observations empiriques

Contexte

Avec un territoire s'étendant sur 1077 km², le canton d'Uri est considéré comme un des petits cantons de Suisse, de même que de potentiel économique et de PIB faibles en comparaison cantonale (OFS, 2017).

En collaboration avec le SECO et d'autres gouvernements cantonaux, le canton d'Uri promeut depuis 2008 des programmes de mise en œuvre de développement régional qui améliorent les conditions locales pour les activités commerciales, la capacité d'innovation, la création de valeur et la compétitivité de la région de manière durable et contribuent ainsi à la création et à la préservation des emplois. Indirectement, le canton d'Uri essaye également d'intégrer la Nouvelle politique régionale (NPR) pour favoriser une politique plus décentralisée et réduire les disparités régionales. Le programme se compose surtout de deux axes prédominants : la promotion économique et le tourisme. Dans le cadre du programme de mise en œuvre (PMO) de la NPR dans le canton d'Uri, plusieurs objectifs ont été fixés pour la période 2016-2019 :

1. Encourager l'innovation dans les petites et moyennes entreprises (PME) en soutenant leurs projets.
2. Soutenir le développement des zones intéressantes pour l'industrie, les entreprises commerciales et de services pour encourager la croissance économique.
3. Renforcer la coopération inter-entreprise, identifier de nouvelles synergies potentielles, d'efficacité et de possibilités d'optimiser les coûts et conduire à de nouveaux produits et services.
4. Développer des offres touristiques et des produits innovants.
5. Soutenir les initiatives touristiques qui contrecarrent la pénurie de compétences.
6. Soutenir les initiatives dans les domaines de l'agriculture, de la santé et de l'énergie.

¹²⁵ « Umsetzungsprogramm des Kantons Uri zur Neuen Regionalpolitik (NRP) 2016 bis 2019 ». Volkswirtschaftsdirektion. „Zentralschweizer Fachstellenkonferenz- Neue Regionalpolitik“. Pflichtenheft ZFK-NRP

7. Renforcer la coopération et le développement de projets avec les acteurs locaux (entreprises, tourisme et municipalités).
8. Soutenir des projets spécifiques dans les hôtels et l'industrie téléphériques pour une activité accrue de l'investissement.

La NPR est financée par un Fonds de développement régional, alimenté par le produit des prêts en faveur des infrastructures et de nouveaux apports de la Confédération (CF 2005). Comptant un plafond de dépenses destiné à alimenter le Fonds de développement régional, le financement est fixé en même temps que le premier programme pluriannuel. Le Conseil fédéral estime que le fonds peut être maintenu à long terme par des apports annuels de l'ordre de 30 millions de francs. Les investissements sont répartis entre les subventions fédérales et les investissements cantonaux. Une partie du financement est issue de tiers, tels que des banques ou des fondations. Pour donner quelques exemples de projets dans le canton d'Uri, mentionnons d'abord la station uranaise Andermatt. Dans le cadre de la NPR et du programme « San Gottardo 2020 », la Confédération soutient le projet du développement de la station et de sa liaison avec Sedrun, se trouvant aux Grisons. Initialement, ce projet immobilier a été pensé et soutenu par l'investisseur égyptien Samih Sawiris. Repris, la manne publique se montait à 50 millions en 2013, sans compter encore le soutien financier de la Confédération à hauteur de 40 millions. Les Grisons investissent encore 3 millions et le canton d'Uri a versé 5 millions. En outre, un projet est en cours à Unterschächen qui contribue au développement des zones rurales périphériques. Enfin, la municipalité de Silenen a développé, conjointement avec l'université, un programme de travail prévoyant de regrouper divers fonctions dans un seul centre de service. Cette approche intégrée et interdisciplinaire est une tentative d'assurer l'avenir des centres de services dans les villages. Le programme de mise en œuvre, qui comporte et donne des explications précises et détaillées sur la répartition des compétences et des financements pour chacun des volets de la politique régionale.

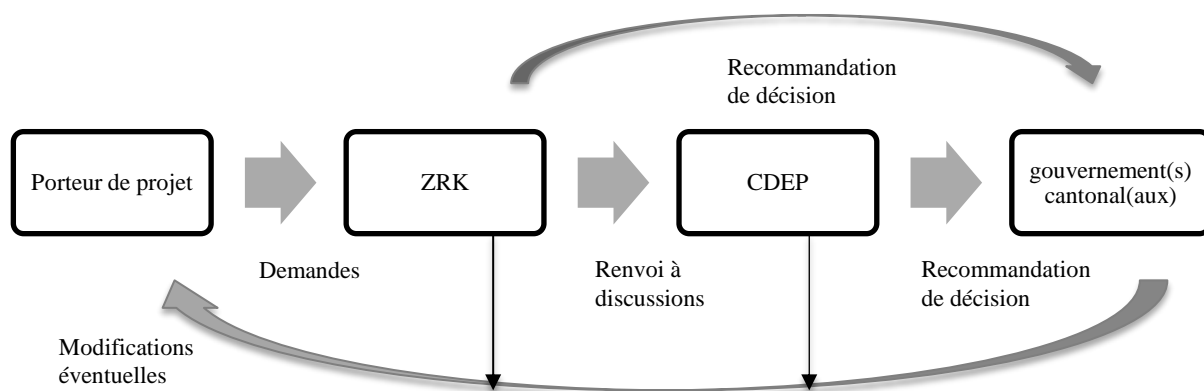
Empreintes observables

Condition 1 – cadre aux négociations. L'empreinte observable se traduit ici par l'instauration d'un nouveau processus de négociations et de discussions dynamiques entre le canton et le SECO. Ce nouveau cadre d'échanges est très apprécié du canton d'Uri (entretiens, annexe 9). Le processus qui intervient entre les cantons au sein de la Conférence dédiée à la politique régionale (la conférence des gouvernements de Suisse centrale ou ZRK pour *Zentralschweizer Regierungskonferenz*) et avec le SECO est présenté schématiquement à la figure 73. Les cantons de Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald et Nidwald font partie de cette conférence de Suisse orientale.

D'abord, il est nécessaire de poser une demande formelle auprès de la direction régionale concernée. Une idée de projet ou une demande peut être discutée à l'avance avec le service. Dans un deuxième temps, les spécialistes de la NPR examinent la proposition de projet sur la base des critères de financement et les

objectifs du programme. C'est le Conseil d'Etat qui accepte ou refuse la demande. Un des projets les plus importants actuellement dans le canton d'Uri est le tunnel du Gothard (CP 2012). Le canton est en étroite collaboration avec les cantons du Tessin, du Valais et des Grisons. La NPR est pilotée par la Conférence des cantons de suisse centrale (ZRK). Le nouveau volet 2016-2019, doté d'un budget global de 22.78 millions de francs, est soutenu à parts égales par la Confédération et les cantons de Suisse centrale. Il vise à conserver les orientations principales des premières périodes, tout en renforçant la capacité d'innovation des PME et start-up de Suisse centrale. La ZRK évalue les projets de développement régional et émet des recommandations, avant de les transmettre à la Conférence des Chefs de Département de l'Economie publique (CDEP). La CDEP quant à lui regroupe les représentants des 26 cantons. La mission centrale de la CDEP est de mieux positionner la région comme territoire où le développement économique est à la fois dynamique, innovant et respectueux de l'environnement. Le programme de NPR soutient ces objectifs. La CDEP se réunit quatre fois par an tous les trois à quatre semaines. Elle n'a pas de statut juridique particulier et ne dispose pas d'un budget. Les représentants des cantons financent leur engagement sur leurs budgets actuels. Ensuite, la CDEP émet à son tour des recommandations et ses propres décisions aux gouvernements cantonaux. Si le projet nécessite des modifications, il est de nouveau transmis au(x) porteur(s) du projet. Si le projet est accepté par le canton ou les cantons (si le projet implique plusieurs), alors il est ensuite transmis au SECO. A la lumière de ce processus grandement collaboratif, il est clair que la condition de négociation est réalisée, mais les entretiens ont montré que ces négociations ne se réalisent pas dans un cadre de partenariat égal (condition 2) : elle ne « cause » pas la condition suivante.

Figure 73 - Procédure entre les porteurs de projet et les cantons

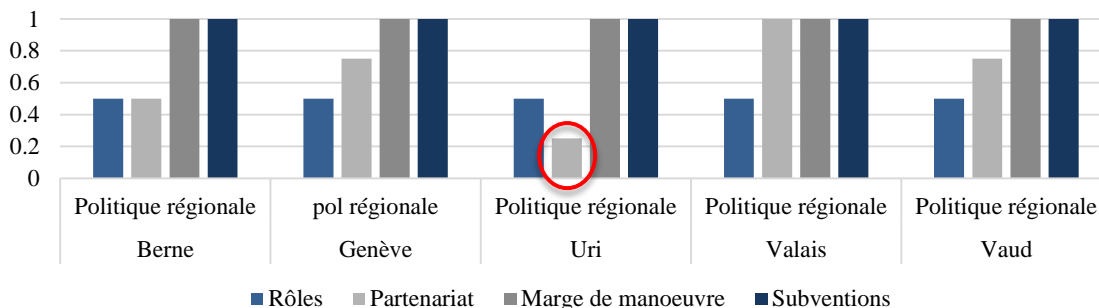


Source: inspiré de Zentralschweizer Fachstellenkonferenz – Neue Regionalpolitik, Kanton Uri, 2017

Condition 2 – coopération égale. Bien que ce nouveau système de contrats et de programmes de mise en œuvre favorisent la négociation et la collaboration entre niveaux de gouvernement, il ne permet toutefois pas une coopération égale. Les entretiens ont montré que le principe du partenariat n'est que

faiblement ressenti par les responsables uranais (figure 74). Selon eux, le canton est très livré à lui-même et n'a pas directement contact avec le SECO. En revanche, il peut le faire par l'intermédiaire de la ZRK. Malgré cela, il n'y a pas d'inférence causale ici. En comparaison avec les autres cantons exécutant la politique régionale, il est clair qu'Uri est le canton qui a généralement les moins bonnes appréciations en ce qui concerne le partenariat.

Figure 74 - Moyennes des réponses aux entretiens



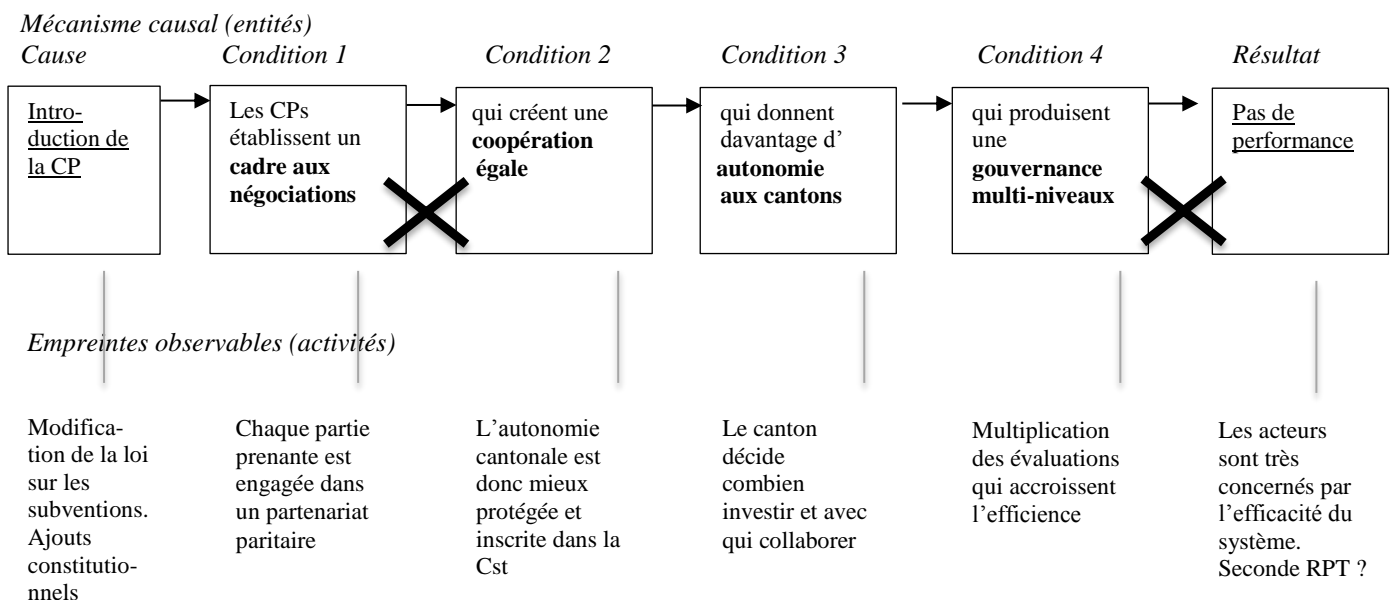
[0] : Non [0.25] : rarement ressenti [0.5] : pas toujours [0.75] : souvent ressenti [1] : Oui

Source : entretiens (annexe 9)

Condition 3 – autonomie cantonale. Selon la participation au sondage du responsable uranais, il s'avère que grâce aux CPs et les PMOs, le canton d'Uri est plus autonome dans ses décisions sur le terrain (figure 65 : « marge de manoeuvre »). Divers exemples montrent que son autonomie a évolué. Avant les CPs, Uri n'avait aucune stratégie de financement de téléphérique. Suite à diverses demandes de renseignements et avec la clarification de la stratégie du téléphérique de Suisse centrale en 2004, le canton d'Uri a proposé un projet pour la deuxième période de la NPR 2016-2019 en collaboration avec l'Institut du tourisme de l'Université de la stratégie cantonale de téléphérique Lucerne. De même, dans le domaine de la conservation et de l'utilisation du concept d'énergie renouvelable, le canton d'Uri a mis en place des formes de protection. Ces dernières montrent les endroits où les plantes peuvent être créées pour la promotion de l'énergie renouvelable de l'eau, le vent et le soleil et où les paysages et les cours d'eau doivent être conservés. Le 15 mai 2012, le gouvernement du canton a adopté le rapport sur la protection de la politique agricole dans le canton d'Uri. Le canton détermine également sa stratégie de développement pour l'agriculture en plaine et en montagne. Dans une période où les prix sont bas et les coûts sont élevés, l'amélioration de la compétitivité des entreprises doit passer par l'augmentation de la valeur ajoutée de l'agriculture de plaine et alpine (NRP, 2016). L'objectif est de produire en haute qualité et de fournir des services touristiques attrayants. Bien que le canton d'Uri ne dispose que d'1 million de francs suisses pour la mise en œuvre de la politique régionale, le répondant uranais est satisfait de son autonomie et de sa marge de manoeuvre (figure 75).

Condition 4 – gouvernance multi-niveaux. Il est clair qu’une gouvernance multi-niveaux définit les procédures de la NPR. Le programme de mise en œuvre de la politique régionale à Uri implique une multitude d’acteurs et d’autorités cantonales, à commencer, pour n’en citer que quelques-uns, par le département de la nature, des forêts, de l’énergie, des finances, de la justice, de la culture, de la santé, du social, du trafic, de l’économie et de l’environnement. Ces départements sont impliqués lorsqu’il s’agit d’évaluer les projets déposés par les entreprises ou des particuliers. En revanche, nous notons que le problème du cas UR_P viendrait certainement des lacunes en matière d’évaluation, comme le reconnaissent les responsables uranais sondés. D’une part, il semblerait que le système des CPs ne permet pas d’économiser sur les coûts d’évaluation, n’encourageant pas d’en entreprendre. D’autre part, le programme de mise en œuvre 2016-2019 insiste sur l’intensification des méthodes évaluatives dans le canton d’Uri, qui demeurent encore insuffisantes (figure 75).

Figure 75 - Mécanisme causal du cas UR_P et absences d’inférences causales (X)



Explications alternatives des difficultés de mise en œuvre pour Uri

Pour le canton d’Uri, le développement régional représente apparemment encore un grand défi, surtout au niveau financier : nous constatons dans le PMO que les organisations (touristiques ou autres) n’ont pas les capacités de se charger des certains grands projets de la NPR. Un exemple que donne le PMO est un projet de développement de la coopération hôtelière qui a dû s’achever, faute de ressources en personnel. Il est également précisé que l’exécution des projets dans l’industrie, le commerce ou encore le secteur des services est aujourd’hui insatisfaisant. Un accord de prestations avec l’organisation faîtière « Economie Uri » et le canton dans le domaine du management régional pourrait ne pas être conclu. Pour la prochaine

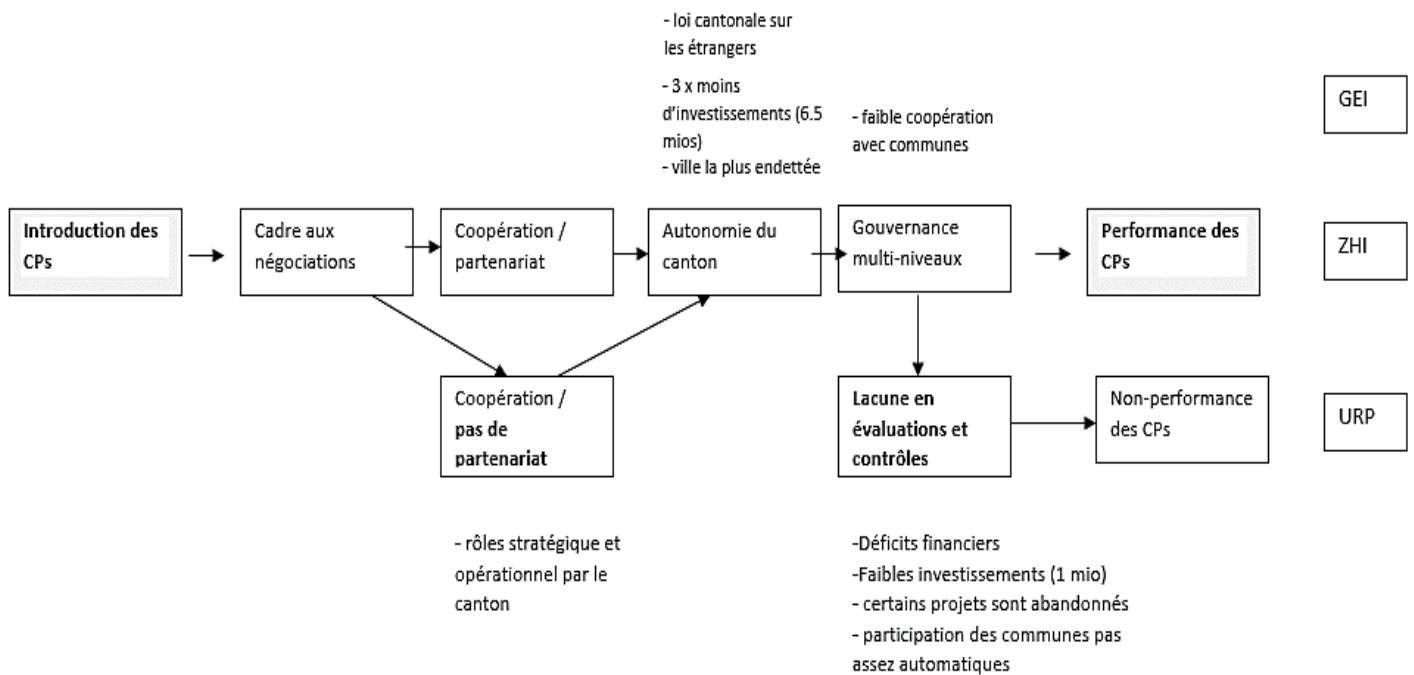
période, 2016-2023, le canton souhaite que la collaboration commune avec le secteur de l'économie soit renforcée sur des projets spécifiques. En ce qui concerne les ressources naturelles, il est question de renforcer le lien entre santé et nature. Peu de projets sont prévus dans ce domaine, mais font tout de même partie du PMO. Le PMO insiste encore sur un renforcement des mesures de communication, seul moyen d'accroître la collaboration commune et le partenariat, qui n'est encore que rarement ressenti par les répondants uranais. Nous apprenons encore par les entretiens que la gestion régionale entretient une forte collaboration avec l'association des communes uranaise, mais que les relations avec les communes entre elles doivent être encore renforcées pour les prochaines périodes.

Le tourisme, pilier important de la NPR, est confronté à des enjeux structurels majeurs. Le canton doit faire face à la concurrence internationale accrue, l'évolution des besoins des clients et à un franc suisse fort. Dans ce contexte, il est difficile pour les petites structures d'exploitation commerciale de survivre. Le développement a été accéléré par l'acceptation de la deuxième période 2016-2019. Pour encourager les politiques d'innovation du tourisme, le Conseil fédéral a demandé d'augmenter les fonds de la NPT à 200 millions de francs suisses au Parlement (SECO, 2016). Enfin, le lancement de différents projets de développement manque de limites juridiques. Il y a un risque que le NPR devienne un fonds destiné à toutes sortes de financements autres que les développements régionaux. Nous soupçonnons ici un manque de contrôles évident, qui pourrait même incarner le « point critique » expliquant la non-performance des CPs. Ces problèmes doivent urgemment être soulevés, notamment pour la prochaine période de programmation et la perception qu'ont les cantons pour la NPR.

7.2.8 Synthèse schématique des trois mécanismes causaux

La grande différence qui existe entre le mécanisme causal du cas UR_P et les autres séquences causales des cas ZH_I et GE_I réside dans l'absence de partenariat, ainsi que dans les lacunes d'évaluations et de contrôles dans les observations empiriques (figure 76). Nous avons également vu que des explications alternatives peuvent également influencer les résultats.

Figure 76 - Process tracing des cas typiques et déviants



Source : auteure

Grâce à la combinaison du *process tracing* et du QCA, nous avons pu comprendre quels sont les mécanismes causaux résultant sur un résultat positif et un résultat négatif et ainsi, tester la théorie et le modèle QCA. La méthode du *process tracing* apparaît comme une véritable valeur ajoutée dans la mesure où elle nous a donné des informations complémentaires, notamment en termes de temporalité et de précisions dans les séquences de conditions. En revanche, comme dans toute approche méthodologique quelle qu'elle soit, cette recherche multi-méthode n'est pas étrangère aux critiques, qui peuvent amoindrir la validité de notre étude. Voyons quelles sont ces faiblesses et critiques et en quoi elles peuvent limiter la recherche.

7.3 Validité et limites de la recherche multi-méthode

7.3.1 Validité

Dans toute recherche, quatre aspects doivent être habituellement respectés : les validités interne et externe, la validité du construit et la faisabilité. Alors que la validité interne se définit par la profondeur de l'explication et s'appuie sur la fiabilité et la confiance du chercheur pour ses conclusions, la validité externe se réfère plutôt à l'étendue de l'explication (Cook *et al.* 1979). Dans ce dernier cas, le chercheur essaiera de trouver des généralisations au niveau théorique, si toutefois ses résultats le permettent. Il peut

les comparer à des données facilement disponibles et vérifier si elles correspondent. Lorsqu'il est question de validité du construit, c'est plutôt la validité conceptuelle qui est examinée, à savoir la cohérence entre le modèle théorique invoqué et l'instrument utilisé pour le mesurer.

Premièrement, toute évaluation de la **validité interne** requiert une certaine prudence. Dans une recherche de ce type, la certitude n'existe pas. D'abord, parce qu'en cas de collecte de données par entretiens, les données ne sont pas étrangères à toute forme de biais, tels que l'humeur du répondant, son objectivité, son honnêteté dans les réformes, sa patience ou encore sa collaboration. Parfois, le risque existe que le chercheur obtienne différents résultats en raison de ce que pensent et expriment les interrogés ou acteurs et la manière dont ils agissent dans des contextes divers. Les données peuvent donc ne pas être fiables, indépendamment du chercheur. De même, cette validité interne dépend cette fois du chercheur qui ne doit pas transformer l'objet étudié, erreur souvent commise. Le chercheur tend en effet naturellement à favoriser les données qui présentent une (pré) conception du phénomène étudié (Campbell et Stanley, 1963). Le sujet de l'évolution de la collaboration verticale au regard de la RPT est par ailleurs très politisé et traité par de multiples réseaux politiques. Il n'est donc pas certain que nous ayons toujours conservé l'objet dans sa propre substance. Des digressions subjectives ne sont donc pas à exclure. La validité interne est encore un peu plus mise en péril si nous procédons à des généralisations, surtout avec un échantillon de vingt-sept cas. En effet, nous avons accentué quelques tendances convergentes ou divergentes qui peuvent n'être finalement que des « coïncidences ». Pour que cette analyse descriptive soit vraiment pertinente, il faudrait dans l'absolu, se baser sur un échantillon plus large. Dans notre étude toutefois, il a été tout à fait faisable et pertinent de procéder à des analyses fréquentielles, veillant toujours à ne pas tirer de conclusions trop hâtives ou déterministes.

Malgré ces faiblesses, l'analyse est plausible par rapport aux théories invoquées. Le fil rouge réside dans les théories et l'opérationnalisation des hypothèses, qui a été respecté. Le recours à une triangulation de données et des méthodes a selon nous, bien permis de les évaluer. Nous sommes convaincus que la validité interne n'est pas amoindrie par les choix théoriques et méthodologiques, appropriés à cette étude. De même, si des variables complémentaires (appartenance linguistique, culture administrative et potentiel économique du canton) ont pu avoir une quelconque influence sur l'objet étudié (performance des CPs), alors nous les avons mentionnées, si ce n'est expliqué après l'obtention des résultats QCA.

Enfin, la réaction positive de certains répondants suite à la publication du Cahier de l'IDHEAP d'août 2016 présentant une analyse qualitative détaillée de chaque CP étudiée, représente certainement une preuve évidente. La plupart des responsables a été satisfaite des résultats publiés dans ce cahier et aucun problème de *self-image* du répondant n'a été constaté.

Deuxièmement, la **validité externe** a trait à l'étendue de l'explication. Les résultats obtenus à partir de quelques cas (27) ont pu être comparés aux résultats des évaluations qui avaient déjà été effectuées par les cantons et la Confédération. La large étude qualitative de chaque CP est considérée comme une approche auxiliaire, ou complémentaire à la méthode mixte.

Troisièmement, la **validité du construit**, également nommée *validité de construction* ou *validité conceptuelle*, vise à s'assurer que l'instrument mesure réellement le ou les construits qu'elle a conçu et qu'il offre une mesure adéquate du modèle théorique sur lequel elle s'appuie. Cet instrument peut s'incarner par le recours aux méthodes du QCA et du *process tracing*. La théorie a été confirmée par les données empiriques, ce qui permet d'assoir cette validité du construit : la compréhension d'un phénomène va de pair avec la capacité à le mesurer. En d'autres termes, la mesure d'un construit augmente la compréhension que nous en avons et cette compréhension permet de mieux connaître ce qui doit être mesuré. De plus, la cohérence entre les variables du questionnaire et leur utilisation dans les méthodes utilisées est relativement forte.

Enfin, ce travail nous est paru **faisable** dans la mesure où nous l'avons réalisé à moindre coûts et dans un délai approximatif de quatre ans. Les entretiens ont pu se réaliser assez facilement, les responsables cantonaux ayant été très disponibles et accessibles, ce qui reflète bien les avantages liés à la petite taille de la Suisse. Les méthodes utilisées sont assez récentes et suffisamment abouties pour être exploitées dans ce travail. Enfin, la littérature consacrée à la collaboration intergouvernementale est abondante et l'accès aux documents étatiques a été facile.

7.3.2 Limites

La problématisation de la répartition des tâches et des ressources en Suisse a impliqué de traduire ces préoccupations communes en un problème politologique. Par conséquent, une certaine distance a dû être imposée entre le chercheur et le récit des acteurs ou le déroulement de la réforme. Cette étape a nécessité passablement de temps pour des investigations de fond, le recoupement des sources et le contrôle de données. Nous avons pu apprendre que le travail de chercheur peut être un réel défi pour la science politique puisque nécessite de se positionner face à un panel très étendu des méthodes et outils de recherche (Rihoux, 2008 :48).

Dans la mesure où notre étude était limitée en termes de cas et de variables, nous avons choisi l'AQQC, analyse qui compte un nombre d'applications croissantes depuis 2012. La recherche se trouve dans un contexte de concurrence, parfois exacerbée entre méthodes. Nous avons pris conscience du fait, qu'en

choisissant l'AQQC, nous prenions également en considération les limites qui l'incombent (De Meur *et al.* 2009). Nous savons bien qu'aucune tradition méthodologique de science politique n'est épargnée par des faiblesses d'analyses (imprécisions ou biais par exemple). Quoiqu'il en soit, nous la considérons surtout comme une structure analytique nous permettant de présenter nos interprétations issues de notre recherche empirique, mais aussi d'y combiner des études qualitatives et quantitatives.

Cette recherche a pris différentes directions lorsqu'il s'agissait de procéder à l'analyse. Alors que l'analyse des CPs dans les cantons et la Confédération s'est opérée sur un faible nombre de cas (n=27) et a été très approfondie, l'observation au niveau des communes (n=1868) a considéré un nombre élevé de cas mais a été davantage « superficielle », puisque ne présentait que des statistiques fréquentielles. Ce *design* méthodologique est la preuve que toute recherche peut s'étendre à différentes stratégies.

Il est reconnu que combiner deux ou plusieurs méthodes nous permet donc de contrer les difficultés rencontrées dans les phénomènes sociaux invoqués. Ces combinaisons s'apparentent selon Rihoux (2008), à un séquençage, élaboré en cours de recherche en fonction des problèmes rencontrés. Après avoir mené une comparaison AQQC à travers les cas (*cross-case analysis*), nous avons ensuite mené une étude individuelle au sein de chaque cas (*within-case analysis*) avec la méthode de l'analyse des processus. Ceci, nous a permis d'ouvrir la voie à une généralisation, fût-elle modeste puisqu'il a été question de comparer les conjonctions causales communes. Aujourd'hui, il devient même usuel de combiner ces deux méthodes d'analyses (Beach, 2016, 2017 ; Schneider et Rohlfing, 2013 ; Rohlfing et Schneider, 2013 ; Hall et Taylor, 1996).

Les limites attribuées au *process tracing* renvoient à l'impossibilité de trouver un idéaltype, mais permet d'arriver sur des abstractions analytiques, c'est-à-dire des généralisations *partielles* dans le cas où des conjonctions causales entre cas peuvent être observées. De surcroît, la méthode de l'analyse des processus peut sembler très « stricte » et restrictive puisqu'une seule observation peut conduire à l'abandon de la théorie, alors qu'une absence d'« activité empirique » conduirait à limiter sérieusement les possibilités d'inférence causale.

Néanmoins, malgré ces limites, le choix méthodologique s'est avéré judicieux dans la mesure où la procédure a offert une structure analytique cohérente au travail. Les résultats ont pu être exploités et permettent une meilleure compréhension de la problématique mise en examen.

Synthèse du chapitre 7

L'AQQC a offert la possibilité de construire des généralisations qui « traversent » les cas et où les résultats sont abordés en termes d'intersections de conditions. Cette analyse a permis de comprendre quelles sont les conditions qui permettent à un résultat de se produire, étant observé dans différents cas. Si elle explique les différentes trajectoires parcourues par les cas pour mener au résultat, elle ne donne toutefois pas d'information sur l'inférence causale qui existe entre ces conditions. A cet égard, la méthode de l'analyse des processus est venue compléter ce premier train de mesure et nous a permis d'approfondir nos analyses et notre compréhension du système. Bien que ces conventions-programmes aient fait l'objet d'études qualitatives approfondies en amont (Mathys, 2016), ces premières observations empiriques ne nous donnaient pourtant aucune information sur les critères qui les distinguent dans leur application au sein des administrations cantonales. Il ne nous était par exemple pas possible de savoir pourquoi la convention-programme encourageant la politique régionale dans le canton de Vaud semblait performante d'après les responsables cantonaux interrogés, mais non dans le canton d'Uri. Ainsi, empreinter la direction d'une méthode combinée de l'AQQC et du *process tracing* s'est révélé idéale pour répondre à nos questions subsidiaires.

Nous avons ainsi pu constater que le mécanisme causal théorisé à l'origine et impliquant quatre conditions (communication/ négociation, partenariat, autonomie, gouvernance multi-niveaux) fonctionne. Il a pu être démontré, par l'appui d'empreintes observables, que chaque condition dans la séquence des processus de cas typiques « cause » la suivante. Dans les cas de ZH_I et GE_I, la CP a eu un rôle certain dans l'instauration d'un cadre pour les négociations entre la Confédération et les cantons, qui se rencontrent en moyenne 2-3 fois par année pour discuter des objectifs du programme de mise en œuvre. Nous avons également observé que dans ces deux cas, ce cadre de négociations permet le renforcement de la communication et des échanges entre Confédération et cantons. Fort de vouloir consolider un nouveau réseau consensuel, la Confédération et les cantons souhaitent, par ce biais, établir un partenariat, malgré son caractère inégal dans la pratique. Cette nouvelle structure collaborative est inscrite dans un cadre plus large impliquant l'introduction constitutionnelle de plusieurs articles aux fins d'assurer fermement l'autonomie des cantons. Penser une nouvelle collaboration verticale a donc amené les législateurs à garantir et à affermir l'indépendance des contractants.

Bien que nous l'ayons volontairement ignoré, le critère de la capacité financière du canton n'est pas sans effet dans la mesure de la performance. Le canton semble davantage trouver ses marques dans la mise en œuvre des tâches communes s'il dispose d'un budget conséquent et dans une moindre mesure, suffisant. Une observation qui n'ébranle pas la sensibilité des réformateurs, qui y voient un effet attendu pour le volet de la répartition des tâches, les applications de mise en œuvre dépendant fortement des profils

géographiques, économiques et sociodémographiques des cantons. Malgré cela, c'est avec le premier volet de la réforme, la péréquation financière, que les acteurs de la réforme ont voulu introduire une indemnisation équitable des cantons fournisseurs de prestations par une compensation des charges.

Le mécanisme causal comporte également la condition de l'autonomie cantonale. Le canton décide avec qui il souhaite collaborer et impliquer dans le système contractuel. Si certains cantons impliquent fortement les communes et d'autres acteurs institutionnels ou non-institutionnels, d'autres décident de moins les intégrer. En règle générale, une tâche commune exige souvent la collaboration et la participation de nombreux services ou acteurs, aboutissant sur la création d'une gouvernance multi-niveaux, notamment pour les domaines complexes et vastes à mettre en œuvre. Cet important panel d'acteurs engendre souvent de multiples évaluations ou rapports, chacun voulant évaluer le système, permettant alors une remise en question constante des mesures d'efficacité.

Ce chapitre a rappelé que la performance est multidimensionnelle et qu'elle se mesure par divers critères, dépendants de la dimension dont laquelle se trouve le chercheur, mais aussi de la connaissance empirique de l'objet étudié. Pas toujours faciles à déterminer, la plupart des indicateurs de performance font parfois l'objet de contraintes et exigences contradictoires à concilier : maîtrise de la dépense et des coûts, cohérence de l'action publique et qualité du service rendu. Néanmoins, la logique évaluative s'est imposée comme fondamentale dans l'analyse de la cohérence des politiques publiques. Nous estimons que cette multiplication d'acteurs et de contrôles mènent à un système de conventions-programmes performant.

Résumé de la troisième partie

Les analyses empiriques des CPs effectuées au chapitre 6 offrent plusieurs tendances intéressantes et assez enthousiasmantes. Ce chapitre pose les bases d'une première analyse fréquentielle des réponses tirées des questionnaires soumis aux répondants cantonaux (N=27) d'abord, puis fédéraux (N=5) et communaux (N=1686) ensuite. Comme expliqué au chapitre 1.3.5, c'est la *perception* des répondants qui a été recherchée sur des questions liées directement ou indirectement à la performance des CPs. Les analyses débutent avec les appréciations cantonales. Quatre points nous paraissent essentiels à relever :

➤ La réforme soutenait certes l'idée selon laquelle le montant de la subvention ne dépend plus de la capacité financière des cantons, mais la réalité montre que le potentiel économique du canton (PIB) exerce une influence sur la perception de la performance du système contractuel étudié. Cette constatation résulte des résultats empiriques démontrant que les cantons riches investissent davantage que les autres cantons,

leur permettant alors de disposer d'un fonds plus important dans l'exécution des tâches et à termes, de faciliter la démarche et d'en susciter une grande satisfaction.

➤ Les appréciations cantonales sont positives quant à l'accessibilité et le volume de l'information fédérale, la durée quadriennale des CPs, la structure du contrat, l'idée du partenariat, même s'il est difficile de l'appliquer de manière égale. Elles sont en revanche négatives lorsqu'il s'agit des contrôles fédéraux et des rapports annuels, qui, par leurs structures et leurs exigences, rendent les charges administratives excessives. Les échanges entre cantons sont connus trop exceptionnels, perdant ainsi un volume d'information conséquent. Enfin, l'innovation fédérale est mal accueillie par les cantons, qui la juge relativement passive, voire inexistante et qui ne donnerait pas beaucoup de crédits à l'orientation stratégique que la Confédération est censée proposer.

➤ D'une part, les analyses empiriques nous ont montré que la variance dans les réponses est plus prononcée au niveau des domaines publics lorsque les questions ont trait à des problématiques financières et aux dispositions contractuelles de la CP, à savoir son contenu, sa structure et les procédures qui englobent son élaboration, jusqu'à la signature des concernés. Les CPs se révèlent effectivement plus contraignantes pour certaines tâches, à l'instar de la protection de la nature et du paysage pour laquelle les objectifs contractuels et leurs indicateurs s'avèrent parfois inatteignables dans les délais imposés. D'ailleurs, seules des indications plutôt que des indicateurs sont adjointes à la CP concernant la conservation des monuments, la qualité des interventions n'étant pas mesurable.

➤ D'autre part, la variance dans les réponses est davantage soulignée entre cantons pour des questions relatives aux principes de la réforme, à savoir l'existence d'un partenariat, l'attribution des rôles opérationnels et stratégiques entre les niveaux de gouvernement et le renforcement de la marge de manœuvre des cantons. Nous constatons que le domaine public prend toute son importance lorsque les questions sont plus techniques (objectifs, indicateurs, durée, budget montants et autres dispositions contractuelles) et à caractère objectif (le domaine est quantifié et demande des dépenses précises en un laps de temps déterminé). En revanche, les cantons sont les plus significatifs en tant qu'objets d'étude lorsque les questions sont de type politique (un partenariat peut être interprété de différentes manières par les répondants et dépend de plusieurs critères : temps de parole donnée aux cantons, fréquence de contacts avec la Confédération, possibilité de s'exprimer dans les prises de décision au niveau de la Confédération, qualité de la communication entre les répondants cantonaux et fédéraux) et à caractère plus subjectifs (la perception des cantons peut changer selon l'affinité du répondant avec les responsables fédéraux par exemple).

Le chapitre 6 se poursuit avec les résultats des appréciations fédérales. Nous notons un écart important avec les réponses données par les cantons et celles offertes par les offices fédéraux. Une prise de distance

du chercheur semble ici primordiale dans la mesure où la Confédération incarne un statut particulier, étant la génitrice des CPs. Son point de vue peut donc être considéré de manière relativement subjective. De manière générale, les offices fédéraux sont satisfaits de l'uniformisation du système qui leur permet d'être plus rapides dans les démarches. Ils sont également satisfaits des objectifs qui les guident plus clairement dans les contrôles. Des aspects qui sont, au contraire, mal perçus par les cantons. La collaboration serait renforcée et mieux cadrée selon ces offices fédéraux, mais souffrirait d'un manque de compréhension avec les cantons. Enfin, les disparités cantonales tendent à alourdir les charges administratives des offices fédéraux, malgré les progrès déjà réalisés de ce côté-là. La cause viendrait des traitements différenciés des rapports en fonction des caractéristiques distincts des domaines publics. Le chapitre 6 se termine avec les retours quantitatifs des communes. Après enquête auprès de 1868 communes en 2017, il se trouve qu'environ 40% d'entre elles participent et sont consultées par les cantons lors de l'application de la CP. Ce pourcentage confirme notre hypothèse initiale selon laquelle une gouvernance multi-niveaux resserre les collaborations entre niveaux étatiques. En outre, les résultats ont montré que les collaborations sont plus importantes avec les communes à faible population, qu'avec les communes à forte population.

Le chapitre 7 présente le processus et les résultats de l'analyse quali-quantitative comparée. Ensuite, le chapitre est consacré à l'application de l'analyse de processus (ou *process tracing*) pour examiner plus en profondeur les résultats AQQC et pour répondre à la question suivante : quelle séquence de conditions résulte sur un cas typique (un canton qui perçoit la performance des CPs) et laquelle résulte sur un cas déviant (un canton pour un domaine qui ne perçoit pas la performance des CPs) ?

Le cas le plus probant de notre étude est la CP 2014-2017 concernant l'encouragement à l'intégration dans le canton de Zurich (ZH_I). Diverses raisons contribuent au succès de sa mise en œuvre. D'abord, dépourvue de loi cantonale à l'intégration, Zurich collabore étroitement avec le secrétariat aux migrations et réserve généralement un très bon accueil aux directives fédérales. Participant avec 61 de ses communes sur 169 en 2017, ZH_I est le cas de l'échantillon qui collabore le plus avec le niveau local, lui permettant également de compter sur une participation financière supplémentaire et de profiter d'échanges d'expériences, facilitant à terme l'application de la CP. L'élaboration des programmes d'intégration cantonale (KIP I et KIP II) engage encore de multiples acteurs, tels que la conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), la conférence des délégués à l'intégration (CDI), la conférence suisse des Services spécialisés à l'intégration (COSI), la CdC, différentes associations et antennes régionales, allant jusqu'à 300 partenaires actifs.

Un autre cas typique est la CP 2014-17 encourageant l'intégration des étrangers dans le canton de Genève (GE_I). Se distinguant du cas ZH_I, le canton de Genève possède une loi cantonale sur les étrangers. De plus, avec 6.5 millions de subventions fédérales, le canton compte sur trois fois moins de fonds pour la mise en œuvre de l'intégration sur son territoire. Tout est une question de perspective toutefois puisque

les subventions dépendent des facteurs géographiques et sociodémographiques : le canton de Genève est bien plus petit en taille que le canton de Zurich par exemple. En outre, le canton de Genève entretient une faible collaboration avec les communes et ne semble pas désireux de changer, contrairement à Zurich. Malgré un faible budget à disposition, GE_I fait ses preuves. Ces deux cas à succès montrent bien l'équifinalité proposée par l'AQQC et l'analyse de processus, à savoir que plusieurs « chemins » de causalité permettent la production du résultat (PERF). Dit autrement, plusieurs combinaisons de conditions, séquencées ou appliquées différemment permettent au résultat de se produire.

A l'extrême opposé de ZH_I et de GE_I, notre étude a montré que le cas le plus déviant se trouve être l'encouragement de la politique régionale dans le canton d'Uri (UR_P) pour la période 2008-15. UR_P fait face à d'importants défis structurels et déficits financiers l'ayant mené à abandonner certains projets ou à en reporter d'autres dans le domaine du tourisme, en particulier dans l'hôtellerie. Il s'avère encore que les limites juridiques lors de lancement de différents projets de développement font défaut, décuplant le risque que le fonds de la Nouvelle politique régionale soit affecté à toutes sortes de financements autres que les développements régionaux. Le manque de communication et de contrôles internes systématiques s'ajoutent au tableau, néanmoins UR_P ambitionne de remédier à ces lacunes dans la prochaine période de programmation 2016-2019. L'analyse de processus nous semble être d'une grande valeur ajoutée puisqu'elle permet d'apporter des informations supplémentaires en matière de temporalité (ordre des conditions dans la séquence) et degré d'importance (types d'effets) des conditions dans la chaîne causale. Le chapitre 7 s'achève finalement avec les limites et les validités attribuées à l'application de cette méthode mixte.

QUATRIEME PARTIE : RESULTATS ET PERSPECTIVES

Chapitre 8 : résultats

Cette quatrième partie est dédiée à la mise en perspective des résultats de notre recherche. Nous y présentons une synthèse des éléments identifiés lors de l'analyse de nos cas, qui permet ensuite d'ouvrir les discussions. Ci-après, nous revenons non seulement sur nos piliers de recherche présentés au début de travail, mais également sur nos hypothèses (8.1). C'est aussi l'opportunité de proposer quelques recommandations aux praticiens de l'administration publique, sans toutefois vouloir s'imposer ou réinventer le système en place. Déjà précisé maintes fois dans cette recherche, des généralisations peuvent être perçues comme imprudentes ou hâtives, ainsi nous nous efforçons de rester dans les limites imposées par l'objet d'étude. Quelques tendances ont toutefois pu être soulignées, en particulier par la présence de conjonctions communes entre cas d'étude. Nous consacrons également une section aux contributions et perspectives qu'offre notre recherche (8.2). Il s'agit ici d'évoquer ce qu'a apporté ce travail en termes théoriques et méthodologiques. Nous tenterons aussi de sortir de la logique académique et de tirer un enseignement de notre propre expérience en tant que chercheur (8.3). Nous prenons encore la liberté de réserver une section à nos réflexions et d'expliquer quel a été le chemin académique parcouru (8.4). Enfin, ce chapitre s'achève avec les limites générales qui réduisent la portée de ce travail et par conséquent qu'il est impératif de mentionner (8.5).

Dans un contexte de recherche empirique et comparatif, dans lequel nous nous sommes intéressés aux processus de gestion publique, aux méthodes de sciences politiques et sociales, à la collecte des données, à l'interprétation et à l'analyse de ces données, il arrive désormais le moment de résumer et de mettre en perspective ce que nous avons pu observer et comprendre de la réalité. Notre question de recherche principale était formulée comme suit : « qu'a réellement apporté la RPT et l'introduction de conventions-programmes à la collaboration verticale et à la gestion administrative des politiques publiques ? ». Quatre autres questions précisaient ensuite le cadre de recherche et contribuaient à la tentative de formuler une réponse finale. (1) Est-ce que la réforme de la répartition des tâches permet un retour vers un fédéralisme plus coopératif ? (2) Est-ce que la réforme de la répartition des tâches a introduit une nouvelle forme de partenariat dans la collaboration verticale ? (3) Est-ce que les conventions-programmes engendrent une gouvernance multi-niveaux et si oui, est-elle renforcée par l'établissement de nouvelles communautés épistémiques verticales ? (4) Quelles conditions sont nécessaires et/ou suffisantes pour que les cantons perçoivent les conventions-programmes comme performantes et quelles séquences de conditions du mécanisme causal doivent être considérées par les cantons pour un résultat optimal ?

Au croisement de plusieurs concepts théoriques dont il s'est inspiré (nouvelle gestion publique, décentralisation, contractualisation, gouvernance multi-niveaux et fédéralisme comparé), notre travail de recherche a développé une démarche analytique originale nous permettant d'apporter des éléments de réponses. Cette originalité réside premièrement dans le choix d'une comparaison intersectorielle et transversale implique six différents cantons, ce qui la rend unique en son genre. Deuxièmement, la particularité de cette étude est illustrée par le recours à la méthode mixte qui combine une analyse qualitative comparée à une analyse de processus, nous permettant de coder, puis d'examiner les données récoltées à l'aide de questionnaires, soumis lors d'entretiens semi-directifs. Ces entretiens ont été menés auprès d'acteurs de différents niveaux étatiques, à savoir principalement auprès de responsables cantonaux et plus subsidiairement, auprès de répondants fédéraux. Non sans l'omettre, un questionnaire a ensuite été envoyé aux secrétaires communaux. Bien que l'objectif principal ait été d'analyser les effets de la réforme et des conventions-programmes au sein des administrations cantonales, il a été évidemment important de connaître les appréciations des autres acteurs étatiques, qu'ils soient directement ou indirectement concernés ou qu'ils prennent part de manière plus ou moins importante à la collaboration verticale. Sur ces bases, la direction méthodologique abordée a surtout permis de souligner certaines tendances et conséquences de l'introduction de ces contrats verticaux dans la mise en œuvre de tâches communes à la charge des cantons et de la Confédération.

8.1 Retour sur les axes de recherche et les hypothèses

8.1.1 Effets de la RPT sur le fédéralisme suisse

Hypothèse 1 : *la réforme de la répartition des tâches permet un retour vers un fédéralisme plus coopératif.*

Vers un nouveau fédéralisme coopératif

Etudier le fédéralisme coopératif qui définit la Suisse, c'est s'intéresser à la division fonctionnelle des compétences entre niveaux étatiques qui ne s'applique pas dans le cas d'un fédéralisme dual. Alors que dans ce dernier cas de figure, la structure des pouvoirs est orientée vers un mode concurrentiel et compétitif entre ordres de gouvernements où chacun légifère et administre de manière indépendante, le fédéralisme coopératif prévoit une division des rôles : la Confédération est en charge de la législation et de la stratégie y relative et les cantons se chargent de l'exécution et de l'opérationnel dans un cadre encourageant une forte coopération. Cette définition du fédéralisme coopératif se prête à l'interprétation adoptée par la RPT suisse. Les discussions qui ouvraient la voie à une réforme péréquative et à une répartition des tâches ont été initiées dans les années 60, période durant laquelle le fédéralisme avait

fortement besoin d'être ajusté ou « revitalisé ». Les cantons devaient exécuter certaines tâches fédérales en sus des leurs, situation qui résultait sur de lourds transferts de charges et sur une perte d'autonomie décisionnelle des cantons. Braun (2009) le qualifiait d'ailleurs de « fédéralisme prédateur », présentant des bases de fonctionnement inadéquates et velléitaires, mais surtout en contradiction avec l'histoire politique de la Suisse qui a édifié le pays de bas en haut par des cantons souverains. Alors que certains cantons avaient de la peine à assurer le financement de ces tâches, d'autres les appliquaient avec beaucoup de libertés, engendrant alors d'importantes différences de mises en œuvre. Ce fédéralisme d'exécution, partie intégrante du fédéralisme coopératif et prévu à l'art. 46 de la Constitution, a pu évoluer vers une mise en œuvre plus coordonnée et acceptée avec la RPT. Rencontres, échanges et séances régulières entre la Confédération et les cantons renforcent fortement la collaboration intergouvernementale. Néanmoins, la latitude laissée aux cantons dans l'exécution des politiques publiques est toujours garantie, tant qu'elle se situe dans les limites des objectifs stratégiques fédéraux. Le débat actuel revient toutefois sur un fédéralisme d'exécution toujours menaçant pour l'autonomie des cantons qui dénoncent des directives fédérales trop exigeantes, ne leur ouvrant pas la voie à la recherche de solutions moins coûteuses et plus efficaces.

Résultats AQQC : une communication verticale consolidée

Les résultats de l'analyse quali-quantitative comparée montrent que dans vingt-et-un cas sur les vingt-sept observés entretiennent une forte communication avec la Confédération, couplée avec l'instauration d'un cadre partenarial ou d'un réseau de collaboration multi-niveaux. Ces vingt-et-un cas perçoivent les conventions-programmes comme performantes sous ces conditions-là. La communication est donc une condition nécessaire au succès du système introduit par la RPT.

Centralisation vs. Stratégies coopératives

Nul doute qu'aujourd'hui, avec l'emploi des conventions-programmes, les rapports entre la Confédération et les cantons (et indirectement, les communes), sont accentués. Principale priorité de la réforme et surtout pour les cantons, cette collaboration est le moyen privilégié pour freiner la centralisation des compétences si souvent mise en cause. En revanche, cette centralisation s'accélère aujourd'hui dans plusieurs domaines publics qui deviennent coûteux à prendre en charge pour les cantons et qui demandent des stratégies nationales, à l'exemple du domaine de la santé et des soins. Nonobstant ce risque de centralisation, les processus de formalisation et de mise en œuvre des politiques publiques sont aujourd'hui davantage inscrits dans un contexte de collaboration. La réalité montre qu'en raison de la nécessité pour les services fédéraux de s'assurer de la bonne coopération des entités fédérées, la surveillance nationale des activités cantonales d'exécution tend à être exercée de manière passablement souple. Les stratégies coopératives, ainsi qu'une tendance à l'évitement de conflits, prennent alors le pas sur les procédures de décision entre

les niveaux étatiques et pour les différents domaines publics (Sager et Mavrot, 2017). Dans l'ensemble, et dans une vision plus large, la Confédération fait très peu usage des possibilités d'intervention qui s'offrent pourtant à elle dans le cadre de cette surveillance (Knoepfel, Kissling-Näf et Varone, 2001 ; Sager 2003 : 309-310). Dans la pratique, les cantons disposent d'une gestion administrative forte : « en définitive, les appareils administratifs cantonaux se sont ainsi historiquement affirmés comme des acteurs-clés, dont la capacité d'action contraste avec la proportionnelle faiblesse de l'administration fédérale » (Sager et Stadelmann-Steffen, 2008 : 467-468).

Dans le cadre des conventions-programmes, la tendance est aujourd'hui aux solutions communes plutôt que séparées. Nous l'avons d'ailleurs constaté avec l'apparition de nouveaux programmes communs successifs (Bâtiments 2010 ; Gothard 2012 ; Intégration 2014). Cependant, ce constat est moins réjouissant avec un retour à la centralisation et des transferts progressifs de compétences des autorités cantonales à l'Etat fédéral. Au-delà des tâches communes, les chercheurs montrent qu'aujourd'hui, avec les problématiques liées à la mobilité, à l'urbanisation, la sécurité et à la globalisation, la Suisse et ses structures s'ébranlent et n'arrivent pas à s'adapter pleinement aux mutations du pays (Mueller et Giudici, 2017). Ces chercheurs, assurent qu'il y a un « net processus de centralisation » en Suisse. En 2016, Mueller et Dardanelli montrent que la centralisation des compétences a été considérable dans la sphère législative, mais moins dans les sphères administratives et fiscales. Selon eux, la centralisation ne touche que certains domaines publics : « Dynamic legislative centralisation has been highest in agriculture, financial services, civil law, media, and social welfare, and lowest in currency and monetary supply, education and language » (2016 :6). Cette centralisation touche également quelques tâches communes comme la formation et les prestations complémentaires (CdC, 2016).

Souhaitant modérer nos propos, nous prenons le problème sous un autre angle et posons la question suivante : la centralisation est-elle vraiment indésirable ? Car le fédéralisme est après tout un subtil équilibre entre centralisation et décentralisation, entre *self rule* et *shared rule*, et qu'il faut en accepter l'effet. Les cantons ne semblent d'ailleurs pas avoir beaucoup de choix qui s'offrent à eux dans la mesure où ils ne sont plus en mesure de résoudre seuls les problèmes de financement pour certaines tâches d'imposer des stratégies globales. Par conséquent, l'Etat fédéral doit intervenir. Rappelons aussi que cette centralisation a été encouragée par les citoyens, à l'image de l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires en 2012 voulant limiter ce type de résidences dans les communes suisses et qui s'inscrit désormais au niveau fédéral. Bien qu'elle ait été rejetée par les citoyens, un exemple raté de centralisation se manifeste par la réforme de la fiscalité successorale en 2015, qui visait à instituer un impôt fédéral de 20% sur les successions et les donations.

L'action de la CdC et des traités face à cette centralisation

Le renforcement des mécanismes de coopération passe également par la mise sur pied de séances régulières entre les cantons et la Confédération en ce qui concerne les programmes conjoints. En outre, la collaboration s'accroît par l'action continue de la CdC qui joue un rôle particulièrement important en se consacrant au développement de la répartition des tâches et au renforcement du fédéralisme. Si la CdC défend aussi et surtout les intérêts des cantons en intervenant dans les consultations fédérales, les déclarations publiques et les propositions législatives, elle a encore publié en juin 2016 leur prise de position sur un réexamen de la RPT. La forte intervention de la CdC dans les discussions relatives à la RPT est à l'image de la multiplication de ce type de comités ces dernières années (Braun, 2009). Ces structures collaboratives ont aussi évolué avec la prolifération de contrats et accords intergouvernementaux, que ce soit dans une dimension verticale ou horizontale. Certains chercheurs vont même jusqu'à évoquer un « fédéralisme par traités », qui d'ailleurs, permet d'assurer de manière plus officielle un niveau d'autonomie suffisant aux entités fédérées. Ces accords contribuent à lutter contre des transferts de pouvoirs involontaires d'un niveau à l'autre (Benz et Broschek, 2013) et garantissent des compromis négociés. Dans la même veine, mais dans une autre dimension, on constate un accroissement de concordats et de réseaux de collaborations horizontales.

Au regard de tous ces éléments, notre première hypothèse est confirmée. La RPT a ouvert la voie à l'établissement d'un nouveau fédéralisme coopératif, attribuant des rôles distincts et définis à chaque niveau étatique et consolidant de nouveaux réseaux de coopération. Les CPs se situent au cœur de ces nouveaux procédés collaboratifs. Cependant, la centralisation des compétences se poursuit dans certains domaines et menace ce nouvel équilibre selon les cantons.

8.1.2 Application des principes de la réforme

Hypothèse 2 : les principes formulés par la RPT sont respectés par les acteurs gouvernementaux concernés.

Un partenariat difficilement applicable

Quand bien même les résultats montrent que les conventions-programmes sont fortement ancrées dans les administrations publiques cantonales et que la communication entre niveaux s'est grandement accentuée, ils ne sont pas si positifs pour d'autres principes observés. Bien que les cantons la reconnaisse, la relation partenariale avec la Confédération n'est pas toujours ressentie dans la pratique et encore moins lorsqu'il

est question d'évoquer une égalité. L'idée est très appréciée des cantons, mais ces derniers pensent qu'une relation paritaire ne peut se matérialiser en raison de l'impossibilité de séparer les rôles stratégiques et opérationnels entre la Confédération et les cantons. Donner une responsabilité stratégique vers le haut sous-tend automatiquement une forme de hiérarchie. Cette dernière est d'ailleurs même sollicitée par certains cantons mis sous examen qui sont convaincus que pour prétendre à un semblant d'homogénéisation, il est nécessaire de s'appuyer sur des directives fédérales.

Résultats AQQC : un partenariat encore à consolider

L'analyse quali-quantitative comparée révèle que le partenariat est instauré dans dix-sept cas sur les vingt-sept étudiés. Parmi ces cas, on retrouve surtout les cantons d'Uri et Vaud. Il est donc une condition pour que ces cantons perçoivent les CPs comme performantes. Néanmoins, ce partenariat n'est pas une réalité pour dix autres cas, en particulier lorsqu'il s'agit des domaines de la conservation des monuments et de la protection du bruit. Ces résultats montrent que le partenariat se doit d'être renforcé.

Uniformisations administrative et financière complexes face aux disparités cantonales

Les limites et difficultés de l'application d'une uniformisation administrative (calendriers, délais et dispositions contractuelles similaires) et financière (système de subventions globales ou forfaitaires) du système des CPs s'expliquent par les pluralités d'attentes et les disparités de potentiels économiques des cantons. Pour les promoteurs fédéraux, l'instauration d'une clé de répartition des investissements de 50 :50 prévue dans les conventions-programmes cimentait l'idée d'une standardisation de la pratique. Alors que certains dénoncent cette standardisation en l'assimilant au phénomène de centralisation tant redouté, d'autres l'apparentent à une atteinte à la diversité cantonale. Or, cette volonté d'uniformisation n'est que le moyen retenu pour simplifier le système. Dans cette perspective, la Confédération peut traiter toutes les CPs en même temps, les analyser et distribuer les parts de subventions dans un délai limité et contrôlé. D'ailleurs, le Contrôle des finances rappelle en 2017 que les subventions doivent « être allouées selon des principes équitables et uniformes » et que « normaliser la procédure facilite la gestion des subventions et accroît la sécurité du droit (p. ex. critères d'attribution normalisés, formulaires de demande, critères de calcul, liste de contrôle, projets-types) » (CDF, 2017:10).

Néanmoins, un canton à fort potentiel économique (PIB/habitant) a la possibilité d'investir davantage dans la mise en œuvre de la tâche commune et la clé de répartition sera alors déséquilibrée (ex : 30 :70 ou 40 :60). Par conséquent, le canton disposera de plus d'argent pour simplifier l'exécution de ses services. Nous avons rappelé ultérieurement que la collaboration des cantons avec des acteurs tiers, à l'instar des

communes, acteurs privés ou autres acteurs publics, favorise aussi la mise à disposition d'un montant plus conséquent pour l'application des tâches publiques. Dans ce contexte, il n'a donc pas été surprenant d'observer que les cas les plus concluants de notre étude sont les cantons économiquement forts et notamment ceux qui travaillent en étroite collaboration avec les communes (ex : intégration dans le canton de Zurich). A l'inverse, les cas les moins probants ou contradictoires, à l'exemple du domaine de la protection des monuments historiques et de la politique régionale, ne reçoivent généralement que peu de subventions fédérales et n'incluent que très rarement les communes. Par voie de conséquence, si cette tentative d'uniformisation trouve son fondement dans une simplification du système et une meilleure garantie juridique pour les cantons, elle se confronte également aux disparités cantonales, soulignées par leurs forces économiques distinctes.

Paradoxe entre subventions forfaitaires et volonté fédérale de contrôler

Une autre exigence proposée par les promoteurs fédéraux a été d'introduire des subventions globales ou forfaitaires, qui dépendent non plus des coûts par prestations, mais de la réalisation des objectifs. Ces subventions peuvent être des aides financières ou des indemnités, prévues dans la Lsu. Dans un processus de distribution bien agencé, la Confédération établit d'abord les budgets des divers domaines à soutenir et évalue les ressources disponibles et les critères de répartition. Ensuite, il compare et évalue les demandes reçues de chaque canton par domaine, en fonction des prestations et de la qualité attendues. Bien que ces nouvelles dispositions budgétaires surmontent les problèmes ultérieurs d'incitations négatives qui survenaient dans le cas où les cantons ne disposaient pas suffisamment de ressources pour l'exécution de certaines politiques publiques et « gonflaient » les factures destinées aux offices fédéraux, elles laissent parfois ses utilisateurs insatisfaits. En effet, les cantons bénéficiaires de ces mannes fédérales n'ont pas toute l'indépendance espérée puisque la Confédération effectue des sondages et des contrôles réguliers par l'intermédiaire de rapports listant leurs dépenses. Quand bien même ces contrôles et évaluations font partie intégrante de tout système de financement, selon les principes tirés du marché privé, la plupart des cantons les trouvent en revanche trop contraignants et exigeants. Ce cas de figure rappelle les problèmes souvent évoqués du surpilotage attribués aux mécanismes de la nouvelle gestion publique. De nombreux chercheurs se sont penchés sur la question de savoir comment éviter que ces vérifications ne soient contreproductives (Bartoli *et al.* 2011). Le danger principal relève de ces mécanismes d'évaluation, qui s'apparentent parfois à « des batteries ingérables de plusieurs dizaines d'indicateurs de performance » (Salais, 2010 :20). L'augmentation des indicateurs implique des contrôles plus minutieux, qui peuvent devenir excessifs pour les cantons.

Evaluations et contrôles fédéraux excessifs et asphyxiants

Un budget se traduit par l'expression quantitative du programme d'action proposé par « la direction », pour reprendre le vocable du marché public. Il contribue à la coordination et à l'exécution de ce programme et en couvre les aspects opérationnels et stratégiques. Cependant, cette manière de devoir rendre des comptes étonne parfois les cantons dans la mesure où elle est relativement exigeante et hiérarchique. Les rapports annuels contiennent les informations sur l'avancement du programme en termes de contenu et de financement, ainsi que les moyens mis en œuvre par les cantons pour l'atteindre. Ce sont quatre rapports que les cantons doivent rendre à la Confédération, sans compter devoir répondre à deux sondages durant la période quadriennale. Les cantons regrettent que ces subventions forfaitaires ne leur donnent pas l'autonomie initialement attendue. Toujours est-il que l'ingérence du CDF dans les comptes et les dépenses des cantons a souvent été dénoncée dans les entretiens menés lors de cette étude.

En outre, lorsque des déséquilibres budgétaires surviennent, il arrive que les transferts financiers soient un recours pour pallier ces déficits (Dafflon, 2013), bien plus commode et aisé qu'un réexamen approfondi de la répartition des tâches, comme il en est question aujourd'hui. Or, le recours au transfert financier conduit à une dépendance des bénéficiaires (cantons) envers le contributeur (Confédération) qui peut exiger plus de contrôles (ibid.).

Le CDF reconnaît en 2017 que la gestion des conventions-programmes est exigeante en raison du versement d'avances, de la durée pluriannuelle des programmes, mais aussi de la comptabilisation des fonds, qui dépend de la réalisation des objectifs. Si l'efficacité des prestations est réduite à l'évaluation des objectifs et indicateurs, alors elle impose « un utilitarisme rigide » (Bartoli *et al.* 2011 :15). En se concentrant sur la *perception* des responsables cantonaux de la performance, cette étude s'est basée sur des indicateurs plus ajustés au contexte de la réforme, aux principes qui l'ont accompagnée et à la perspective du fonctionnement de la collaboration verticale.

Equivalence fiscale et subsidiarité : des principes uniquement « théoriques »

Les principes d'équivalence fiscale (art. 43a al. 2-3 Cst) selon lequel *l'unité qui bénéficie d'une prestation en assume également les coûts et la décision* et de subsidiarité (art. 5a Cst) selon lequel *la prestation doit être prise en charge par le niveau le plus inférieur si celui-ci peut l'assumer de manière efficace* ont été introduits dans la Constitution dès l'entrée en vigueur de la réforme. Or, un rapport du Conseil fédéral de 2014 a montré que ces principes ne sont pas respectés, les bénéficiaires des prestations n'étant pas toujours les décideurs, ni les payeurs. Les principaux problèmes relèvent d'une perte de responsabilité des collectivités et d'une augmentation des dépenses. Ces principes constitutionnels demeurent

manifestement « théoriques » ou « approximatifs » (Schaltegger *et al.* 2017 :12). Aujourd'hui, les cantons dénoncent de nombreux transferts de coûts unilatéraux opérés dans le cadre des programmes d'économies fédérales. Ils doivent assurer l'exécution de nombreuses tâches fédérales en sus des leurs pour lesquelles ils ne sont pas indemnisés (à moins que cela soit prévu par la Constitution).

Dans la même veine, plusieurs experts et *Fondation ch* ont entrepris d'examiner les actes législatifs parlementaires entre 2000 et 2016. Ils arrivent à la conclusion que la centralisation est la plus visible dans la législation, la Confédération s'imposant de plus en plus dans les directives et lois. L'exemple des prestations complémentaires traduit bien cet état de fait : le pilotage du minimum vital (couverture des besoins vitaux) est exclusivement fédéral, alors qu'il représente la plus grande partie des dépenses des cantons. L'équivalence fiscale n'est donc pas respectée.

Or, les acteurs du système admettent qu'il n'est pas aisé de délimiter clairement les compétences de chacun lorsque la prestation publique est prise en charge à plusieurs échelons étatiques (CdC, 2016). Selon le Conseil fédéral toujours, la violation de ces principes n'est pas incriminable et ne peuvent être invoqués devant un Tribunal. Dans la pratique, ces principes ne peuvent être appliqués de manière stricte puisque les cas de décisions et de coûts partagés sont une réalité qu'il est difficile de changer. Ces situations sont aggravées par l'accroissement des coûts dans le domaine de la santé depuis quelques années pour lesquels les cantons ont du mal à s'acquitter et qui demandent un financement partagé. La solution serait de revenir à une séparation des tâches, mais plutôt qu'un désenchevêtrement au cas par cas, il faudrait regrouper dans un même paquet plusieurs domaines de tâches (Würth, 2017 :69).

Renforcer les autonomies cantonales et freiner la centralisation

Le principal écueil aujourd'hui relève d'une insuffisance des ressources des cantons qui ne peuvent assurer tous les coûts toujours plus importants en raison de domaines d'action politiques et fonctionnels de plus en plus divergents (Vatter, 2017 :9). Le terrain d'exécution des politiques publiques dépasse les frontières et exige souvent des stratégies fédérales : « La Confédération multiplie les consignes d'exécution qui exigent toujours plus de personnel et de ressources financières de la part des cantons, contraints de négliger leurs propres domaines de compétence » (CdC, 2016 :2). La centralisation des compétences concerne surtout la législation, mais les entités fédérées conservent néanmoins de manière considérable leurs autonomies dans les domaines administratif et fiscal (Dardanelli, 2017). En Suisse, l'autonomie des niveaux étatiques est en effet très élevée : leur compétence d'exécution leur donne notamment la possibilité d'adopter des dispositions d'application qui requièrent l'intervention des communes (Horber-Papazian et Soguel, 1996 : 2). Ces dernières jouissent d'une autonomie

particulièrement marquée qui n'a pas ou peu d'équivalents dans d'autres pays fédéraux (Ladner *et al.* 2016a). Au sein de cette architecture, l'autonomie des entités fédérées est également défendue par l'intermédiaire d'une CdC toujours plus imposante dans les discussions au niveau fédéral.

Clarification des rôles stratégiques et opérationnels : chevauchements et lacunes

Enfin, une des dispositions de la réforme a été de mieux définir les rôles des niveaux de gouvernement. Or, l'orientation stratégique que la Confédération est supposée donner aux cantons, qui sont en charge de l'opérationnel, demeure lacunaire selon ces derniers. Le CDF le reconnaît aussi en 2017 : en matière de suivi, il « (...) effectue certes beaucoup de mesures et collecte de nombreuses informations, mais le pilotage n'en fait pas moins relativement défaut. » (:26). A ce titre, il a été fait remarquer qu'aucun modèle d'impact n'existe, à savoir aucune procédure d'interactions du programme systématique partant de la planification à la réalisation des objectifs (CdC, 2016 :2). Lors des entretiens, les cantons ont d'ailleurs regretté que les consignes d'exécution priment sur les conseils stratégiques de la Confédération. Les différences de mise en œuvre des cantons ne sont alors plus considérées comme des « terrains propices à la recherche de solutions novatrices », mais plutôt comme des obstacles à une uniformisation des exigences fédérales. Dans la même perspective, il est à se demander si cette séparation des rôles entre opérationnel et stratégique est vraiment réalisable. Les faits montrent que les cantons ont souvent la double casquette et se dotent de leurs propres stratégies, à défaut de celle de la Confédération.

Suite à ces différents arguments, il est clair que notre seconde hypothèse n'est pas réalisée. Les principes de la RPT ne sont pas appliqués et doivent encore être ajustés aux réalités du terrain. Fédéralisme oblige, les disparités cantonales ne permettent pas une uniformisation du système. Ni le partenariat entre Confédération et cantons, ni l'équivalence fiscale et la subsidiarité ne sont respectés. Le mécanisme de subventions forfaitaires est relativement critiqué par les cantons, qui doivent rendre régulièrement des comptes à la Confédération. Enfin, les rôles ont souvent tendance à se chevaucher et ne simplifient pas toujours les programmes de mise en œuvre.

8.1.3 Emergence d'une gouvernance multi-niveaux

Hypothèse 3 : *les CPs instaurent une gouvernance multi-niveaux, renforcée par l'instauration de nouvelles communautés épistémiques verticales.*

Cette hypothèse comporte deux volets entre lesquels elle établit un lien : la première s'assimile à l'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'application des conventions-programmes et la seconde renvoie à l'instauration de communautés épistémiques verticales. Nous supposons que ces dernières renforcent les canaux de collaboration multi-niveaux.

La participation progressive des communes dans la mise en œuvre des tâches communes

Souvent désignée comme un « troisième niveau » de collaboration (Bullmann, 1997), la gouvernance multi-niveaux couvre des systèmes non-hiérarchiques de négociation, allant au-delà de l'acceptation traditionnelle de l'Etat hiérarchique et souverain comme seul preneur de prise de décision (Christiansen, 1996). Quand bien même cette perspective non-hiérarchique n'est pas toujours une réalité ressentie par les cantons dans la collaboration avec la Confédération, la gouvernance multi-niveaux définit aujourd'hui cette dimension collaborative. Bien qu'impliquant une collaboration d'acteurs divers, étatiques et non-étatiques, institutionnels et non-institutionnels, nous avons accordé un intérêt tout particulier à l'implication des communes dans l'application de la convention-programme, que ce soit de manière directe ou indirecte. Les cantons doivent souvent prendre leurs décisions avec l'accord des communes qui participent financièrement à la mise en œuvre. D'ailleurs, les directives de la convention-programme prévoient une consultation des communes et de tiers après signature de la CP qui ont 30 jours pour faire recours. Selon l'art. 19 al. 2 Lsu, ce sont les cantons qui veillent à consulter les communes et qui sont libres de le faire comme ils le souhaitent (avis, notification individuelle, publication officielle ou audition collective par l'intermédiaire des associations cantonales de communes). S'il demeure difficile d'offrir des informations précises sur l'origine des pratiques collaboratives cantons-communes dans le cas des conventions-programmes, il est cependant possible d'évaluer l'implication des communes. A cet effet, un sondage par questionnaire a montré que si 70% des communes *connaissent* le système de conventions-programmes, 40% *participent* aux discussions et 40% sont *consultées* par le canton. Bien que l'application des CPs ne concerne que la Confédération et les cantons, les communes peuvent y participer donc de manière indirecte et représentent une source importante de financement pour le canton.

Résultats AQQC : une collaboration plus forte des cantons comptant peu de communes

Les résultats de l'analyse quali-quantitative comparée ont montré une collaboration multi-niveaux renforcée dans les domaines de l'intégration, de la politique régionale et plus modérément, de la protection du bruit routier. Ces trois domaines se distinguent par leur mise en œuvre très étendue, parfois sortant des frontières cantonales qui nécessitent un large réseau de partenaires. En ce qui concerne les cantons, il a été observé que la gouvernance multi-niveaux est plutôt présente dans ceux comptant peu de communes (par exemple Uri : 20 communes et Genève : 45 communes). Néanmoins, cette dernière constatation doit être atténuée, compte tenu des exceptions : pour les domaines cités *supra*, la gouvernance multi-niveaux peut être forte dans les cantons de Berne (382 communes) et Vaud (326 communes). Toutefois, elle n'est que très peu prononcée dans les autres domaines étudiés (nature et paysage et monuments historiques) et dans les cantons comptant beaucoup de communes (Berne, Vaud, Zurich ou Valais). A cet égard, l'influence principale d'une collaboration multi-niveaux viendrait du type de domaine public à traiter plutôt que du canton lui-même. La taille et la population du canton n'ont en revanche pas d'effet particulier sur la gouvernance multi-niveaux, étant donné que Uri et Berne (le canton le plus petit et le canton le plus grand) entretiennent une forte collaboration avec les communes dans les domaines précités. En revanche, l'enquête par questionnaire menée auprès des communes en 2017 a révélé que la collaboration avec le canton est plus élevée dans les communes de petite ou de moyenne taille que dans les communes de grande taille.

Vers toujours plus de solutions communes : nouveaux enchevêtrements ?

La multiplication de solutions communes multi-niveaux pour mieux appréhender les enjeux transversaux semble annoncer un automatisme dans les pratiques d'avenir. D'ailleurs, l'extension du modèle de la convention-programme à d'autres tâches le prouve. Parmi ces tâches, on retrouve la promotion du Gothard en 2012 ou encore l'encouragement à l'intégration en 2014. Une nouvelle CP appliquée à la sécurité paraîtra également sous peu. Ce faisant, les acteurs du système tendent à se distancer de la règle initiale du désenchevêtrement. Quelques experts mettent en garde sur les risques qui peuvent subvenir à une telle multiplication de collaborations et de financements conjoints, en particulier le risque de nouveaux enchevêtrements et d'une perte de responsabilités.

La création de Dialogues nationaux, dans les domaines de la santé et du social par exemple, est également un reflet de la recrudescence de réseaux de coordination, comme c'est le cas des conférences de délégués, ou des comités *ad hoc*. C'est également le cas pour la gestion d'autres tâches communes que celles prévues par la RPT, telles que les domaines de l'asile ou de la formation professionnelle. Alors que le premier

domaine a fait l'objet d'une déclaration commune en janvier 2013, prévoyant une répartition verticale et des participations financières pour les cantons, le second comprend même l'ajout du principe de partenariat entre la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail dans la loi fédérale y relative (LFPr ; RS 412.20).

Les communautés épistémiques verticales intégrées à la gouvernance multi-niveaux : coup de pouce aux réformes ou contournement de la démocratie ?

Dans la même veine, nous nous sommes questionnés sur l'existence de communautés épistémiques dans la dimension verticale. Ces communautés sont définies par des réseaux de professionnels qui établissent une expertise, amènent une connaissance, des idées et des expériences établies dans un domaine particulier, pouvant alors renforcer le domaine et le faire évoluer (Haas, 1992 :3). Quelques CEV ont pu être identifiées dans certains domaines. Parmi elles, *Regiosuisse* qui contribue à l'application de la politique régionale. Si elles ne peuvent néanmoins expliquer à elles seules les changements d'envergure du secteur public, elles ne demeurent pas moins des catalyseurs de réformes, pouvant faire évoluer les mentalités et les pratiques dans certains espaces publics. Le lien entre la gouvernance multi-niveaux et ces CEV a pu être établi au regard de la littérature et des réflexions précédemment menées par certains chercheurs (Mavrot et Sager, 2017). Ces CEV se situent en réalité au croisement des deux types de gouvernance multi-niveaux présentés par Hooghe et Marks (2003). Cependant, certains spécialistes dénoncent ces communautés épistémiques, qui exercent des pressions insistantes sur certains politiciens. A terme, leur action n'en deviendrait plus démocratique, mais plutôt perçue comme un détournement des pratiques démocratiques. Nous n'en sommes néanmoins pas encore là avec les conventions-programmes.

A la lumière de ces raisonnements, nous pouvons confirmer notre troisième hypothèse. Les CPs prennent part à un nouveau cadre de coopération étendue aux communes, à différents acteurs privés ou publics et accompagnent également la formation de communautés épistémiques œuvrant dans la dimension verticale.

8.1.4 Perception de la performance des CPs par les cantons

Hypothèses :

H1 : les cantons entretenant une forte communication et une relation partenariale avec la Confédération et collaborant avec d'autres acteurs percevront la performance des CPs.

H2 : les cantons collaborant avec les communes percevront la performance des CPs.

H3 : un canton de petite taille et à forte population entretenant une forte communication et une relation partenariale avec la Confédération et collaborant avec d'autres acteurs percevra la performance des CPs.

H4 : les cantons possédant peu de communes entretenant une forte communication et une relation partenariale avec la Confédération et collaborant avec d'autres acteurs percevront la performance des CPs.

Le phénomène d'intercontextualité qui relève de l'importante disparité cantonale et de la variété de domaines publics accentue la difficulté de saisir et d'isoler l'effet singulier de la convention-programme sur la collaboration verticale et la gestion administrative cantonale. Toutefois, il a été possible d'observer certaines tendances et de trouver des conjonctions communes issues des résultats de la méthode mixte. La méthode AQQC a d'abord permis de répondre à ces quatre hypothèses. Il s'est avéré que trois hypothèses sur quatre ont été confirmées (H1), (H3) et (H4), mais que (H3) et (H4) différaient légèrement des solutions finales, ce qui, toutefois ne nous a pas empêché de les considérer. L'hypothèse (H2) n'est pas réalisable dans la mesure où le résultat se produit qu'en présence de conditions suffisantes faisant partie d'une combinaison d'autres conditions. En d'autres termes, une seule condition ne peut produire un résultat positif dans notre cas et contexte. Plusieurs « chemins » de causalité peuvent expliquer le résultat d'un cas, selon le concept de l'équifinalité. Les quatre combinaisons de solutions sont les suivantes :

Solutions	Cas correspondants (sur 27 cas)
(S1) : GVTSLOCS * ~GMN → PERF	6 cas : BE_M, VD_B, VD_M, VD_N, ZH_N, ZH_B
(S2) : COM*PAR*GMN → PERF	8 cas : ZH_I, UR_B, VD_I, VD_P, BE_P, UR_P, BE_I, UR_I
(S3) : COM*PAR*~CENVA → PERF	9 cas : ZH_I, GE_B, UR_P, UR_B, UR_I, ZH_N, VD_B, VD_I, VD_P
(S4) : COM*GMN*~CENVA*~GVTSLOCS → PERF	4 cas : GE_I, UR_B, UR_P, UR_I

* : et → : produit

GVTSLOCS : grand nombre de communes

GMN : présence d'une gouvernance multi-niveaux (collaboration avec les communes) / ~GMN : absence

COM : forte communication

PAR : relation partenariale ressentie

~CENVA : petit canton à faible population

BE : Berne, VD : Vaud, GE : Genève, ZH : Zurich, UR : Uri, VS : Valais

M : Monuments, B : Bruit, N : Nature, I : Intégration, P : politique régionale

La majorité de la combinaison COM*PAR*GMN (S2) confirme nos postulats initiaux. Huit cas correspondent à cette combinaison de solution, dont la majorité fait partie du domaine de l'intégration et de la politique régionale. Ces deux domaines sont des cas « typiques » de gouvernance multi-niveaux qui impliquent fortement les communes. Très similaire à cette solution, la troisième combinaison COM*PAR*~CENVA (S3) soustrait la condition de la gouvernance multi-niveaux et la remplace par le critère externe d'un canton à petite taille et faible population. Là, ce sont neuf cas qui y correspondent. Ces deux solutions sont donc les plus probantes et permettent d'expliquer dans quelles conditions les dix-sept cas en question perçoivent la performance des conventions-programmes : un petit canton à faible population entretient une forte communication avec la Confédération, avec laquelle il instaure un partenariat et collabore étroitement avec les communes (ce que montre également la dernière solution S4, avec les cas de Genève et Uri). Souhaitant simplifier au maximum nos solutions pour augmenter la compréhension qu'en a le lecteur, nous synthétisons cette observation par l'agrégation des deux solutions les plus consistantes (S2) et (S3), comme suit :

COM*PAR (GMN + ~CENVA) → PERF

Parce que cette analyse comporte quelques limites dans la compréhension des résultats appliqués à la réalité, nous avons décidé dans un deuxième temps de la combiner avec une analyse de processus. De nos quatre solutions de l'AQQC, deux cas typiques et un cas déviant se sont distingués (facilement visibles sur les quatre représentations graphiques du chapitre 7) : ZH_I et GE_I (cas typiques : encouragement à l'intégration dans les cantons de Zurich et Genève) et UR_P (cas déviant : encouragement à la politique régionale dans le canton d'Uri). C'est sur ces deux types de cas que nous avons entrepris de recourir à l'analyse des processus afin de mieux comprendre les mécanismes causaux des conditions produisant le résultat. L'application de l'analyse a révélé des convergences entre cantons et domaines publics dans les observations empiriques, qu'elles soient essentielles ou plus accessoires. Le mécanisme causal d'un cas typique est le suivant :

Introduction de la CP entre la Confédération et les cantons → qui établit un cadre aux négociations et renforce la communication (C1) → qui instaurent une relation partenariale (C2) → qui renforce l'autonomie du canton (C3) → qui encourage la gouvernance multi-niveaux et une augmentation de contrôles par les différents acteurs (C4) → qui renforce la perception des cantons pour la performance du système contractuel.

Chaque condition « cause » la suivante (→) et c'est par des observations empiriques que nous avons pu le démontrer. Ce mécanisme n'est toutefois pas réalisé dans l'exemple du cas déviant UR_P, qui est se « rompt » au niveau du partenariat (C2). Non seulement, ce partenariat n'est pas reconnu par les cantons, mais en plus ces derniers ne reconnaissent pas la division des rôles : il semblerait que pour le domaine de

la politique régionale, le canton assure les deux rôles, à savoir la stratégie et l'opérationnel. Le mécanisme se « fracture » également au niveau de la gouvernance multi-niveaux (C4) : si Uri n'intègre pas les communes dans l'application de la politique régionale, les évaluations, que les divers acteurs impliqués dans le processus réalisent, font également défaut. Des explications alternatives au mécanisme peuvent être soulevées, en particulier les faibles investissements du canton pour ce domaine qui doit abandonner ou agender certains projets. Il est clair que pour ce canton, il est important d'inclure davantage les communes aux processus de la CP, d'une part pour apprendre des réalisations sur le terrain et d'autre part, pour compter sur leurs participations financières.

Dans un troisième temps, grâce à une démarche comparative, nous avons finalement pu trouver des conjonctions communes entre les deux cas typiques, importantes à la compréhension des systèmes :

➤ Premièrement, l'établissement d'un cadre de négociation entre les cantons et les offices fédéraux est bénéfique pour chaque niveau gouvernemental. La communication y est renforcée, notamment par l'introduction d'un calendrier de réunions et de séances entre les niveaux en question. Les contacts et les rapports entre responsables se multiplient et sont généralement bien perçus par les répondants. En marge de ces réunions officielles, il a été évoqué durant les entretiens que les contacts plus informels jouent également un rôle essentiel, comme le sont les affinités entre acteurs.

➤ Deuxièmement, la gouvernance multi-niveaux se manifeste toujours dans les nouveaux processus, même si elle est plus forte dans l'application de certaines politiques publiques (voir *supra*). Celle-ci est certes démontrée dans les solutions de l'AQQC, mais les résultats montrent qu'elle n'est pas une condition nécessaire. Autrement dit, son unique effet ne permet pas aux cantons d'être satisfaits du système des CPs. Elle nécessite d'être combinée à d'autres conditions, à l'instar d'une forte communication entre les niveaux étatiques. Les observations convergent vers l'existence d'une prolifération d'évaluations, de contrôles et de monitoring effectués par chaque acteur, qui augmentent la performance du système et permettent une amélioration constante des activités. En revanche, nous ne pouvons généraliser en ce qui concerne la collaboration partenariale, ni l'autonomie cantonale. En effet, alors que les répondants du cas typique GE_I émettent des doutes sur la relation partenariale en raison de la séparation des rôles entre stratégie et opérationnel trop vague, ils éprouvent moins de liberté d'action que les répondants du cas ZH_I.

➤ Troisièmement, une des grandes différences que nous avons pu noter lors de l'étude des mécanismes causaux est que Zurich n'a pas de loi cantonale à l'intégration, à l'inverse de Genève. Ce canton se repose alors davantage sur la loi fédérale et accepte davantage la hiérarchie stratégique de la Confédération que Genève. Une observation plutôt contradictoire au clivage politique des cantons. En effet, en 2014, Mueller et Dardanelli ont montré par une analyse de processus dans les cantons de Vaud et de Berne que les

« cantons francophones sont plus favorables que les cantons germanophones à accroître les pouvoirs de la Confédération et plus centralisés à « l'intérieur » dans les relations avec les communes » (:104). Ce décalage est à chercher selon eux dans la nature républicaine des Romands et à l'attachement à la subsidiarité des Alémaniques. Malgré ces disparités, GE_I et ZH_I sont des cas typiques qui perçoivent la performance des CPs. Deux exemples qui montrent de nouveau la portée de l'équifinalité, traduisant les différentes possibilités de séquences causales arrivant au même résultat.

8.2 Contributions et perspectives

Cette contribution a épuisé d'importantes pistes de recherche et d'interrogations liées au phénomène de la réforme de la répartition des tâches dans la mesure où autant les enjeux théoriques que les applications empiriques ont été examinés et confrontés. En revanche, il a souvent été difficile de rester succinct dans l'analyse des quatre piliers de recherche et de se concentrer sur le fil rouge de l'évolution de la collaboration verticale, les conventions-programmes constituant déjà un large objet d'étude en soi. Cette recherche ouvre la porte à d'autres analyses empiriques. L'enquête pourrait certainement être élargie à toutes les conventions-programmes en vigueur aujourd'hui dans les vingt-six cantons, même si leur nombre (estimées à plus de 500) peut certainement rendre le travail fastidieux. Certains aspects mériteraient également d'être explorés de manière plus poussée. Il s'agirait de proposer des montées en généralité plus « spécifiques », à savoir centrées sur certains aspects pour l'analyse quali-quantitative, et plus élargies, c'est-à-dire interrogeant son potentiel d'action à d'autres exemples de conventions-programmes. Les deux modèles causaux proposés dans ce travail de deux cas typiques constituent néanmoins une perspective réjouissante.

Au niveau théorique tout d'abord, notre travail a mis en avant les concepts de fédéralisme d'exécution et de fédéralisme coopératif, de la (dé)centralisation, de la contractualisation et de la gouvernance multi-niveaux. Dans la continuité des courants politico-administratifs mobilisés, c'est l'ensemble de notre rapport à l'évolution du droit et de la vision politique que notre thèse s'est évertuée à interroger. Les évidences empiriques invitent à considérer le cadre juridique et politique de manière plus ouverte et flexible à l'introduction de nouveaux instruments, à l'exemple des conventions-programmes. Si ces dernières ont été lancées initialement pour prendre en charge les tâches qui n'ont pas pu être désenchevêtrées, elles se distancient aujourd'hui de ce rôle pour devenir un instrument à part entière. Elles servent désormais à de nouveaux programmes conjoints, soulignant leur nouvelle dominance contractuelle qui manquait encore à la gestion commune des politiques publiques suisses.

Sur le plan méthodologique ensuite, cette thèse a abouti sur la construction d'une combinaison mixte de l'analyse quali-quantitative comparée et l'analyse de processus. Nous avons pu opérationnaliser nos

variables et coder des données récoltées lors d'entretiens et grâce à des questionnaires. Cette méthodologie mixte combinant l'AQQC et le *process tracing* est relativement récente puisqu'appliquée dans la recherche scientifique seulement depuis 2012-13. Elle pourrait d'ailleurs être utile à d'autres cantons et à d'autres domaines. Un second apport méthodologique serait issu d'une prise en compte inédite de multiples conventions-programmes et divers acteurs cantonaux rendant l'étude transversale et qui en donne toute son originalité. Aucune autre étude empirique de cette envergure ne s'y est attelée jusqu'à présent.

Dans une plus large mesure, ce travail nous a permis d'approfondir nos réflexions sur le système fédéral et sur la collaboration intergouvernementale en Suisse et dans une moindre mesure, en Allemagne. La RPT agit sur l'organisation interne des entités fédérées et de leurs rapports avec la Confédération. Or, même si la réforme ne modifie pas les structures fonctionnelles du fédéralisme en soi, elle s'impose de manière inédite et prédominante dans ses rouages. Depuis quelques années, force est de constater que les débats tournent de plus en plus autour de l'avenir du fédéralisme et de la définition qu'on l'y attribue. A ce titre, la conférence nationale sur le fédéralisme d'octobre 2017 qui s'est déroulée à Montreux abordait la question centrale : « La Suisse sera-t-elle encore fédéraliste dans 50 ans ? ». Plusieurs tables rondes ont été formées. Alors qu'une première s'est intéressée à l'évolution du fédéralisme dans le temps et les défis croissants auxquels doivent faire face les cantons et la Confédération, une autre a reposé sur la création de nouvelles formes de collaboration des cantons pour lutter contre les solutions centralisatrices. Il est évident qu'aujourd'hui, de nouveaux réseaux très denses de relations entre les niveaux de gouvernement se développent (concordats intercantonaux, les conférences spécialisées, les dialogues nationaux). Ces réseaux de coopération sont d'autant plus nécessaires pour répondre aux enjeux globaux qui traversent les frontières cantonales, qu'indispensables pour adapter les pratiques étatiques à ces contextes. L'environnement dans lesquels évoluent les acteurs publics est de plus en plus complexe et intercontextuel et engendre des problématiques transversales, requérant des structures de coopération étendues. Dans cette perspective, ce sont des solutions communes de coopération qui doivent être accentuées, de même que doit être clarifiée et mieux délimitée la répartition des tâches, telles que nous la voyons évoluer depuis 2008. Nous souhaitons terminer ce chapitre par cette phrase de Nicolas Schmitt (2012 :145), qui montre bien à quel point notre système fédéral est mouvant, dynamique et modulable : « Dissserter sur l'obsolescence du fédéralisme est à la fois un luxe de nantis et la preuve de l'aspect éminemment démocratique du système, puisqu'il est ouvert à sa propre remise en cause ».

8.3 Limites

Réfléchir aux limites de ce travail, plutôt que de remettre en cause les résultats obtenus, permet d'envisager des moyens de les dépasser lors de futures recherches. Une première limite se rapporte au caractère transdisciplinaire de notre recherche qui s'est basée sur plusieurs théories et domaines et qui peut sembler trop ambitieux. Nous avons en effet emprunté divers concepts à la nouvelle gestion publique, à la décentralisation, à la contractualisation ou encore à la gouvernance. Toutefois, si le corpus théorique peut ainsi souffrir d'une forme d'hétérogénéité, la diversité qu'il apporte peut également en constituer une richesse. La seconde limite viendrait de la période durant laquelle ont été récoltées les données. Nous invitons souvent les répondants à faire appel à leurs souvenirs dans la mesure où nous étudions les conventions-programmes à partir de 2008, date de leur introduction. Or, il était parfois difficile pour eux de s'en rappeler. C'est alors la période 2012-2015 qui a finalement été davantage considérée. L'idéal aurait été de mener cette recherche en deux temps. D'abord, en 2012, puis en 2016-17, à la fin des deux premières périodes quadriennales. Au cours de cette recherche, et faute d'avoir pu mener une étude longitudinale de près, seules les évaluations fédérales et cantonales déjà menées ont pu représenter des sources importantes de confiance pour la première période.

Enfin, nous mentionnions au chapitre précédent que des limites s'appliquent à la méthode mixte. Recourir à ce type de méthode a constitué un cadre de recherche approprié et original pour la problématique convoquée. Pourtant, comme toute approche méthodologique, l'AQQC et le *process tracing* ne sont pas exempts de critiques. Certains spécialistes regrettent la sensibilité de l'AQQC aux cas individuels, considérant que l'inclusion ou l'exclusion d'un seul cas peut modifier fortement les résultats, alors que d'autres dénoncent la procédure trop « souple » qui y est associée, puisque des changements mineurs sur la calibration, sur la fixation des seuils ou sur la remesure issue de l'échantillon de cas, peuvent radicalement changer les configurations de la « table de vérité ». Il en est de même avec le *process tracing*, qui ouvre de multiples voies d'interprétations possibles et diverses chaînes de causalité. Nonobstant ces fragilités, la méthode mixte nous a offert une structure à l'analyse et nous a permis de suivre un fil rouge fiable.

8.4 Réflexions

Nous souhaitons terminer par quelques réflexions sur le sujet de cette thèse doctorale nées au fil du travail, mais aussi sur notre parcours de recherche. Choisir un sujet de thèse en 2014 ne s'est pas révélé si facile. Savoir que les trois à cinq prochaines années seraient consacrées à l'écriture d'une thèse sur un seul et même sujet, nous apparaissait d'abord très ambitieux et nous redoutions la prise en main d'un tel projet

et même la peur de « mal » se l'approprier. Or, il s'est avéré au fil des années que ce sujet requérait une recherche très approfondie et étendue de différents domaines et disciplines. Un sujet hautement interdisciplinaire qui nous a permis de découvrir de nouvelles méthodes, d'approfondir des techniques d'analyses et surtout, de rencontrer et de discuter avec de nombreux académiciens et praticiens. Cette recherche nous a permis de sortir de notre cadre de travail et de participer à de nombreuses conférences nationales et internationales. Communiquer notre recherche a toujours été un défi dans la mesure où une attitude objective était requise, alors que les opinions personnelles risquaient parfois de prendre le dessus. Me rendant au Canada en 2015 pour une de ces conférences, un chercheur du pays m'a interrogé sur la différence entre mon travail de recherche et une évaluation. Dès lors, il a été déterminant pour moi de savoir en quoi elle se différenciait d'une évaluation. En réalité, ma thèse s'est dirigée bien au-delà en incluant diverses approches, développements et réflexions, bien que l'objectif de « juger la valeur d'un phénomène », définition classique de toute évaluation, est la même. En 1990, Willi Zimmermann écrivait « qu'il n'existe pas de discours méthodologique concernant l'évaluation scientifique de la politique fédérale (...). Les procédures de consultation et la recherche du consensus dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes politiques sont telles que personne ne veut mettre en danger par une évaluation, le compromis établi ». Dans la même veine, il a été parfois difficile de bousculer les répondants lors des entretiens, les pratiques politico-administratives n'étant apparemment pas prêtes à être (trop) secouées.

En outre, une professeure belge qui étudiait en 2017 les comités de concertation en Allemagne (composés de ministres du gouvernement fédéral et des gouvernements des Communautés et Régions) en comparaison avec les conseils intergouvernementaux suisses, a attiré mon attention sur le déficit démocratique que représente à ses yeux le système des conventions-programmes et la RPT. Selon elle, le projet de réforme a été accepté par votation populaire en 2004, mais n'a pas été suivi par un organe de contrôle externe des actions étatiques dans son sillage. Si la CdC n'en est pas un car répond à une dynamique indépendante et subjective et non constitutionnels, l'administration fédérale des finances en représente pourtant bien un à notre avis. Outre le rapport sur l'évaluation de l'efficacité qu'il publie tous les quatre ans, l'AFF ne demeure pas inactive le reste du temps en rédigeant plusieurs autres rapports ou recommandations. Cependant, pour cette professeure, le vrai problème résiderait dans l'absence de participation citoyenne dans le système des conventions-programmes. Depuis 2004, les citoyens suisses sont « écartés » du mécanisme de péréquation financière et de répartition des tâches, laissant tout cela à leurs représentants élus. Alors déficit démocratique ? Selon nous, non. Ce, pour plusieurs raisons, qui sont, au contraire, bénéfiques aux citoyens (DFF, 2007 : 31). Premièrement, les prestations étatiques et leurs coûts gagnent en transparence, la RPT permettant de diviser les rôles. Deuxièmement, les cantons se sont vus attribuer davantage de tâches, qui peuvent alors trouver des solutions adaptées aux besoins du niveau plus local. Troisièmement, le mécanisme incitatif des subventions a été supprimé, l'Etat fait des économies et le fardeau fiscal du contribuable est allégé. Quatrièmement, le transfert de certaines tâches communes dans la sphère de compétence exclusive des cantons donne aux citoyens davantage de

possibilités de participer aux processus de décision politique. Pour toutes ces raisons, le citoyen en ressort bénéficiaire et laisse les processus plus techniques aux responsables de l'administration publique.

Chapitre 9 : Conclusion

L'instrument des conventions-programmes est prometteur pour la collaboration verticale multi-niveaux et s'impose aujourd'hui dans toutes les administrations cantonales. Lancées par la Confédération suite à la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) en 2008, ces conventions-programmes ne sont pourtant pas si inédites que ce que nous pourrions l'imaginer, puisqu'elles s'ajoutent à la liste déjà longue des contrats verticaux en vigueur, à l'instar des conventions d'objectifs pour les transports publics urbains et régionaux et des conventions de financement pour les projets d'agglomération. Néanmoins, l'instauration d'un cadre ouvert aux négociations et l'établissement de procédures collaboratives s'affichent comme novateurs et bouleversent les anciennes pratiques d'exécution et de financement de la Confédération et des cantons. Les subventions fédérales ne sont plus octroyées au cas par cas, mais deviennent globales ou forfaitaires pour des périodes d'application quadriennales, renforçant le pouvoir de décision des cantons. Aujourd'hui, plus de 500 conventions-programmes sont en vigueur et engagent un budget fédéral 2.5 fois supérieur à celui attribué à la péréquation financière. Elles se positionnent donc comme instrument fondamental des cantons et de la Confédération qui y prévoit des suivis et des rapports évaluatifs réguliers.

Depuis 2008, il est par ailleurs intéressant d'observer une multiplication des conventions-programmes à de nouvelles tâches communes, à l'exemple de l'encouragement du développement régional, de l'assainissement des bâtiments ou de l'encouragement spécifique à l'intégration. En outre, elles évoluent en fonction des exigences des tâches et peuvent impliquer plusieurs cantons, à l'exemple de la promotion de la région du Gothard ou des parcs d'importance nationale. Cette multiplication de la collaboration conjointe traduit fortement le succès des conventions-programmes, bien que l'idée initiale d'un strict désenchevêtrement ne soit visiblement plus envisageable.

Les promoteurs de la RPT ambitionnaient de moderniser le fédéralisme ou de le « revitaliser ». Pour ce faire, il était surtout question de désenchevêtrer les tâches en vue d'augmenter l'efficacité des prestations. Bien que sept tâches aient été dévolues exclusivement à la Confédération et dix aux cantons, il n'a en revanche pas été possible de désenchevêtrer une trentaine d'autres tâches. S'étendant sur plusieurs territoires ou étant considérablement coûteuses, ces tâches devaient rester sous responsabilité conjointe entre la Confédération et les cantons. Parmi ces tâches, vingt-et-une font l'objet de conventions-programmes, alors que neuf sont exécutées par d'autres contrats verticaux, notamment par des

conventions d'offre ou de financement. C'est le cas des prestations complémentaires, du financement des soins, des projets d'agglomération, de la réduction des primes individuelles ou encore de l'évaluation des peines et des mesures. Pour ces dernières, y adjoindre une convention-programme n'est pas réalisable dans la mesure où elles requièrent une stratégie fédérale nationale, une période contractuelle indéterminée et des sources de financements diverses.

Malgré un désenchevêtrement initial très limité mais réussi, le projet de réforme s'est accompagné de plusieurs objectifs, tels qu'une stricte division des rôles stratégiques et opérationnels, l'instauration d'un partenariat entre la Confédération et les cantons ou d'un renforcement de la marge de manœuvre cantonale afin d'accroître l'efficacité de la mise en œuvre. Si ces fondamentaux ne sont pas toujours appliqués selon les responsables cantonaux ou fédéraux, la RPT a pourtant bel et bien contribué au renforcement du fédéralisme qui répond désormais mieux aux exigences du terrain. Notre étude portant sur l'évolution de la collaboration verticale et de l'application des conventions-programmes nous a en effet montré que les rapports entre les cantons et la Confédération se sont renforcés. Elle a également confirmé que le système fédéral suisse est dynamique et que ses acteurs étatiques sont ouverts aux changements et aux perfectionnements. Malgré tout, avec une sélection de vingt-sept cas impliquant cinq domaines publics, six cantons et soixante conventions-programmes, il convient de rester prudent face aux généralisations.

Aujourd'hui, face aux divers enjeux globaux et transterritoriaux et au vu de l'augmentation de certains coûts (prévoyance vieillesse et santé, paquet fiscal, fonds des routes nationales et trafic d'agglomération), il y a fort à croire que la centralisation des compétences vers la Confédération se poursuivra, les petits cantons à faibles ressources ne pouvant pas assumer seuls toutes les charges qui leur incombent. Le défi majeur est alors de pouvoir préserver l'autonomie des cantons et leur pouvoir de décision pour qu'ils ne deviennent pas de simples « exécutants » comme cela devenait le cas avant la réforme. Avec l'instrument des conventions-programmes, cet objectif est réalisable. Non seulement les conventions-programmes permettent généralement aux cantons de négocier les montants et les objectifs avec la Confédération, mais elles leur offrent la possibilité de décider et de diriger la mise en œuvre de la tâche avec les différents partenaires associés. En outre, les cantons investissent dans la convention-programme au minimum autant que la Confédération selon une clé de répartition initiale de 50 :50, sous réserve de pouvoir investir davantage si leur potentiel financier leurs permettent, et y engagent donc une part de responsabilité publique et politique.

Les problèmes actuels sont moins importants en ce qui concerne les vingt-et-une tâches communes traitées actuellement par des conventions-programmes, que ceux associés aux neuf tâches prises en charge par d'autres types de contrats verticaux. Pour ces dernières, les principales difficultés se manifestent par des décalages importants entre les compétences décisionnelles et financières et par des transferts de charges fédérales excessives sur les cantons. Le principe d'équivalence fiscale est ignoré : les bénéficiaires des

prestations ne sont pas toujours les bailleurs de fonds, ni les décideurs. Par conséquent, les intérêts propres sont moins mis en jeu, les comportements stratégiques sont partiellement abandonnés et le système devient moins transparent, plus coûteux et donc moins efficace.

Malgré la prédominance de ces problèmes pour cette catégorie de tâches, certaines des vingt-et-une tâches faisant l'objet de conventions-programmes ne sont pas non plus à l'abri de complications analogues. Pour ces tâches, les dysfonctionnements se traduisent essentiellement par des charges administratives disproportionnées, des lacunes dans les échanges d'expériences entre cantons et des consignes d'exécution fédérales trop strictes qui réduisent la marge de manœuvre et les possibilités d'innovation des cantons dans l'exécution des programmes communs. Ce manque d'indépendance et de communication les empêcherait de trouver des solutions moins coûteuses. Les cantons dénoncent en particulier cette ingérence fédérale et les transferts de charges progressifs, les mettant dans une situation financière désormais difficilement gérable. Comme les neuf autres tâches communes, le financement partagé peut engendrer une perte de responsabilité des collectivités, un affaiblissement de la discipline budgétaire et un manque de transparence dans l'exécution des prestations : dans ce cas, l'équivalence fiscale est également ignorée. En outre, le risque de nouveaux enchevêtrements n'est pas à exclure. En dépit de ces dysfonctionnements, les conventions-programmes sont sans nul doute un instrument d'avenir comme la perpétuation du modèle à d'autres tâches ces dernières années le prouve.

Les discussions s'orientent désormais vers une seconde répartition des tâches, à concevoir comme une redéfinition des compétences et des financements et surtout comme une lutte contre une centralisation des compétences persistantes. Car le fédéralisme est un système qui améliore l'efficacité des prestations d'un Etat seulement si les cantons et les communes ont le contrôle et la responsabilité sur leurs finances. Le respect des principes constitutionnels de subsidiarité et d'équivalence fiscale serait ainsi essentiel au renforcement de l'application des programmes conjoints. En outre, d'autres désenchevêtrements de tâches ne sont pas à exclure si l'augmentation des coûts pour certaines tâches se poursuit, à l'instar du domaine de la santé.

Ainsi, il ne faut jamais prendre pour acquis les instruments du fédéralisme qui évoluent et se succèdent pour ajuster au mieux les pratiques gouvernementales avec les réalités du terrain. Si les conventions-programmes prouvent leur efficacité, offrent une grande flexibilité aux cantons et donnent un cadre ouvert aux négociations, elles ne sont pas non plus exemptes de difficultés. La manière de concevoir le fédéralisme et ses structures doit être continuellement remise en question. Même si les freins à la centralisation se font encore attendre, la Suisse a montré qu'elle peut s'initier aux réformes et une nouvelle répartition des tâches fait entièrement partie de cette évolution.

Bibliographie

ABELL, P. (2004). Narrative explanation: An alternative to variable-centered explanation? *Annual Review of Sociology* 30 (1) : 287-310

AFFOLTER, S. (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 (RPT)*, Chavannes-près-Renens : IDHEAP ; Chaire « Administration suisse et politiques institutionnelles », Cahier de l'IDHEAP, n°235

ALFREDSON, T. & HOPKINS, J. (2007). *Théorie et pratique de la négociation. Approche et littérature*. Easypol, FAO

ANCKAR, C. (2008). On the applicability of the most similar systems design and the most different systems design in comparative research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11(5), 389-401.

ANDERSON, G. (2008). Words count in federations, where « shared-rule » is a misnomer. *Federations* 7 (2) : 33

ANDERSON, G. (2010). *Le Fédéralisme : une introduction*. Forum des fédérations, les presses de l'université d'Ottawa.

ARENS, A., ARNOLD, T., MUELLER, S. & VATTER, A. (2017). Föderalismus und Dezentralisierung in der Schweiz: Die politischen Effekte der Föderalismus NFA. *Kapitel Föderalismus und Dezentralisierung in der Schweiz*

ARMINGEON, K. (2000). Swiss federalism in comparative perspective. *Federalism and political performance*, 112-129.

ATHIAS, L. (2009). Responsabilité politique et design contractuel des partenariats publics privés, Presses de Sciences Po, In *Revue économique*, vol. 60, pp. 1011-1021

ATHIAS, L. (2013). La contractualisation du service public : une analyse économique. *Dans : Manuel d'administration publique suisse*, chapitre 34

AUBERT, J. F. (1974). *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*. Francke, 3 vol., 1967-1993

AUBERT, N. (2006). Hyperperformance et combustion de soi. *Études*, 405(10), 339-351.

AUEL, K. (2008). Still no exit from the joint decision trap: the German federal reform (s). *German Politics*, 17(4), 424-439.

BACH I. & FLINDER M., (2004). *Multi-level governance*, Oxford: Oxford University Press

BACHARACH S. & LAWLER E. (1981). Power and Tactics, In: Bargaining. *Industrial & labour relations Review* 34(2) : 219-233

BARTOLI, A. (1997). File management dans les organisations publiques. *Paris, Dunod*, 2.

BARTOLI, A., KERAMIDAS, O., LARAT, F., & MAZOUZ, B. (2011). Vers un management public éthique et performant. *Revue française d'administration publique*, (4), 629-639.

BATTAGLINI, M., & GIRAUD, O. (2003). Policy styles and the swiss executive federalism: Comparing diverging styles of cantonal implementation of the federal law on unemployment. *Swiss Political Science Review*, 9(1), 285-308.

BEACH, D. (2017). Achieving Methodological Alignment When Combining QCA and Process tracing in Practice. *Sociological Methods & Research*. 1-36

BEACH, D. et PEDERSEN, R. B. (2011). What is Process-Tracing Actually Tracing? The Three Variants of Process Tracing Methods and Their Uses and Limitations.

BEACH, D., & PEDERSEN, R. B. (2013). *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. University of Michigan Press.

BEACH, D., & PEDERSEN, R. B. (2016). *Causal case study methods: Foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing*. University of Michigan Press.

BEACH, D., & ROHLFING, I. (2015). Integrating cross-case analyses and process tracing in set-theoretic research: Strategies and parameters of debate. *Sociological Methods & Research*

BEDNAR, J. (2009). The robust federation. *Principles of Design*.

BENZ, A. (2005). Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle ? Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste, *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 46, No. 2, pp. 204-214.

BENZ, A. (2009). *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BENZ, A., & BROSCHEK, J. (Eds.). (2013). *Federal dynamics: continuity, change, and the varieties of federalism*. Oxford University Press.

BERG-SCHLOSSER, D., & CRONQVIST, L. (2005). Macro-quantitative vs. macro-qualitative methods in the social sciences—an example from empirical democratic theory employing new software. *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, 154-175.

BHATTA, G. (2003). *Post-NPM themes in public sector governance*. Working Paper no 17. New-Zealand

BIELA, J., HENNL A., & KAISER A., (2013). *Policy making in multilevel systems: federalism, behavior351onal351on, and performance in the OECD countries*, ECPR monographs

BIGLER, O. (2013). La révision totale de la Constitution fédérale du 29 mai 1874. Entre droit, politique et histoire, les enjeux de l'écriture constitutionnelle, thèse de doctorat, UNINE, juin 2013

BIRKLAND, T. (1998). Focusing Events, Mobilization and Agenda Setting, In: *Journal of Public Policy* 18 (1), pp. 53-74

BLANKART, C. B. (2012). *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. Vahlen, Munich, p. 154

BLATTER, J., & HAVERLAND, M. (2014). Case studies and (causal-) process tracing.

- Blom-Hansen, J. (2005). Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy. *Journal of European Public Policy*, 12(4), 624-648.
- BLOM-HANSEN, J. (2005). Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy. *Journal of European Public Policy*, 12(4), 624-648.
- BOLDERSON, D., & MABBETT, H. (1999). Theories and methods in comparative social policy. *Comparative social policy: Concepts, theories and methods*, 34-56.
- BOLLEYER, N. & THORLAKSON, L. (2012). Beyond decentralization—the comparative study of interdependence in federal systems. *Publius 42 (4): The Journal of Federalism*
- BÖRZEL, T. A., & HOSLI, M. O. (2003). Brussels between Bern and Berlin: comparative federalism meets the European Union. *Governance*, 16(2), 179-202.
- BOSSY, T. & EVRARD, A. (2010). *Communauté épistémiques*. Dictionnaire des politiques publiques, 3^{ème} édition, 776 p.
- BOVAIRD, T., & LÖFFLER, E. (2003). Evaluer la qualité de la gouvernance publique : indicateurs, modèles et méthodologies. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 69, 363-382.
- BOVENS, M. (1998). *The quest for responsibility: Accountability and citizenship in complex organisations*. Cambridge University Press.
- BRAUN, D. (2000). *Public policy and federalism*. Ashgate Pub Ltd
- BRAUN, D. (2003). Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. *Swiss Political Science Review*, vol. 91, p. 57-89
- BRAUN, D. (2008). Making federalism more efficient: A comparative assessment. *Acta Politica*, 43(1), 4-25.
- BRAUN, D. (2009). Constitutional change in Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism* 39 (2) 314-40.
- BRAUN, D., & GUSTON, D. H. (2003). Principal-agent theory and research policy: an introduction. *Science and Public Policy*, 30(5), 302-308.
- BRENNEN G. & BUCHANAN, J.M (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press.
- BROSCHKE, J. (2013). Between path dependence and gradual change: Historical institutionalism and the study of federal dynamics. *Federal dynamics—continuity, change, and the varieties of federalism*. Oxford University Press, Oxford, 93-116.
- BRYMAN, A., & CRAMER, D. (1999). Quantitative data analysis with SPSS release 8 for Windows. A guide for social scientists. London and New York: Taylor & Francis Group.
- BÜHLMANN, M., VATTER A., DLABAC, O., & SCHAUB, H. P. (2013). Liberale Romandie, radikale Deutschschweiz? Kantonale Demokratien zwischen Repräsentation und Partizipation. *Swiss Political Science Review*, 19(2), 157-188.
- BULLMANN U., (1997). The Politics of the Third Level. In C. JEFFERY (ed.) *The Regional Dimension of the European Union, Towards a Third level in Europe ?*, pp. 3-20, Frank Cass, London.

- BURKHART, S., MANOW, P., & ZIBLATT, D. (2008). A more efficient and accountable federalism? An analysis of the consequences of Germany's 2006 constitutional reform. *German Politics*, 17(4), 522-540.
- BUSCHOR, E. KÖNIG, A. REY, et E. RONDI (1984). *Neue Finanzpolitik der Kantone. Studie der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen*, Verlag Paul Haupt (Staat und Politik)
- CAMERON, K. S. (1986). Effectiveness as paradox: Consensus and conflict in conceptions of organizational effectiveness. *Management science*, 32(5), 539-553.
- CAMERON, K. S., & WHETTEN, D. A. (1983). Models of the organizational life cycle: Applications to higher education. *The Review of Higher Education*, 6(4), 269-299.
- CAMPBELL, D. T., & STANLEY, J. C. (1963). Experimental designs for research on teaching. *Handbook of research on teaching*, 171-246.
- CAPPELLETTI, F., FISCHER M. & SCIARINI P. (2014). Let's Talk Cash: Cantons' Interests and the Reform of Swiss Federalism, In: *Regional & Federal Studies*, 24:1, 1-20
- CAREN, N., & PANOFSKY, A. (2005). TQCA A Technique for Adding Temporality to Qualitative Comparative Analysis. *Sociological Methods & Research*, 34(2), 147-172.
- CHARREAUX, G. (1998) La théorie positive de l'agence : lecture et relectures. *Working Papers FARGO* 0980901.
- CHARFI, M. (2010). *Les facteurs de développement démocratique dans le monde arabe : analyse comparative configurationnelle* (Doctoral dissertation, University of Geneva).
- CHEVALLIER, F. (2003). La Gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? RFAP, n° 105106
- CHEVALLIER, J. (2005). Loi et contrat dans l'action publique. *Dans : Cahier du Conseil constitutionnel* n°17
- CHRISTENSEN, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1), 1-11.
- CHRISTENSEN, T., & LAEGREID, P. (2001). New Public Management: The effects of contractualism and devolution on political control. *Public Management Review*, 3(1), 73-94.
- CHRISTENSEN, T., & LAEGREID, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public administration review*, 67(6), 1059-1066.
- CHRISTENSEN, T., & LAEGREID, P. (2008). Le NMP et au-delà : structure, culture et démographie. *Revue 353ehavior353onal des sciences administratives*, 74(1), 7-26.
- CHRISTIANSEN T., (1996), *Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel governance*, EU Working Papers, Robert Schuman Centre 96/53, European University Institute.
- COASE, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- COLLIER, D. (2011). Understanding process tracing. *PS Political science and politics*, 44(4), 823.

- COLEMAN, J. S. (1990) *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- CONZELMANN, T. (1998). 'Europeanisation' of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change.
- COOK, T. D., CAMPBELL, D. T., & DAY, A. (1979). *Quasi-experimentation: Design & analysis issues for field settings* (Vol. 351). Boston : Houghton Mifflin.
- CORNUT-GENTILLE, F. (2010). Modernisation de l'Etat, qualité des services publics et indicateurs. Paris. La Documentation française, p. 15
- COSANDEY, J. (2017). Qui paie, décide. Vraiment ? *Avenir Suisse*
- CRONQVIST, L. (2004). Presentation of TOSMANA: Adding multi-value variables and visual aids to QCA. *COMPASSS : WP, 20*.
- DAFFLON B. (1995). *Le fédéralisme fiscal : leçons de la théorie économique et expérience de 4 Etats fédéraux*, Michel Mignolet (éd), De Boeck, Bruxelles
- DAFFLON, B., (1996). La péréquation financière entre la Confédération et les cantons en Suisse, *Annuaire des Collectivités locales*, GRALE et CNRS, pp. 63-99.
- DAFFLON, B., (2004). Le désenchevêtrement des tâches et la péréquation financière : les chantiers du fédéralisme suisse après le 28 novembre, Chaire de finances publiques, Faculté des Sciences économiques et sociales, Université de Fribourg
- DAFFLON, B., (2005). Fédéralisme Coopératif : Une « vieille bonne » idée : Qu'apporte la collaboration ?, Que coûte-t-elle ? Conférence nationale sur le fédéralisme, *In B. Waldmann* (ed.), Bâle, P. 35-54
- DAFFLON B., (2006a). *Le fédéralisme fiscal en Suisse : un relevé des enjeux constitutionnels, des responsabilités budgétaires et de la péréquation*, Département d'économie politique, Université de Fribourg, Suisse
- DAFFLON, B. (2006b). Les chantiers du fédéralisme suisse : gouvernance renouvelée et réformes engagées, *Télescope*
- DAFFLON, B. (2013). « Les transferts financiers entre collectivités publiques » Dans : A. Ladner, JL Chappelet, Y.Emery et al. (eds), *Manuel Suisse d'administration publique*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 2012, chapitre 33, 661-678
- DAFFLON, B. (2015a). The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice. *Handbook of multilevel finance*, Edward Elgar, Cheltenham, 163-199.
- DAFFLON, B. (2015b) : Analyse prospective de l'organisation des bassins versants et de leur financement – rapport, le Mouret et Fribourg.
- DAFFLON, B. & MADDIES, T. (2008). Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier ; Université de Fribourg, AFD
- DAFFLON, B., & GILBERT, G. (2013). L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : état des lieux. *Architecture*, 5, 11.

DE MEUR, G. & RIHOUX, B. (2002). L'analyse quali-quantitative comparée (AQQC-QCA), approches, techniques et applications en sciences humaines, *Bruylant-Academia, Louvain-La-Neuve*

DE MEUR, G., RIHOUX, B., & VARONE, F. (2004). L'analyse quali-quantitative comparée (AQQC) : un outil innovant pour l'étude de l'action publique. *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, (8), 137-148.

DE MEUR, G., YAMASAKI, S., & RIHOUX, B. (2009). Addressing the Critiques of QCA.

DE ROUGEMONT, D. (1947). Choisir l'Europe (article rédigé vers septembre 1947), repris dans *L'Europe en jeu*, 55.

DEMESTEERE, R. (2005). *Le contrôle de gestion dans le secteur public*. Systèmes, Finances publiques, pp. 230

DE VISSCHER, C., (2004a). « Les relations entre pouvoir politique et hauts fonctionnaires », *Les politiques Sociales*, 64(1-2), 2004a, pp. 33-46.

DE VISSCHER, C., (2004b). « Autorité politique et la haute administration : une dichotomie repensée par la NGP », *Revue internationale de politique comparée*, Volume 11, n°2004/2, 2004b, pp. 205 à 224.

DOSE, N., & REUS, I. (2016). The effect of reformed legislative competences on Länder policy-making: determinants of fragmentation and uniformity. *Regional & Federal Studies*, 26(5), 625-644.

DREWRY G. (2000). *The Citizen and the New Contractual Public Management: the Quest for New Forms of Accountability and a New Public Lay*. Yvonne Fortin and Hugo van Hassel, eds. *Contracting in the New Public Management*, (255-271), Amsterdam

DUDLEY, G., & RICHARDSON, J. (1996). Why does policy change over time? Adversarial policy communities, alternative policy arenas, and British trunk roads policy 1945–95. *Journal of European Public Policy*, 3(1), 63-83.

EICHENBERGER, R. et FREY, B. S. (2006). *Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions (FOCJ): A Complement and Alternative to Today's Federalism*. In: Ehtisham Ahmad und Giorgio Brosio (Hrsg). *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar: 154-181. Frey S. B. & Eichenberger, R. (1999). *The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance series, EE

EISENHARDT, K. M. (1989a) Agency theory: an assessment and review'. *Academy of Management Review*, 14, 57-74.

EJERSBO, N., & GREVE, C. (2005). *Contracts as Reinvented Institutions in the Public Sector*.

ELAZAR, D. J. (1962). *The American partnership: Intergovernmental co-operation in the nineteenth-century United States*. University of Chicago Press.

ELAZAR, D. J. (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.

ELAZAR, D. J. (1995). Comparative federalism. *Polis. Political Studies*, 5(5).

EMERY, Y. & GIAUQUE D., (2005a). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris, L'Harmattan.

EMERY, Y., & GIAUQUE, D. (2005b). Employment in the public and private sectors: toward a confusing hybridization process. *International review of administrative sciences*, 71(4), 639-657.

EMERY, Y. (2000). Le service public en marche vers le XXI^e siècle. Dans : L'administration dans tous ses états, pp.3-31

EMERY, Y. (2007). Formation continue dans les services publics en Suisse. Quelles stratégies des acteurs dans un environnement managérialisé ? *De la formation professionnelle en Suisse*. Octobre-décembre 2007.

ERALY, A. et HINDRICKS, J. (2007). Le principe de responsabilité dans la gestion publique. *Reflets et perspectives de la vie économique*. De Boeck

ERHARD, (2009). «Pouvoirs et négociation», *Négociations*, 2, p. 15-22.

FALLETI, T. G. (2006). Theory-guided process-tracing in comparative politics: something old, something new. *Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*, 17(1), 9-14.

FALLETI, T. G., & LYNCH, J. F. (2009). Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative political studies*, 42(9), 1143-1166.

FELD, L. P. & SCHALTEGGER, C. *et al.* (2017). Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz. Zürich : NZZ Libro

FINGER, M. (1997). Le New Public Management – reflet et initiateur d'un changement dans la gestion des affaires publiques. Dans *Nouvelle gestion publique : chances et limites d'une réforme de l'administration*, Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL), Université de Genève, Travaux CETEL, N° 48 – Février 1997

FISHER, R., URY, W., & PATTON, B. (1987). *Getting to yes*. Simon & Schuster Sound Ideas.

FIVAT, E. (2013). *Les effets de la confiance sur les organisations autonomes de service public. Une étude comparative*. Thèse de doctorat de l'université de Lausanne

FIVAZ, J., & LADNER, A. (2005). Fallstudie: Neugestaltung des finanzausgleichs und der aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen. *Kompetenzzentrum für Public Management-Universität Bern*, 13.

FLEINER, T. (2002). Recent Developments of Swiss Federalism, Université de Fribourg, Publius. *In: The Journal of Federalism*, 32:2

FLIZOT, S. (2014). *Performance, efficacité, contrôle et évaluation de l'action publique*. Chapitre 6. Management public. P. 328

FREIBURGHHAUS, D., (2002). *Auf den Spuren des Föderalismus – in der Schweiz und In: Europa*. Bern: Haupt.

FREITAG, M. (2010). Structure versus Culture: A Comparative Study of the Influence of Political Institutions and Cultural Modernization Factors on Voter Turnout in Swiss Sub-national Parliamentary Elections. *International Political Science Review* 31(4): 428–448.

- FREITAG, M., & VATTER, A. (2008). Decentralization and fiscal discipline in sub-national governments: evidence from the Swiss federal system. *Publius: The Journal of Federalism*, 38(2), 272-294.
- FREY, B. S. & STUTZER, A. (2006). Direct Democracy: Designing a Living Constitution. In: Roger Congleton and Birgitta Swedenborg (eds). *Democratic Constitutional Design and Public Policy, Analysis and Evidence*. Cambridge: MIT Press, 2006, pp. 39-80.
- FREY, B. S., & EICHENBERGER, R. (2001a). Federalism with overlapping jurisdictions and variable levels of integration: The concept of FOCJ. In *Regionalism in Europe* (pp. 3-21). Springer US.
- FREY, B. S., & EICHENBERGER, R. (2001b). A proposal for dynamic European federalism: FOCJ. *Rules and Reason: Perspectives on Constitutional Political Economy*, 207-57.
- FREY, R. L., FREY, B. S., & EICHENBERGER, R. (1999). A case of plagiarism. *Kyklos*, 52(3), 311-311.
- FREY, R. L., KREIS G., PLATTNER G-R., RHINOW R., (2005). *Le fédéralisme suisse ; la réforme engagée. Ce qui reste à faire, le savoir suisse*, PPUR, pp. 24-25
- FREYMOND, N. (2013). La révision constitutionnelle entre contraintes politiques et expertise juridique, *LeGes – Législation & Evaluation*, vol. 2013, 2, p. 387-407
- FRIEDRICH, C. J. (1968). *Trends of federalism in theory and practice* (Vol. 652). New York: Praeger.
- FRIEDRICH, C. J. (1974). *Limited government: a comparison*. Prentice Hall.
- FROIDEVAUX, D. (1997). Construction de la nation et pluralisme suisses : idéologie et pratiques. *Swiss Political Science Review*, 3(4), 1-30.
- GAUDIN, J-P., (2007). *Gouverner par contrat*, 2^e édition revue et augmentée, Les Presses Sciences Po, Paris
- GEORGE, A. L., & BENNETT, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Mit Press.
- GEORGE, A. L., & MCKEOWN, T. J. (1985). Case studies and theories of organizational decision making. *Advances in information processing in organizations*, 2(1), 21-58.
- GEYS B. & K.A. KONRAD (2010). Federalism and Optimal Allocation across Levels of Governance, In: *Handbook on Multi-Level Governance*, H. Enderlein, S. Wälti and M. Zürn (eds.), Edward Elgar Publishing, pp. 32-46
- GHERTMAN, M. (2003). Management : les constructeurs. Oliver Williamson et la théorie des coûts de transaction. *Revue Française de Gestion*, 43-64.
- GIAUQUE, D. (2013). L'administration publique fédérale suisse en comparaison internationale : à la recherche d'une tradition administrative. *Manuel d'administration publique suisse*, 31-43.
- GIAUQUE, D., & EMERY, Y. (2008). *Repenser la gestion publique : bilan et perspectives en Suisse* (Vol. 51). Collection le savoir suisse.

GIAUQUE, D., RESENTERRA, F., & SIGGEN, M. (2010). Trois cantons suisses face aux réformes. Une impossible séparation entre sphères politique et administrative ? *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, (19), 243-268.

GILLET, R. (1991). *L'efficience informationnelle du marché boursier : aspects théoriques et empiriques* (No. 1991005). Université catholique de Louvain, Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES).

GREINER, J. (1996). Positioning performance measurement for the Twenty-First Century, in Halachmi, A. and Bouckaert, G. (eds.) (1996), *Organizational Performance and Measurement in: The Public Sector: Toward Serive, Effort and Accomplishment Reporting*, (Westport, CT: Quorum Books).

GRIN, F. (2010). L'aménagement linguistique en Suisse. *Télescope*, ETI, UNIGE

GRUENING, G., (2001). « Origin and Theoretical Basis of New Public Management », *International Public Management Journal*, 4(1), pp. 1-25.

GUENOUN, M. (2010). Le management de la performance publique locale. Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales. Sciences de l'Homme et Société. Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III, 2009. Français

GUNLICKS, A. B. (2005). German Federalism and Recent Reform Efforts. *In: German Law Journal* 6(10), pp. 128-296

HAAS, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, 46(1), 1-35.

HALL, P. A., & TAYLOR, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.

HARGUINDEGUY, J-B. (2014). Cycle (policy cycle), in Laurie Boussaguet *et al. Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2014 (4^e éd.), p. 196-201.

HAUSEMER, P. (2007). Book Review : Pascal Delwit and Philippe Poirier, eds, *Parlement puissant, électeurs absents? Les élections européennes de juin 2004*. Brussels : Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, 320 pp. *Party Politics*, 13(4), 532-534.

HEBRARD, P. (2013). Quelle «approche par les compétences» et quels référentiels pour la formation professionnelle aux métiers de la relation humaine ? *Les dossiers des sciences de l'éducation*, (30), 17-34.

HERGENHAN, J. (2000). *Le fédéralisme allemand et la construction européenne*. Notre Europe.

HIRSCHMAN, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states* (Vol. 25). Harvard university press.

HOOD, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *In : Public Administration*, 69 : 3-19

HOOD, C., (2001). « Relations entre ministres / politiciens et fonctionnaires : l'ancien et le nouveau marchandage » in : Peters, B.G. et Savoie, D.J., *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 129-150.

- HOOD, C. (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, 9(2), 191-210.
- HOOGHE L. & MARKS G. (2001). Multi-level governance, *In: Rowan and Littlefield*, New York
- HOOGHE, L. & MARKS, G. (2003). "Unraveling the central state, but how? Types of multilevel governance". *American Political Science Review* 103, 233-43
- HOOGHE, L., MARKS, G. N., & SCHAKEL, A. H. (2010). *The rise of regional authority: A comparative study of 42 democracies*. Routledge.
- HORBER-PAPAZIAN, K., & SOGUEL, N. C. (1996). La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes. *Swiss Political Science Review*, 2(2), 1-23.
- HORBER-PAPAZIAN, K. (2004). L » intervention des communes dans les politiques publiques. Thèse, EPFL
- HUEGLIN, T. O. (2013). Comparing federalisms: Variations or distinct models? *Federal dynamics: Continuity, change, and the varieties of federalism*, 27-47.
- HUEGLIN, T. O., & FENNA, A. (2015). *Comparative federalism: A systematic inquiry*. University of Toronto Press.
- IMBEAU, L. M. (2005). *Politiques publiques comparées dans les Etas fédérés : l'Allemagne, l'Australie, le Canada, les Etats-Unis et la Suisse*. Presses Université Laval.
- JACOB, S., & SCHIFFNIO, N. (2007). Les politiques publiques du risque. *Politique et sociétés*, 26(2-3), 19-26.
- JACOT-DESCOMBES, C. (2013). *A la croisée des modèles du fédéralisme fiscal et coopératif : les résultats des réformes de répartition des tâches cantons-communes en Suisse.*, Université de Lausanne, Faculté des sciences sociales et politiques, Horber-Papazian, K. (dir.), 469 p.
- JEANRENAUD, KLAGES, SCHUEDER *et al.* (1998). Utilisation des indicateurs de performance dans les services publics locaux, rapport comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), *Communes et régions d'Europe*, n°63
- JENSEN, M. C., & MECKLING, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *In: Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.
- KIM, S., & SCHMITTER, P. C. (2005). The experience of European integration and potential for Northeast Asian integration. *Asian Perspective*, 5-39.
- KING, G., KEOHANE, R. O., & VERBA, S. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton university press.
- KISSLING-NÄF & WÄLTI S. (2007). "The Implementation of Public Policies", in U. Klöti, P.Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos and P. Sciarini (eds.), *Handbook of Swiss Politics*. 2nd Completely Revised Edition, Zurich: NZZ, pp. 501-24.
- KISSLING-NÄF, I. & WÄLTI S. (2006). Der Vollzug öffentlicher Politiken, in: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg.) *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich: NZZ. 4. Auflage. S. 528-551

- KLÖTI, U., & WIDMER, T. (1997). Untersuchungsdesigns. *Einführung in die Politikevaluation*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 185-213.
- KNAPP, B. (1986). "Étapes du fédéralisme suisse", in Raimund E. GERMANNet Ernest WEIBEL(éds.). *Manuel système politique de la Suisse*, 3. Berne : Haupt, pp. 31-54.
- KNOEPFEL, P. (1995). New Public Management: Vorprogrammierte Enttäuschungen oder politische Flursehüden. Eine Kritik aus der Sicht der Politikanalyse“ in: P. Hablützel, Th. Flaldemann, K. Schedler, K. Schwaar (Hrsg.) 1995, p. 453 – 470.
- KNOEPFEL, P. & VARONE, F. (1999). Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs. *Politiques et management public*, 17(2), 123-145.
- KNOEPFEL, P., HORBER-PAPAZIAN K., BENNINGHOFF M., TERRIBLINI S. & WALT S. (1997). Le fédéralisme d'exécution en matière de politiques publiques à incidences spatiales. IDHEAP, Lausanne
- KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F., & HILL, M. (2011). *Public policy analysis*. Policy Press.
- KNOEPFEL, PETER & BUSSMANN, W. (1997). Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt, in Werner Bussmann, Ulrich Klöti and Peter Knöpfel (eds), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel: Helbing & Lichtenhan, pp. 58-77
- KNORR-CETINA, K. (1999). Epistemic communities. *Harvard: Harvard Educational*.
- KRIESI H., et TRECHSEL A. H. (2008). *The Politics of Switzerland; Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge University Press
- KRIESI, H. (Ed.). (1995). *New social movements in Western Europe: A comparative analysis* (Vol. 5). U of Minnesota Press.
- KROPP, S., & BEHNKE, N. (2016). Marble cake dreaming of layer cake: the merits and pitfalls of disentanglement in German federalism reform. *Regional & Federal Studies*, 26(5), 667-686.
- KROPP, S., (2010). *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Lehrbuch, Governance
- KUHLMANN, S., & WOLLMANN, H. (2014). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Edward Elgar Publishing.
- LADNER A., CHAPPELET J-L., EMERY Y., KNOEPFEL P., MADER L., SOGUEL N. and VARONE F., (2013): *Manuel d'administration publique Suisse*, PPUR
- LADNER, A. (1994). Finanzkompetenzen der Gemeinden—ein Überblick über die Praxis. *Finanzföderalismus*. Bern: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, 64-85.
- LADNER, A. (2010). Intergovernmental relations in Switzerland: towards a new concept for allocating tasks and balancing differences. In: Goldsmith M. J et Page, E.C, (Ed.), *Changing Government relations in Europe: from Localism to intergovernmentalism*, Routledge, ECPR Studies in European Political Science, pp. 2010-227
- LADNER, A. (2011). Switzerland: Subsidiarity, Power Sharing and Direct Democracy. In: Loughlin J., Hendriks F., Lidström A., (Ed.), *The Oxford Handbook of local and Regional Democracy in Europe*, pp. 196-220

- LADNER, A. (2013a). « The Significance of Territorial Size – Is small beautiful? », in: *Hanspeter Kriesi and Lars Müller* (eds.) *Democracy an Ongoing Challenge*. Zürich: Lars Müller Publishers.
- LADNER, A. (2013b). La gouvernance – La solution pour une réorganisation territoriale de la Suisse ?, Vodoz, Luc, Laurent Thévoz et Prisca Faure (eds). Dans : *Les horizons de la gouvernance territoriale*. Lausanne : PPUR. P. 65-74
- LADNER, A., (2015). Switzerland: Bottom-up Parties and Interest Groups with Strong Integrative Tendencies. Chapter 10 *In Political Parties and Civil Society in Federal countries*, edited by DETTERBECK K., RENZSCH W., KINCAID, J. Forum of Federations, International Association of Centers for Federal Studies
- LADNER, A., KEUFFER, N. et BALDERSHEIM, H. (2016a). "Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014)", *Regional and Federal Studies*, Volume 26, Issue 3, pp. 321-357.
- LADNER, A. (2016b). Administration Reforms in Swiss Municipalities over the last Twenty Years – The end of New Public Management? *Lex Localis – Journal of local self-government*, Vol. 14, n°2, 102-207
- LAFFONT J-J., MARTIMOT, D. (2001). *The Theory of Incentives I: The principal-agent Model*, Princetown University Press, p. 13
- LAFFONT, J.-J. & MARTIMORT, D. (2002). *The Theory of Incentives*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- LANE, J-E. & ERSSON, S. (2002). *Culture and politics: a comparative approach*. Aldershot, Hanks, England, Ashgate, 353 p.
- LE GALES, P. (1998). Régulation, gouvernance et territoire. *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 203-240.
- LECHEVALIER, A. (2002). La protection sociale en Europe : la convergence par le marché. *L'Économie politique*, (1), 85-102.
- LECHEVALIER, A. (2003). La dynamique du pacte fédéral et social en Allemagne. *Sociétés contemporaines*, (3), 33-56.
- LEHMBRUCH, G. (1977). Liberal corporatism and party government. *Comparative Political Studies*, 10(1), 91-126.
- LERESCHE, J. P., & BENNINGHOFF, M. (2013). Le rôle de l'État fédéral dans la reconfiguration des territoires de la coordination interuniversitaire. Le cas suisse. *Sciences de la société*, (90), 110-127.
- LEVRAT, N. (2005). L'Europe et ses collectivités territoriales. *PIE Peter Lang*, 28.
- LHOTTA, R., & VON BLUMENTHAL, J. (2015). Intergovernmental relations in the federal republic of Germany: complex cooperation and party politics. *Intergovernmental relations in federal systems: comparative structures and dynamics*, eds. Johanne Poirier, Cheryl Saunders and John Kincaid, 206-38.

- LIENHARD A., RITZ A., RETO S., LADNER, A., (Hrsg.). (2005). „10 Jahre New Public Management in der Schweiz.“ Bern : Haupt Verlag.
- LIENHARD, A. (2006). Les Partenariats Public Privé (PPP) en Suisse. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 72(4), 587-604.
- LIJPHART, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, p. 189
- LIKERT, R. (1932). A technique for the measurement of attitudes. *Archives of psychology*.
- LINDER, W., & VATTER, A. (2001). Institutions and outcomes of Swiss federalism: The role of the cantons in Swiss politics. *West European Politics*, 24(2), 95-122.
- LONGEST, K. & VAISEY, S. (2008). *Fuzzy: A program for Performing Qualitative Comparative Analyses (QCA) in Stata*. *Stata Journal* 8 (1): 79-104
- LUCAS, S. R., & SZATROWSKI, A. (2014). Qualitative comparative analysis in critical perspective. *Sociological Methodology*, 44(1), 1-79.
- MALINVERNI, G. (1988). Le droit comparé dans le contexte fédéral suisse. *Revue internationale de droit comparé*, vol. 40 n°3, pp. 583-607
- MANOW, P., & BURKHART, S. (2004). Legislative autolimitation under divided government: evidence from the German case, 1976-2002.
- MARKS, G. (1996). An Actor-Centered Approach to Multi-Level Governance. In Jeffery C., *The regional Dimension of the EU-Towards a “Third Level” in Europe? The German Länder in the European Union*, In: *political Studies*, Vol. XLIV, pp. 20-38
- MARKS, G., & HOOGHE, L. (2003). National identity and support for European integration.
- MARTIN, D. C. (1989). A la quête des OPNI. Comment traiter l'invention du politique ? *Revue française de science politique*, 793-815.
- MARTIN, J. (1995). *Contracting and Accountability*, Jonathan Boston, Eds. *The State under Contract*, 78-111, Wellington, Bridget Willams Boston.
- MARX, A. (2010). Crisp-set qualitative comparative analysis (csQCA) and model specification: Benchmarks for future csQCA applications. *International Journal of Multiple Research Approaches*, 4(2), 138-158.
- MARX, A., & DUSA, A. (2011). Crisp-set qualitative comparative analysis (csQCA), contradictions and consistency benchmarks for model specification. *Methodological Innovations Online*, 6(2), 103-148.
- MARX, A., RIHOUX, B., & RAGIN, C. (2014). The origins, development, and application of Qualitative Comparative Analysis: the first 25 years. *European Political Science Review*, 6(1), 115-142.
- MATHYS, L. & KEUFFER, N. (2015). La réfonte du fédéralisme suisse : impacts sur les autonomies cantonales et communales. *Federalism-e, Queen's University, Canada*
- MATHYS, L. (2015). The Swiss reform of the allocation of tasks: The conventions-programs as a new partnership model for vertical cooperation? *Federal Governance*, vol. 12, no. 1, pp. 26-60

- MATHYS, L. (2016). *Les conventions-programmes : Un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse*. Cahier de l'IDHEAP 294/2016, 198 p
- MAVROT, C. & SAGER, F. (2017). Vertical epistemic communities in multilevel governance. *Policy & Politics*.
- MESSAOUDENE, L. & HERNANDEZ, S. (2013). La communication sociale, un levier de performance organisationnelle ? Le cas des politiques de santé publique en matière de nutrition. *Management & Avenir*, (3), 146-167.
- MIGNOLET, M. (2006). La performance économique de la Wallonie : éléments de diagnostic et réflexions politiques. *Le plan d'actions prioritaires de la Région wallonne*, 91.
- MILLER G. J., (2005). The Political Evolution of Principal-agent models. *In: Annual Review Political Sciences*, University of Washington
- MOTTU E., (1997). Réforme de la péréquation financière et principe de subsidiarité. *In: Swiss political Science Review*, vol. 3, n°3, pp.133-151
- MUELLER, S. (2013). Shared rule in federal political systems: Conceptual lessons from subnational Switzerland. *Publius : The Journal of Federalism*
- MUELLER, S., & DARDANELLI, P. (2014). Langue, culture politique et centralisation en Suisse. *Revue internationale de politique comparée*, 21(4), 83-104.
- MUELLER, S. (2015a). *Theorising Decentralisation : Comparative Evidence from Sub-national Switzerland*. ECPR Press.
- MUELLER, S., & DARDANELLI, P. (2016, July). Dynamic De/Centralisation in Switzerland. Paper presented at the 24th IPSA World Congress. Poznań, Poland.
- MUELLER, S. & GIUDICI, A. (2017). *Il federalism svizzero. Attori, strutture e processi*. Le Spide della Svizzera. Armando Dado Editore. Con contributi di : D. Bochsler, F. Cappelletti, P. Dardanelli, A. Giudici, D. Kübler, S. Mueller, N. Stojanovic, A. Vatter.
- MULLER, P. (2011). *Les politiques publiques : «Que sais-je ?» n° 2534*. Presses universitaires de France.
- NÜSSLI, K. (1985). *Föderalismus in der Schweiz: Konzepte, Indikatoren, Daten* (Vol. 12). Rüegger.
- OATES, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, p. 18
- PAINTER, M. (2010). *Tradition and public administration*. Springer.
- PAPADOPOULOS, I. (2002). Connecting minorities to the Swiss Federal System: A Frozen Conception of Representation and the Problem of Requisite Variety. *In: Publius*, 32, 47-65 pp.
- PAPADOPOULOS, Y. (2005). Taking stock of multi-level governance networks. *European Political Science*, 4(3), 316-327.
- PAPADOPOULOS, Y. (2008). Europeanization? Two logics of change of policy-making patterns in Switzerland. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10(3), 255-278.

- PERRIN G., (1968). Organisation, fonctions et autonomie de la commune suisse, In : *Revue juridique et politique*, pp. 695-730
- PETERS, B. G., & PIERRE, J. (2001). Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, 29(2), 131-135.
- PFEIFFER, K., & WEBER, L. (1991). Le fédéralisme suisse à l'épreuve du temps : un modèle pour l'Europe ? In : *Politiques et management public*, 9(2), 103-138.
- PICHARD, A. (2004). *La question jurassienne : avant et après la naissance du 23^{ème} canton suisse* (Vol. 16). Collection le savoir suisse.
- POIRIER, J., SAUNDERS, C., KINCAID, J. (2015). *Intergovernmental Relations in Federal Systems*. Hardback, pp. 528
- POLLITT C. & BOUCKAERT G., (2004). *Public Management Reform: A comparative analysis*. Second expanded edition, Oxford University Press
- POLLITT C., BOUCKAERT G., (2003). Evaluating Public Management Reforms: An International Perspective. In: Wollman Hellmut (Ed) *Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and practices in international perspective*. Edward Elgar, Cheltenham UK, pp.-35
- PROELLER, I. (2007). Outcome-orientation in performance contracts empirical evidence from Swiss local governments. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 95-111.
- PROVAN, K. G., MILWARD, B. (1991). "Institutional-level norms and organizational involvement in a service-implementation network". *Journal of Public Administration Research and Theory*; 1: 391-417
- QUINN, R. E. (1988). *Beyond rational management: Mastering the paradoxes and competing demands of high performance*. Jossey-Bass.
- QUINN, R. E., & ROHRBAUGH, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis. *Management science*, 29(3), 363-377.
- RACKHAM, N., & CARLISLE, J. (1978). The effective negotiator—Part I: The behavior of successful negotiators. *Journal of European Industrial Training*, 2(6), 6-11.
- RAGIN, C. (1987). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative methods*. Berkeley: University of California.
- RAGIN, C. C. (2006). Set relations in social research: Evaluating their consistency and coverage. *Political Analysis*, 14(3), 291-310.
- RAGIN, C. C. (2009). Reflections on casing and case-oriented research. *The Sage handbook of case-based methods*, 522-534.
- RAGIN, C. C. (2008). *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond* (Vol. 240). Chicago: University of Chicago Press.
- RAIMUND G. et WEIS, K. (1995). *Les administrations cantonales : une vue comparative*, Haupt, Berne
- RAPPARD W. E., (1951). De la centralisation en Suisse. Dans : *Revue française de science politique*, 1^{er} année n°1-2, pp. 133-155

- RHINOW, R. (2006). Le fédéralisme suisse : L'approche juridique. *Le fédéralisme suisse : la réforme engagée, ce qui reste à faire*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 61-87.
- RHODES, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University press.
- RIHOUX, B. (2006). Qualitative comparative analysis (QCA) and related systematic comparative methods recent advances and remaining challenges for social science research. *International Sociology*, 21(5), 679-706.
- RIHOUX, B. (2008). Case-Oriented Configurational Research: Qualitative Comparative Analysis (Qca), Fuzzy Sets, and Related Techniques. In *The Oxford handbook of political methodology*.
- RIHOUX, B., & LOBE, B. (2009). The case for qualitative comparative analysis (QCA): Adding leverage for thick cross-case comparison. *The Sage handbook of case-based methods*, 222-242.
- RIHOUX, B., & RAGIN, C. C. (2009). *Configurational comparative methods : Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Sage.
- RIHOUX, B., MARX, A., & ALAMOS-CONCHA, P. (2015). 25 années de QCA (Qualitative Comparative Analysis) : quel chemin parcouru ?. *Revue internationale de politique comparée*, 21(2), 61-79.
- RIKER, W. H. (1975). *Federalism*. In Handbook of Political Science. Vol. 5, Governmental Institutions and Processes, edited by Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby. Reading. Mass. : Addison-Wesley, 1975
- ROETHLISBERGER, M. (2016). *La Conférence des Gouvernements Cantonaux : la réponse des cantons à la centralisation des compétences*. Working paper de l'IDHEAP, Unité Administration suisse et politiques institutionnelles
- ROHLFING, I., & SCHNEIDER, C. Q. (2013). Improving research on necessary conditions: Formalized case selection for process tracing after QCA. *Political Research Quarterly*, 220-235.
- ROHLFING, I., & SCHNEIDER, C. Q. (2016). A unifying framework for causal analysis in set-theoretic multimethod research. *Sociological Methods & Research*, 0049124115626170.
- RUFFIER, J. (1996). *L'efficience productive... Comment marchent les usines* (Doctoral dissertation, Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines).
- SABATIER, P. A. (1997). The status and development of policy theory: A reply to Hill. *Policy Currents*, 7(4), 1-10.
- SAGER, F. (2003). Kompensationsmöglichkeiten föderaler Vollzugsdefizite. Das Beispiel der kantonalen Alkoholpräventionspolitiken. *Swiss Political Science Review*, 9(1), 309-333.
- SAGER, F., & STADELMANN-STEFFEN, I. (2008). *Politikberatung in der Schweiz*.
- SALAI, R. (2010). *Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage de politiques publiques par la performance*. La Documentation française. P. 400, vol. 1
- SARTORI, G. (1984). Guidelines for concept analysis. *Social science concepts: A systematic analysis*, 15-85.

- SAUSSIÉ, S., & YVRANDE-BILLON, A. (2010). Economie des coûts de transaction. *La découverte*.
- SCHALTEGGER, C. A., WINISTÖRFER, M. M. & FÄSSLER, L. (2017). L'enchevêtrement des tâches, une menace pour le fédéralisme. *La Vie économique*. 10/2017
- SCHARPF, F. W. (1985). Die Politikverflechtungsfälle – Falle: Europäische integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in *Politische Vierteljahresschrift* 26, (4), s. 323 ff.
- SCHARPF, W. F. (1997). Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance, *Journal of European Public Policy*, 4:4, 520-538
- SCHARPF, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.
- SCHARPF, F. W. (2005). No exit from the joint decision trap? Can German federalism reform itself?.
- SCHARPF, F. W. (2008). Community, diversity and autonomy: The challenges of reforming German federalism. *German Politics*, 17(4), 509-521.
- SCHARPF, F. W. (2009). *Föderalismusreform: kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*. Frankfurt: Campus Verlag.
- SCHEDLER, K. (1994). Performance measurement in a direct democratic environment: local government reforms in Switzerland. *Public Budgeting & Finance*, 14(4), 36-53.
- SCHEDLER, K., & PROELLER, I. (2006). *New Public Management*. Bern : Haupt
- SCHMITT, N. (2012). Le fédéralisme : plus fragile et plus nécessaire que jamais. *L'Europe en Formation*, (1), 143-168.
- SCHMITT, J., & BEACH, D. (2015). The contribution of process tracing to theory-based evaluations of complex aid instruments. *Evaluation*, 21(4), 429-447.
- SCHNEIDER, C. Q., & ROHLFING, I. (2013). Combining QCA and process tracing in set-theoretic multi-method research. *Sociological Methods & Research*, 42(4), 559-597.
- SCHNEIDER, C. Q., & WAGEMANN, C. (2007). *Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets*. Barbara Budrich.
- SCHNEIDER, C. Q., & WAGEMANN, C. (2010). Standards of good practice in qualitative comparative analysis (QCA) and fuzzy-sets. *Comparative Sociology*, 9(3), 397-418.
- SCHNEIDER, C. Q., & WAGEMANN, C. (2012). *Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge University Press.
- SCHÖNENBERGER, A. (2013). *Öffentliche Finanzen der Schweiz*.
- SCHÖNHOFEN, K. (2004). Sozialdemokratie und Gewerkschaften. *Historische Aspekte einer schwierigen Partnerschaft*. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 54(6), 321-327.
- SCHÖNI, A. (2005). *Le contrôle parlementaire des conventions intercantionales*. IDHEAP working paper, 4.
- SCHWAGER, R. (1999). The theory of administrative federalism: An alternative to fiscal centralization and decentralization. *Public Finance Review*, 27(3), 282-309.

- SCIARINI P. et BOCHSLER, D. (2006). Réforme du fédéralisme suisse : contribution, promesses et limites de la collaboration intercantionales, chapitre 19 dans Dans Chappelet, J. L. (Ed.). (2006). *Contributions à l'action publique*. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- SEAWRIGHT, J. (2005). Qualitative comparative analysis vis-à-vis regression. *Studies in Comparative International Development*, 40(1), 3-26.
- SERDÜLT, U., & SCHENKEL, W. (2007). *Intergovernmental relations and multi-level governance*.
- SIMON, H. A. (1947). Administrative behavior; a study of decision-making processes in administrative organization
- SISCOTTE, C., CHAMPAGNE, F., & CONTANDRIOPOULOS, A. P. (1999). La performance organisationnelle des organismes publics de santé. Ruptures, *Revue transdisciplinaire en santé*, 6(1), 34-46.
- SKAANING, S. E. (2011). Assessing the robustness of crisp-set and fuzzy-set QCA results. *Sociological Methods & Research*.
- SMITH, A. (2007). Multi-level Governance: What it is and How Can be Studied. *Handbook of Public Administration*. Londres, sage, 377-394.
- SMOUTS, M. C. (2001). Risque planétaire et sécurité environnementale. *Esprit (1940-)*, 133-141.
- SOGUEL, N. (2006). Coordination et décentralisation des règles budgétaires dans une structure fédéraliste. Le cas des cantons suisses. *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, (1), 27-48.
- STREECK, W., & THELEN, K. A. (Eds.). (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- STEINER R., and C. KAISER (2013). Administration communale. *Dans Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (143-160).
- STEINMO, S. (2010). Néo-institutionnalisme historique. In *Dictionnaire des politiques publiques* (Vol. 3, pp. 367-374). Presses de Sciences Po (PFNSP).
- STEPHENSON, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: 'Where does it come from? What is it? Where is it going?' *Journal of European public policy*, 20(6), 817-837.
- TANQUEREL, T. et BELLANGER, F. (2007). L'avenir juridique des communes. *Pratique du droit administratif*. Genève, Zürich et Bâle, pp.28-29
- TEUNE, H., & PRZEWORSKI, A. (1970). *The logic of comparative social inquiry* (pp. 32-34). New York: Wiley-Interscience.
- THIEBEN, U. (2001). *Fiscal Decentralisation and Economic Growth in High Income OECD Countries* European Network of Economic Policy Research Institutes (No. 1). Working Paper.
- THIEM, A. (2014). Navigating the Complexities of Qualitative Comparative Analysis Case Numbers, Necessity Relations, and Model Ambiguities. *Evaluation Review*,
- THIEM, A., & DUSA, A. (2013). QCA: A package for qualitative comparative analysis. *The R Journal*, 5(1), 87-97.

TIEBOUT, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*, 416-424.

TSEBELIS, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton University Press.

TURKEWITSCH, L., & STEIN, M. (2013). La gouvernance multiniveau et la nouvelle gestion publique : des idées nouvelles à intégrer aux approches traditionnelles du fédéralisme dans le contexte de l'étude des relations intergouvernementales. *Télescope : Revue d'analyse comparée en administration publique*, 19(1), 85-114.

URIO, P., & HAYOZ, N. (1985). Le système politique suisse : Entre pluralisme, élitisme et néo-corporatisme. *Il Politico*, 589-630.

VAILLANT, J. (2008). « Aux origines du fédéralisme allemand », Dans : Allemagne d'aujourd'hui, Revue d'information et de recherche sur l'Allemagne, n°184 avril-juin, p.11

VAISEY, S. (2009). Motivation and justification: A dual-process model of culture in action. *American Journal of Sociology*, 114(6), 1675-1715.

VAN HAEPEREN, B. (2012). Que sont devenus les principes du New Public Management ?. Le cas de l'administration régionale wallonne. *Reflets et perspectives de la vie économique*. 2012/2 (Tome LI). De Boeck supérieur. Échec

VATTER, A. (2005). The transformation of access and veto points in Swiss federalism. *Regional and Federal Studies*, 15(1), 1-17.

VATTER, A. (2006a). „Die Kantone“, in: Klöti, Ulrich et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. 4. Aufl. S. 203-232.

VATTER, A. (Ed.). (2006b). *Föderalismusreform: Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Neue Zürcher Zeitung.

VATTER, A. (2016). *Das politische System der Schweiz* (Vol. 4011). UTB.

VATTER, A., ARENS, ARNOLD, T. & A. MUELLER, S., (2017) Chapter: Föderalismus und Dezentralisierung in der Schweiz: Die politischen Effekte der Föderalismusreform NFA. In: *Jahrbuch für Föderalismus 2017: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Publisher: Nomos, Editors: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen EZFF

VATTER, A. (2018). *Swiss Federalism. The transformation of a Federal Model*. Routledge, London, NY

VOUATAT, B. (1996). La codification du vote en Suisse (1848-1918), *fédéralisme et construction du citoyen*. *Genèses*, 23(1), 76-99.

WACHENDORFER-SCHMIDT, U. (2004). I. Aspects politiques de la réforme du fédéralisme. Le cas allemand. *Annuaire des collectivités locales*, 24(1), 257-278.

WALDMANN, B. (2015). Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garanten für einen substanziellen Föderalismus. In: Newsletter IFF 4/2015 vom 1. Dezember

WALDMANN, B. (2016). Föderalismus in der Schweiz: Nur noch Folkore?, in: Hrbek Rudolf/Grosse Hüttmann Martin (Hrsg.), *Föderalismus – das problem oder die Lösung?* Baden-Baden 2016, s. 103 ff. (zit 2016, Folkore)

- WALTER, F. (2011). *La Suisse. Au-delà du paysage*, Gallimard, Allemagne
- WÄLTI, S. (2001). *Le fédéralisme d'exécution sous pression : la mise en Allemagne des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral Suisse*. Helbing & Lichtenhahn.
- WÄLTI, S. (2003). L'effet des rapports financiers sur la dynamique fédérale : la qualité médiative du fédéralisme suisse. *Swiss Political Science Review*, 9(1), 91-108.
- WATERMAN, R. W., & MEIER, K. J. (1998). Principal-agent models: an expansion?. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 173-202.
- WATTS, R. L. (1996). Comparing federal systems in the 1990s. Kingston, Ont: *Institute of Intergovernmental Relations*, Queen's University.
- WATTS, R. (2002). *Comparaison des régimes fédéraux*, 2^e éd. Queen's University, Canada
- WATTS, R. L. (2015). Comparing Federal Political Systems. *Understanding Federalism and Federation*, 11.
- WELLSTEIN G. (2012). Why Federal Reform Succeeded in Switzerland. In: Benz, A. and F. Knüpling (ed.): *Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison*. Opladen/Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers, 81-95 pp.
- WELLSTEIN, G. (2001). "Analyse de la RPT entre la Confédération et les cantons", *Dans : La Vie économique*, Revue de politique économique
- WIDMER, T., & DE ROCCHI, T. (2012). *Evaluation: Grundlagen, Ansätze und Anwendungen*. Rügger.
- WILLIAMS T. & S. GEMPERLE (2015) Comparative Process Tracing: A Methodological Framework for Integrating QCA and Process Tracing, Conference Paper, Annual Conference of the Swiss Political Science Association & 6^{ème} Congrès des associations francophones de Science Politique (CoSPoF 2015), At Lausanne, Switzerland
- WILLIAMS, T., GEMPERLE, S. (2016). Sequence will tell! Integrating temporality into set-theoretic multi-method research combining comparative process tracing and qualitative comparative analysis. *International Journal of Social Research Methodology*: 1-15
- WILLIAMSON, O. E. (1975). Markets and hierarchies. *New York*, 26-30.
- WOLLMANN, H. (2004). Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organizations. *Local Government Studies*, 30(4), 639-665.
- YIN, R. (1994). *Case study research: Design and methods*. Beverly Hills.
- ZIMMERMANN, W. (1990). « Un inventaire des évaluations au niveau fédéral » in Horber-Papazian Katia (dir.), *Evaluation des politiques publiques en Suisse. Pourquoi ? Pour qui ? Comment ?*, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 85
- ZITO, A. R., & SCHOUT, A. (2009). Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning. *Journal of European Public Policy*, 16(8), 1103-1123.
- ZUFFEREY, J-B. (2010). *Le droit des partenariats publics-privés, « PPP » : état des lieux*. *Contrats et marchés*. UNIFR

Rapports et documents institutionnels

AFF, « Effizienzgewinne bei entflochtenen Aufgabenbereichen im Rahmen NFA », 2013

AFF, manuel MCH : annexes plan comptable MCH2 et classification fonctionnelle », Srs-csppc, décembre 2014, p. 1 à 53

ANNEE POLITIQUE SUISSE, « 1947: Grundladen der Staatsordnung Politische Grundfragen und Nationalbewusstsein

AVENIR SUISSE, Lukas Rühli et Natanael Rother : « Pour une revitalisation du fédéralisme suisse. Résumé et adaptation succincte en français de l'étude « NFA 2 – Für eine Revitalisierung des Schweizer Föderalismus »

AVENIR SUISSE, Jérôme Cosandey. « Qui paie, décide. Vraiment ? ». 2 octobre 2017

CDC, « Réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons », prise de position du 24 juin 2016, Berne

CDC, « RPT entre la Confédération et les cantons », brochure d'information, septembre 2007

CDF, « Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Grundzüge : Bericht der vom Eidg.» Finanzdepartement und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragenen Projektorganisation, Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, Bern, Luzern : [Eidg. Finanzdepartement], 1996, 66, 20 S ; 30 cm + ; Zusammenfassung ([18] S.) : III

CDF, « Risques et défis liés aux Conventions-programmes ; rapport de synthèse », publié le 2 avril 2014, n° 1.12507.601.00402.01

CDF, « Le nouvel instrument des conventions-programmes. RPT. Simplifier les flux financiers et mieux gérer les fonds ». Audit 9304, décembre 2009

CDF, « Audit de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Résultats des audits effectués en 2015 auprès des offices fédéraux et cantonaux ». 20 octobre 2015

CDF, « Conseil en matière de gestion des subventions », mai 2017

CF, « La Confédération et les cantons lancent les programmes d'intégration cantonaux 2014- 2017 », 28 février 2014

CF, « Message relatif à une nouvelle constitution fédérale », publié dans la FF le 20 novembre 1996, n°96.091

CF, « Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons » publié le 7 septembre 2005, n°05-070

CF, « Message sur la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons », publié le 14 novembre 2001, n°05-074

CF, « Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT entre la Confédération et les cantons », réalisé par l'AFF, mars 2014

CF, « Respect des principes de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) », 12 septembre 2014 en réponse au postulat 12.3412 (Stadler Markus) du 29 mai 2012. Confédération suisse

CF, Message relatif au programme pluriannuel de la Confédération 2008-15 concernant la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale et son financement du 28 février 2007

CF, Message relatif aux premières mesures pour la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons de 1981, p. 711

CF, Message sur la promotion économique pour les années 2012-15 du 23 février 2011

CF, Message sur la RPT entre la Confédération et les cantons de 2001 et de 2005

CF, Rapport sur les conventions fixant des règles de droit conclues entre la Confédération et les cantons, établi en réponse au postulat « Conseil des Etats 01.3426 Commission des institutions politiques CE (99.436). Traités normatifs conclu entre la Confédération et les cantons » du 27 août 2001

CF, réponse du 13.09.2000 à l'interpellation 00.3404 déposée par Andreas Gross le 23.06.2000 au Conseil national « Interprétation de l'article 50 de la Constitution fédérale ».

CN (motion 13.3363) sur la séparation des tâches entre la Confédération et les cantons. Rapport de la commission des finances du 9 février 2015.

CSI, « Le système fiscal suisse », édition 2013, Berne

CSI, Division Etudes et supports, « Les grandes lignes du régime fiscal suisse », AFC, Berne, 2012

DEE, Nouvelle politique régionale du canton de Fribourg, guide pratique, promotion économique, Kurt Fluri, mars 2017

DETEC, ARE, « Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 3^{ème} génération », 16 février 2015

DFE, « Loi fédérale sur la politique régionale (LPR) ; résultats de la procédure de consultation », novembre 2004

DFF et CdC, « Préparatifs et pierres d'angle », Thème clé de la RPT 3, publié en septembre 2004

DFF et CdC, « RPT entre la Confédération et les cantons », Berne, septembre 2007

DFF, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone im Auftrag der Eidg. Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, R.L. Frey, A. Spillmann, B. Dafflon, C. Jeanrenaud, A. Meier (co-auteurs), Berne, 31 mars 1994.

DFF, Rapport sur le développement de la gestion administrative axé sur les objets et les résultats (NMG), 16 avril 2013

DFJP, « Eléments pour l'étude d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons : du 31 août 1977 », 1980, Berne, pp. 26

EASYPOL, Théories et pratiques de la négociation, FAO, 2007

ECONOMIE SUISSE, « Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT : objectifs atteints, mais débat nécessaire, dossier politique », publié le 5 mai 2014

FONDATION CH & UBC, étude réalisée par Feld, L. P. et Schaltegger, C. A. (2017), « Fédéralisme et compétitivité en Suisse ». Tiré de « Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz. Staatsstrukturen für eine erfolgreiche Schweiz im 21. Jahrhundert. 2017, NZZ Libro, Zurich

FONDATION CH, « Monitoring du fédéralisme 2014-16 », 30 juin 2017

FONDATION CH, « Monitoring du fédéralisme 2011-2013 », 20 juin 2014

FR, Rapport-Programme de mise en œuvre de la NPR 2012-15, 14 février 2012

GE, Evaluation de la protection contre le bruit, module « enquête comparative des politiques de protection contre le bruit routier dans 3 cantons », 7 août 2011

GIM, Rapport 2009 sur la mise en œuvre des mesures d'intégration à l'intention du Conseil fédéral, décembre 2009

KPM, Andreas Lienhard et Daniel Kettiger, « Besoin de légiférer en droit de l'environnement au niveau des cantons comme conséquence de la RPT entre Confédération et cantons », Etude réalisée sur mandat de l'OFEV, 3 mai 2006, Université de Berne

OCDE, « Régions et gouvernement central : des contrats pour le développement régional »

ODM, « Encouragement spécifique de l'intégration : une tâche commune Confédération – cantons », Document-cadre du 23 novembre 2011 en vue de la conclusion de conventions de programmes selon art. 20a Lsu

ODM, « Etrangers et requérants d'asile », avril 2012

OFC, « 11.020. Message concernant l'encouragement de la culture pour les périodes 2012-15 », 23 février 2011

OFEV, « Stratégie paysage de l'OFEV », Berne octobre 2011

OFEV, « Manuel sur les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement »

OFEV, bulletins d'informations sur les conventions-programmes

OFEV, Lignes directrices – 26 septembre 2013, DETEC

OFJ, « réforme de la Constitution fédérale », Monique Cossali

OFJ, « Une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons », 31 juillet 1979, 163 pages

OFS, page « fiscalité et recettes », tableaux ; « recettes, cantons » et « recettes, communes ». Périodes d'observation : 1990-2014. Date de publication : mai 2017

OFS, portrait des cantons 2016 », bases statistiques et généralités, Neuchâtel

OFT, « Qui fait quoi dans la MO ? L'organisation », Swisstopo, Désignation du projet, 2015

REGIOSUISSE, La Nouvelle politique régionale (NPR), fiche d'information, septembre 2013

SECO, « Programmes cantonaux de mise en œuvre NPR 2012-15 ; aide au travail à l'intention des cantons », version décembre 2010

SECO, Fiche d'information Politique du tourisme, Politique du tourisme. Février 2016

SECO, note de séance SECO-SELT du 25 octobre 2011 concernant la convention-programme LPR

SIGMA, Design Institute for Six Sigma « Concepts of Experimental Design », a SAS White Paper, 2015

TEAM BW, « Eléments et structure des mandats de prestations », mensurations officielles du canton de Genève, 1997

TF, Rapport présenté par M. le juge fédéral Heinz Aemisegger, Vice-président du Tribunal fédéral suisse « La résolution des conflits entre Etat central et entités dotées du pouvoir législatif par la Cour constitutionnelle », Lausanne, Rome, juin 2002

UPS, « Prestations complémentaires. Analyse des coûts, facteurs de coûts et solutions. Rencontre avec la presse, 7 mai 2015, p. 6

UVS, « Projets d'agglomération Bilan et perspectives. Une coordination efficace des transports et de l'urbanisation », ECOPLAN AG, août 2016, Berne, p. 13

VD, Magazine de la Conférence nationale sur le fédéralisme, Montreux, octobre 2017.

VD, Bruit du trafic routier – Assainissement, références légales, constat et mesures de protection, SEVEN & SR, avril 2007

VD, note de discussion finale, n° 004-012-001, mai 2013, rapport sur la première période de la Convention-programme et l'audit du CCF, service SELT

VD, Programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale pour la période 2012-15, 29 juin 2011

VD, Rapport de la commission thématique des infrastructures liées aux transports et à la mobilité, mai 2013

Médias

« Le 2^{ème} pilier devrait être retiré sous forme de rente », *Tribune de Genève*, 16 septembre 2017

AMREIN, M. (2016). « Die föderalen Parzellen neu abstecken? » *NZZ*

ARNOLD, T. (2017). « La capacité concurrentielle de la Suisse à la lumière de la dernière réforme du fédéralisme », *5^e Conférence nationale sur le fédéralisme*, pp.39-40

- BEARTSCHI, P. (2004). « Vers un désengagement de la Confédération ? Moins de subventions pour les monuments historiques, *Sauvegarde patrimoine* 2/ 05, Zurich
- BERTHOD, M.. « Monuments historiques », *Jurassica*, 25/2011
- FENAZZI, S., « Le fédéralisme helvétique à nu : la Suisse est toujours plus centralisée », *Swissinfo*, 8 juin 2017
- MATHYS L., & HAUS, A. (2017). Fédéralisme suisse : vers une nouvelle répartition des tâches ? *Synergies Magazine*, Vol 3. Pp. 34-35
- MATHYS, L. (2017). Une étude apprécie l'efficacité des conventions-programmes. *Enjeux globaux, terreau de la centralisation ? 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme*, pp. 18-19
- MATHYS, L. (2017). Le fédéralisme malmené : entre imbroglio des responsabilités et des principes constitutionnels. *Agefi, quotidien de l'agence économique et financière de Genève*, rubrique *Auteurs*, 14 novembre 2017
- MATHYS, L. (2016). Fédéralisme : quelle évolution ? *Rubrique Opinions, Le Temps*
- MATHYS, L. (2016). « La répartition des tâches en 2016 : quel bilan au regard du fédéralisme suisse ? » *Politique suisse, De Facto expert*
- MATHYS, L. (2016). « Réformes du fédéralisme : qui de l'Allemagne ou de la Suisse s'en sort le mieux ? », *Relations internationales, De Facto expert*
- MATHYS, L. & HAUS, L. (2017). « Fédéralisme suisse : une nouvelle répartition des tâches envisageable ? » *Politique Suisse, De Facto expert*
- NEYROUD, P. (2013). « Le fédéralisme helvétique à l'épreuve », rencontre avec Ronald Watts. *Unireflets*, p. 6
- SCHALTEGGER, C. (2017). « Es braucht Anpassungen beim Finanzausgleich », *NZZ*, s. 10
- SCHALTEGGER, C. (2017). « Subsidiarité, proximité : ingrédients du succès économique ? ». *5^e Conférence nationale sur le fédéralisme*, pp.33-34
- SCHMITT, N. (2013). « Le fédéralisme est comme un stradivarius », *Rubrique suisse, Le Temps*, 28 mars 2013.
- VATTER, A., (2017). « Asymmetrien, Paradoxe und Privilegien », *NZZ*, Donnerstag, 24. August: s. 10
- VATTER, A. (2017). „Les grands défis du fédéralisme suisse“, *Enjeux globaux, terreau de la centralisation ?*, 5^e Conférence nationale sur le fédéralisme, pp. 9-10
- WÜRTH, B. (2014), « Dauerbaustelle Föderalismus », *NZZ*, Regierungsrat SG, 21 Oktober
- WUTHRICH, B. (2006), « L'analyse. Souvent décrié mais toujours pratiqué, le principe de l'arrosoir reste bien vivant », *Le Temps*

Webographie

Administration fédérale des finances

www.efv.admin.ch

Avenir suisse

www.avenir-suisse.ch

Bulletins d'information de l'OFEV concernant les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement

https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/droit/info-specialistes/conventions-programmes-conclues-dans-le-domaine-de-lenvironnemen/bulletins-d_information-conventions-programmes.html

Conférence des gouvernements cantonaux

www.kdk.ch

Conférence nationale sur le fédéralisme 2017

www.federalisme2017.ch

Conférence suisse des impôts

www.steuerkonferenz.ch

Conférence des gouvernements de suisse occidentale

www.cgso.ch

Contrôle des finances

www.efk.admin.ch

Fondation ch

www.chstiftung.ch

Institut du fédéralisme

www.unifr.ch/ius/federalism_fr

Interface

www.interface-politikstudien.ch

Maison des cantons

www.haus-der-kantone.ch

Union des villes suisses

<https://uniondesvilles.ch>

Annexes

Annexe 1 : questionnaire soumis aux représentants cantonaux

Ce questionnaire devrait dans la mesure du possible être rempli par le responsable direct de l'application de la convention-programme (CP). En général il n'y a qu'une seule réponse possible.

- 1 Nom du responsable : Nom du canton:
Politique publique traitée :
Nom de l'office :

QUESTIONS FERMEES

2 PROFIL PERSONNEL

Genre : Homme []
Femme []

Âge : Moins de 25 ans []
Entre 25 et 34 ans []
Entre 35 et 44 ans []
Entre 45 et 54 ans []
Plus de 54 ans []

Ancienneté sur le lieu de travail : Moins d'un an []
Entre 1 et 5 ans []
Entre 5 et 10 ans []
Entre 10 et 15 ans []
Entre 15 et 20 ans []
Entre 20 et 25 ans []
25 ans et plus []

Temps de travail : Partiel []
Plein []

Poste occupé : Directeur []
Chef de service []
Employé administratif []
Apprenti, stagiaire []
Expert ou spécialiste externe []
Economiste []
Evalueur ou auditeur []
Autre : []

A. COMMUNICATION

3 Avec qui avez-vous contact **avant le processus de négociation** de la convention-programme et à **quelle intensité ?**

	<i>Très forte</i>	<i>Forte</i>	<i>Faible</i>	<i>Très faible</i>	<i>Rien</i>	<i>Pas d'avis</i>
- Communes du canton.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Autre(s) canton(s).....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Confédération	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Entreprises privées.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Consultants	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Médias	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Organisation / association.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Sciences (universités)	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Citoyens.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Municipalités dans le district.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Autres:	[]	[]	[]	[]	[]	[]

4 Avec quelles institutions avez-vous contact **lors de la mise en œuvre de la convention-programme** et à **quelle intensité ?**

	<i>Très forte</i>	<i>Forte</i>	<i>Faible</i>	<i>Très faible</i>	<i>Rien</i>	<i>Pas d'avis</i>
- Communes du canton.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Autre(s) canton(s).....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Confédération et/ou leurs offices.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Entreprises privées.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Consultants	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Médias	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Organisation / association.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Sciences (universités)	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Citoyens.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Municipalités dans le district.....	[]	[]	[]	[]	[]	[]
- Autres:	[]	[]	[]	[]	[]	[]

5 Procédez-vous à des **échanges d'expériences** d'application de ces contrats avec d'autres cantons ?

- non []
- oui, de temps en temps []
- oui, régulièrement []

Si oui: de quelle manière procédez-vous?

- par des formations continues ou de séances[]
- sur la base de rapports que nous leur envoyons.....[]
- (Plusieurs réponses possibles) - par des rencontres informelles.....[]

6 Est-ce que les **guides** et les rapports publiés par la Confédération sur le système de répartition des tâches et les conventions-programmes sont suffisamment **complets**? ...sont-ils suffisamment **clairs**?
(Manuel de l'OFEV etc.)

Oui Non Oui Non
[] [] [] []

Si non, que devrait-on y ajouter/supprimer à votre avis ?

.....

7 Rapports de collaboration avec la Confédération :
très insuffisant *très élevé*

Les responsabilités de chacun sont bien définies : [] [] [] [] [] je ne sais pas: []
Les responsabilités sont bien dissociées: [] [] [] [] [] je ne sais pas: []
L'information est accessible : [] [] [] [] [] je ne sais pas: []
Les rapports sont en libre accès : [] [] [] [] [] je ne sais pas: []
Le degré de connaissance des dispositions contractuelles est: [] [] [] [] [] je ne sais pas: []

B. SATISFACTION / ADAPTATION

8 Quel est votre niveau de **satisfaction** générale concernant les aspects suivants des conventions-programmes ?

Très Inadapté (e) *très adapté(e)*

- Durée de la convention : [] [] [] [] []
- Structure du contrat (15-16 dispositions): [] [] [] [] []
- Calendrier des séances avec la Confédération: [] [] [] [] []
- Fixation des indicateurs : [] [] [] [] []
- Fixation des objectifs : [] [] [] [] []
- Les délais imposés: [] [] [] [] []
- Contrôle fédéral – surveillance financière: [] [] [] [] []
- Contrôle par sondages : [] [] [] [] []
- Rapports annuels : [] [] [] [] []
- Formation continue associée aux CPs : [] [] [] [] []
- Type de financement fédéral (tranches) : [] [] [] [] []
- Contribution financière fédérale (quantité) : [] [] [] [] []
- Planification financière, liberté d'investissement : [] [] [] [] []
- Modifications des conditions générales : [] [] [] [] []
- Solution de substitution : [] [] [] [] []
- Facilité de la procédure : [] [] [] [] []
- Annexes : [] [] [] [] []

9 Comment évaluez-vous **l'utilité globale** de la convention-programme dans le domaine public traité?

Négatif *plutôt* *plutôt* *Positif* *Pas d'avis*
négatif *négatif* *positif*

[] [] [] [] []

10 Est-ce que les **procédures et les moyens** utilisés dans l'élaboration de la convention-programme sont adéquats ?

Négatif *plutôt* *plutôt* *Positif* *Pas d'avis*
négatif *négatif* *positif*

[] [] [] [] []

Remarque (s) :

.....

C. INTEGRATION

11 Etes-vous **inclus suffisamment tôt** dans le processus de négociation de la convention-programme ?

Oui *Non* *Pas d'avis*
[] [] []

D. COMPLIANCE / CONFORMITE

12 Est-ce que la convention-programme est **conforme à vos attentes** ?

Oui *Non* *Pas d'avis*
[] [] []

E. EFFICIENCE

13 Comment déterminez-vous le rapport **coûts / bénéfices** de la convention-programme ?

très bas *très élevé*
[] [] [] [] [] *je ne sais pas:* []

14 Est-ce que la **quantité de fonds disponibles** à la mise en œuvre de la tâche publique en question est suffisante dans votre canton ?

Oui *Non*
[] []

15 Avez-vous déjà eu un **manque de ressources financières ou en personnel** pour la bonne exécution de la tâche publique ?

Oui *Non* *Pas d'avis*
[] [] []

16 Dans la phase d'exécution et par rapport à la période d'avant 2008, est-ce que la convention-programme permet **d'économiser sur des coûts**...

Très faible Faible Haut très haut Pas d'avis

- de mise en œuvre : [] [] [] [] []

- administratifs : [] [] [] [] []

- d'études et d'analyses : [] [] [] [] []

- d'évaluation : [] [] [] [] []

F. EFFICACITE

17 Est-ce que vous avez eu des **montants en trop** lors de la fin du délai prescrit par la convention-programme ?

Oui Non

[] []

Si oui, pour quelle (s) période (s) ?

Avez-vous dû rendre l'argent à la Confédération ?

Oui Non

[] []

18 Quelle a été (ou est) la **vitesse d'adaptation** de votre service dans l'utilisation de la convention-programme ?

Très lente Lente Rapide Très rapide Pas d'avis

[] [] [] [] []

19 Comment évaluez-vous la **vitesse des procédures de négociation** de la convention-programme ?

Trop longue Longue Suffisamment Très rapide Pas d'avis
rapide

[] [] [] [] []

20 Est-ce que les **délais** fixés dans la convention-programme sont bien respectés ?

Oui Non Pas d'avis

[] [] []

G. EVALUATION GENERALE

21 Quels aspects de la convention-programme devraient être améliorés et à quel degré ?

	<i>très faiblement</i>				<i>très fortement</i>		
Gestion financière.....	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i>	[]
Respect des délais.....	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i>	[]
Qualité des prestations:	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i>	[]
Procédures administratives:.....	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i>	[]
Contrôles fédéraux (<i>controlling</i>) :	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i>	[]
Innovation, ouverture aux modifications:.....	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i>	[]
Sondages :	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i>	[]
Attributions de chacun:	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i>	[]
Autre(s) :.....	[]	[]	[]	[]	[]	<i>je ne sais pas:</i>	[]

QUESTIONS OUVERTES

22 Un des principes de la réforme de la répartition des tâches (RPT) prévoit l’attribution d’un rôle stratégique à la Confédération et d’un rôle opérationnel aux cantons.

Pensez-vous que ces rôles soient appliqués ?

.....

.....

.....

Sont-ils respectés ?

.....

.....

23 Pensez-vous que la collaboration entre la Confédération et les cantons soit **hiérarchique** ou plutôt basée sur un **partenariat égal** ?

.....

.....

.....

24 Pensez-vous qu’une **uniformisation** de la mise en œuvre des tâches « communes », traitées par les conventions-programmes en Suisse, est possible comme le stipulent les principes de la RPT ?

.....

.....

25 Pensez-vous que les cantons économiquement plus forts soient **moins dépendants** des subventions fédérales octroyées dans le cadre de la convention-programme ?

.....
.....
.....

26 Si oui, peut-on dire qu'ils ont **davantage de marge de manœuvre** que les cantons économiquement plus faibles ?

.....
.....

27 Pensez-vous que **l'absence de sanctions** prévue par la convention-programme lui enlève une certaine efficacité ?

.....
.....
.....

Nous vous remercions chaleureusement pour votre collaboration.

Annexe 2 : liste des entretiens exploratoires effectués en 2014

	Canton ou office fédéral interrogé	Domaine	Office/service	Rôle	Durée (h : min)	Date
1	VD	Politique régionale	Service de la promotion économique et du commerce (SPECo)	Cheffe de projet	1 :16	25.04.2014
2	VD	Bruit	Service des routes, Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR)	Ingénieur. Assainissement bruit	1 :01	19.05.2014
3	GE	Nature	DETA- Direction générale agriculture et nature (DGAN)	Directeur biodiversité Conservateur de la nature et du paysage	1 :10	20.05.2014
4	OFEV	Bruit	Département fédéral de l'environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication DETEC Office fédéral de l'environnement Division lutte contre le Bruit et RNI	Cheffe de section	0 :20	20.05.2014
5	CdC		Secrétariat	Chef des affaires intérieures	1 :07	27.05.2014
6	OFEV		Paysage et nature, biodiversité. Section Espèces et milieux naturels	Collaboratrice. Biotopes d'importance nationale (sites de reproduction de batraciens)	0 :40	27.05.2014
7	AFF	Péréquation financière	Section péréquation financière	Chef de la section péréquation fin.	0 :47	03.06.2014

Annexe 3 : liste des entretiens réalisés auprès des cantons et divers experts 2015-16

	Canton interrogé	Domaine	Office/service	Rôle	Durée (h :min)	Date
1	VD	Bruit	Service des routes. Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR)	Ingénieur, étude assainissement bruit	1 :01	23.02.2015
2	GE	Bruit	Direction des ponts et chaussées (DPC) et DG du génie civil (DGGC)	Directeur	Questionnaire uniquement	25.02.2015
3	UR	Intégration	Département des écoles élémentaires	Chef de service	Questionnaire uniquement	25.02.2015
4	VS	Monument	Département des transports, de l'équipement et de l'environnement Service des bâtiments, monuments et archéologie de l'Etat	Adjoint patrimoine	1 :47	03.03.2015
5	VS	Bruit	Département des transports, de l'équipement et de l'environnement (SRTCE), service des routes, transports et cours d'eau	Ingénieur	1 :31	03.03.2015
6	VD	Pol. régionale	Service de la promotion économique et du commerce (SPECo)	Cheffe de projet	0 :45	04.03.2015
7	GE	Nature	DETA- Direction générale agriculture et nature (DGAN)	Directeur biodiversité Conservateur de la nature et du paysage	1 :17	11.03.2015
8	VD	Monument	Service immeubles, patrimoine et logistique, (DFIRE)	Chef de service	Questionnaire uniquement	02.04.2015
9	VS	Nature	Service des forêts et des paysages	Chef de service	1 :14	22.04.2015
10	ZH	Intégration	Direction de la justice et de l'intérieur Service des questions d'intégration	Chef de projet et directrice du service	1:15	09.05.2015
11	GE	Bruit	Service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants (SABRA)	Directeur	1 :05	19.05.2015
12	UR	Pol. régionale	Département de l'économie et de tourisme	Directeur	Questionnaire uniquement	19.05.2015
13	AFF	Section péréquation financière	Département fédéral des finances (DFF)	Economistes	1 :20	24.06.2015

14	GE / Swiss topo	Mensura- tions officielles	Service des mensurations officielles	Directeur et géomètre cantonal et adjoints de direction	1:51	10.08.2015
15	ZH	Econcept	Professeure titulaire à l'UNIL. Bureau d'étude zurichois « econcept »	Conseillère nationale entre 1990 et 2007	1 :04	08.08.2016
16	BE	Monument	Service du patrimoine et des monuments	Chef de service	Questionnaire uniquement	06.10.2015
17	BE	Intégration	Division Intégration	Collaboratrice scientifique	1 :15	01.11.2015
18	VD	Nature et Paysage	Service des forêts, de la faune et de la nature, DTE	Conservatrice nature – adjointe	1 :05	03.11.2015
19	VS	Intégration	Bureau de l'intégration	Coordinateur régional	1 :31	04.11.2015
20	GE	Intégration	Bureau de l'intégration des étrangers	Chargée de projet « Conseil »	1 :02	15.11.2015
21	VD	Intégration	Bureau de l'intégration des étrangers	Directrice et déléguée adjointe	1 :02	17.11.2015
22	GE	Monument	Direction générale de l'office du patrimoine et des sites	Architecte, directrice générale et conservatrice cant. des monuments	0 :56	17.11.2015
23	VS	Politique régionale	Service du développement économique, Canton du Valais	<i>Case manager</i>	1 :06	29.11.2015
24	BE	Monument	Département de la culture	Employé administratif	1 :49	30.11.2015
25	UR	Nature	Département de la nature et du paysage	Directeur	Questionnaire uniquement	20.12.2015
26	UR	Bruit	Département des travaux publics	Chef de section	Questionnaire uniquement	23.12.2015
27	BE	Nature	Département de la nature et du paysage	Directeur	Questionnaire uniquement	18.05.2016
28	ZH	Bruit	Direction de la protection du bruit/ gestion des bâtiments, génie civil	Responsable de la section	Questionnaire uniquement	30.05.2016
29	ZH	Nature	Département de la nature et du paysage	Cheffe de section	Questionnaire uniquement	07.06.2016
30	UR	Monument	Département pour la protection de l'environnement	Employé administratif	Questionnaire uniquement	13.08.2016

Annexe 4 : questionnaire soumis aux représentants fédéraux

Etude de la 3e période : 2016-2019 et vision générale du système des conventions-programmes

Le questionnaire devrait, dans la mesure du possible, être rempli par le responsable fédéral direct de l'application de la convention-programme (CP). En général il n'y a qu'une seule réponse possible. Les questions pour lesquelles plusieurs réponses sont possibles sont signalées expressément.

Nom du responsable :

Politique publique traitée :

Nom de l'office :

QUESTIONS FERMEES

PROFIL PERSONNEL

Genre : Homme

Femme

Âge : Moins de 25 ans

Entre 25 et 34 ans

Entre 35 et 44 ans

Entre 45 et 54 ans

Plus de 54 ans

Ancienneté sur le lieu de travail : Moins d'un an

Entre 1 et 5 ans

Entre 5 et 10 ans

Entre 10 et 15 ans

Entre 15 et 20 ans

Entre 20 et 25 ans

25 ans et plus

Temps de travail : Partiel

Plein

Poste occupé : Directeur

Chef de service

Employé administratif

Expert ou spécialiste externe

Economiste

Evaluateur ou auditeur

Autre :

1

Combien de **conventions-programmes** ont été conclues dans votre secteur pour la 3ème période quadriennale (2016-2019)?

Nombre

Avec quels cantons ?.....

Volume total estimé (en mio CHF).....

2

Combien de **dispositions individuelles** (ou subventions spécifiques) ont été conclues dans votre secteur durant la 3ème période quadriennale?

Nombre

A partir de quel volume (valeur seuil) ?.....

Avec quels cantons ?.....

Volume total estimé (en mio de CHF)

3

Questions sur les négociations contractuelles pour la 3ème période quadriennale :

	<i>Oui</i>	<i>Plutôt oui</i>	<i>Plutôt non</i>	<i>Non</i>	<i>Ne sait pas</i>
Le déroulement des négociations était efficace.	[]	[]	[]	[]	[]
La répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons était clairement définie :	[]	[]	[]	[]	[]
Les ressources en personnel de mon office étaient suffisantes pour les préparations et les négociations.	[]	[]	[]	[]	[]
La marge de négociation s'est agrandie depuis l'introduction des conventions-programmes.	[]	[]	[]	[]	[]
Mon sentiment général concernant les négociations est bon.	[]	[]	[]	[]	[]

4

Les **négociations contractuelles** étaient-elles plus efficaces durant la 3ème période quadriennale que durant la 2ème?

Oui []

Non [] Pourquoi ?

Pas de changement []

5

Questions sur l'exécution administrative des conventions-programmes durant la 3ème période quadriennale

	<i>Oui</i>	<i>Plutôt oui</i>	<i>Plutôt non</i>	<i>Non</i>	<i>Ne sait pas</i>
La procédure d'élaboration des conventions-programmes est uniformisée.	[]	[]	[]	[]	[]
Le nouveau régime des conventions-programmes apporte à mon office la simplification administrative visée.	[]	[]	[]	[]	[]
Nous disposons de suffisamment de moyens en personnel pour l'exécution administrative.	[]	[]	[]	[]	[]
Si une simplification administrative a eu lieu dans mon office, à combien s'élèvent les économies en pourcentage d'investissement administratif ?	[] 0-5%	[] 5-10%	[] plus de 10%		

6

Dans votre secteur, le **crédit** a-t'il été épuisé avant la fin de la 2ème période quadriennale ? Oui [] Non []

Si oui, qu'avez-vous entrepris ? []

- [] Adaptation des conventions-programmes
- [] Augmentation des ressources
- [] Renvoi du projet à la période quadriennale suivante
- []

7

Comment évaluez-vous les **rapports de collaboration** que vous entretenez avec les cantons ?

	<i>très insuffisant</i>			<i>très élevé</i>		
Les cantons sont à disposition au besoin :	[]	[]	[]	[]	[]	<i>Ne sait pas:</i> []
Les compétences de chacun sont bien définies :	[]	[]	[]	[]	[]	<i>Ne sait pas:</i> []
L'information cantonale est accessible :	[]	[]	[]	[]	[]	<i>Ne sait pas:</i> []
Les rapports/documents cantonaux sont en libre accès :	[]	[]	[]	[]	[]	<i>Ne sait pas:</i> []

8

Quel est votre niveau de **satisfaction** générale concernant les aspects suivants de la convention-programme ?

Très Inadapté (e) Inadapté (e) Adapté (e) très adapté(e) Pas d'avis

Durée de la convention (4 ans) :	[]	[]	[]	[]	[]
Structure du contrat (15-16 dispositions):.....	[]	[]	[]	[]	[]
Calendrier des séances avec les cantons:	[]	[]	[]	[]	[]
Indicateurs :	[]	[]	[]	[]	[]
Objectifs :	[]	[]	[]	[]	[]
Controlling:.....	[]	[]	[]	[]	[]
Sondages :.....	[]	[]	[]	[]	[]
Les rapports annuels :	[]	[]	[]	[]	[]

9

Quels aspects de la convention-programme **devraient être améliorés** et à quel degré ?

très faiblement

très fortement

Gestion financière	[]	[]	[]	[]	[]	<i>Ne sait pas:</i> []
Respect des délais	[]	[]	[]	[]	[]	<i>Ne sait pas:</i> []
Procédures administratives:	[]	[]	[]	[]	[]	<i>Ne sait pas:</i> []
Controlling :	[]	[]	[]	[]	[]	<i>Ne sait pas:</i> []
Sondages :.....	[]	[]	[]	[]	[]	<i>Ne sait pas:</i> []
Autre(s) :.....	[]	[]	[]	[]	[]	<i>Ne sait pas:</i> []

QUESTIONS OUVERTES

Un des principes de la réforme de la répartition des tâches (RPT) prévoit l'attribution d'un rôle stratégique à la Confédération et d'un rôle opérationnel aux cantons.

Pensez-vous que ces rôles soient appliqués ?

.....
.....

Pensez-vous que la collaboration entre votre office fédéral et les cantons soit **hiérarchique** ou plutôt basée sur un **partenariat** ? Si vous choisissez ce dernier, est-il égal ?

.....

Pensez-vous qu'une nouvelle forme de **gouvernance multi-niveaux** émerge avec le système des conventions-programmes ? (implication de plusieurs acteurs, de plusieurs niveaux institutionnels et encourageant une coordination plutôt qu'une coercition)

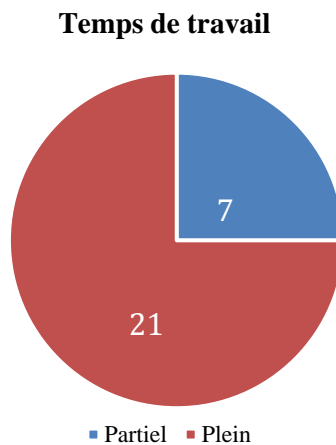
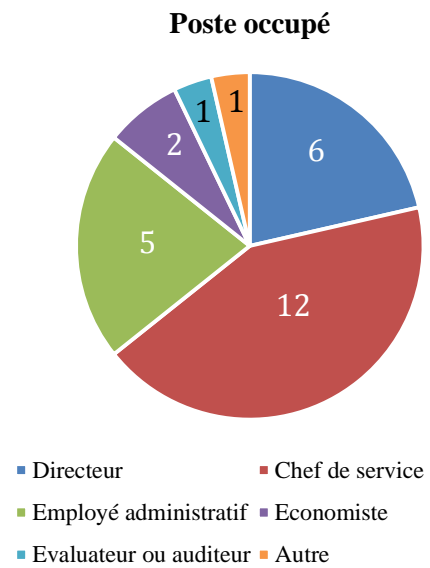
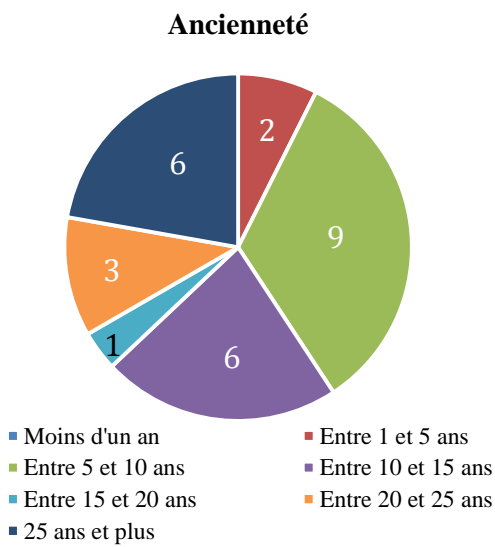
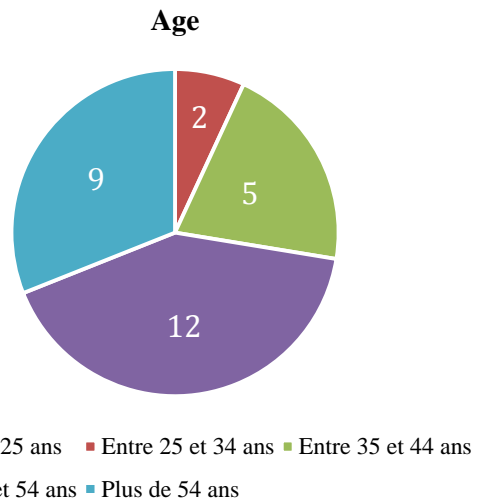
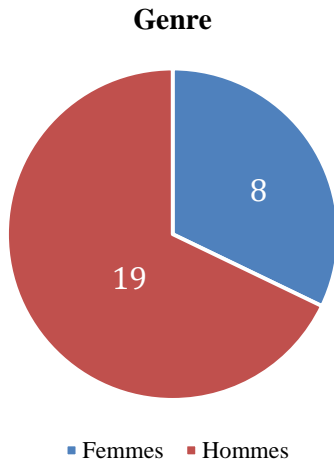
.....

Nous vous remercions chaleureusement pour votre collaboration.

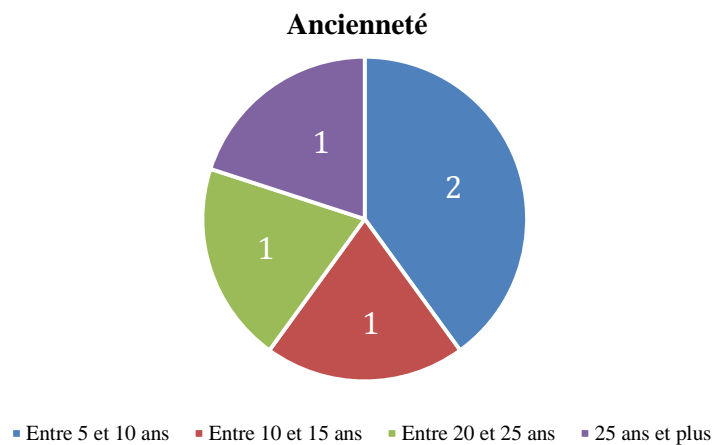
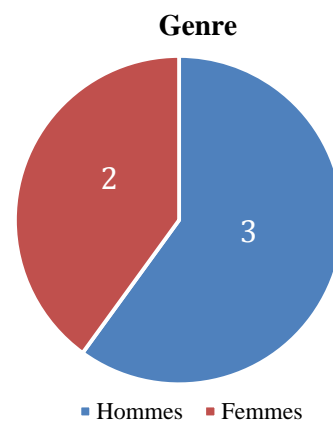
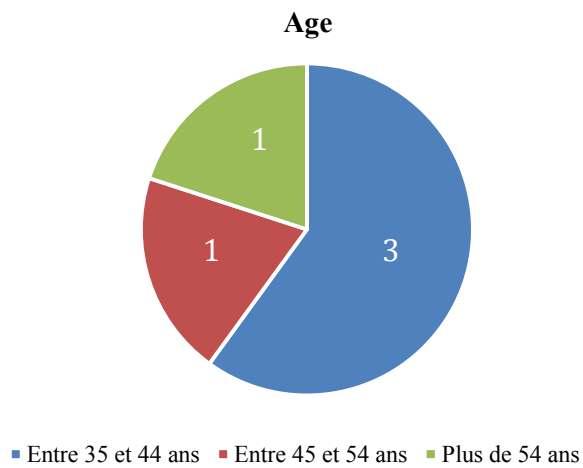
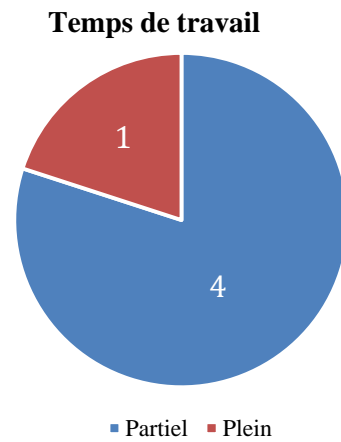
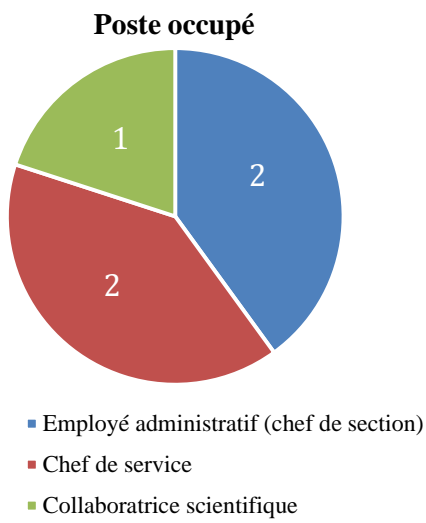
Annexe 5 : liste des répondants fédéraux

	Canton ou office fédéral interrogé	Domaine	Office/service	Rôle	Durée	Date
1	SECO	Politique régionale	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR Secrétariat d'Etat à l'économie SECO Politique régionale et organisation du territoire	Collaboratrice scientifique		03.05.2016
2	OFEV	Bruit	Département fédéral de l'environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication DETEC Office fédéral de l'environnement Division lutte contre le Bruit et RNI	Cheffe de section	Questionnaire uniquement	04.05.2016
3	OFEV	Nature	Division Espèces, écosystèmes, paysage	Chef de section suppléant		17.05.2016
4	SEM	Intégration	Département fédéral de Justice et Police (DFJP) Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Domaine de direction Immigration et intégration Division Intégration	Chef de service		20.05.2016
5	OFC		Section patrimoine culturel et monuments historiques	Cheffe de service		30.05.2016

Annexe 6 : profil des responsables cantonaux entretenus (N=27)



Annexe 7 : profils des responsables fédéraux entretenus (N=5)



Annexe 8 : exemple d'un rapport annuel des conventions-programmes

RAPPORTS ANNUELS CONVENTION PROGRAMME 2012 – 2015

Canton

Rapport annuel 2012

Délai : 31 janvier 2013

Si le rapport annuel n'est pas remis dans les délais ou est incomplet, le versement de la tranche suivante de la contribution globale est différé.

1. Aperçu général

	Contributions allouées	dont au profit d'objets en propriété cantonale	Versements effectués
Total des prestations du canton <small>y. c. ses collectivités territoriales de droit public</small>	CHF	CHF	CHF
Total des prestations de la Confédération	CHF	CHF	CHF

2.1. Aperçu des contributions accordées en 2012

Pour chaque demande approuvée, joindre l'octroi de contributions allouées aux tiers ou la confirmation de contributions allouées pour les objets en propriété du canton ou à des mesures de l'archéologie cantonale ainsi que l'attestation du registre foncier et un bref descriptif de l'objet et des mesures prévues (y c. photo). Ces documents font partie intégrante du rapport annuel.

Commune	Objet	Projet	Coo- donnée x	Coo- donnée y	En annexe		
					Octroi / confir- mation	Attestation re- gistre foncier	Descrip- tif + pho- to état av. tra- vaux
					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.2. Aperçu des affaires abandonnées ou avortées en 2012

Pour chaque affaire, joindre la mise en demeure écrite adressée au / à la destinataire de la contribution et l'arrêt de décision avec le constat de non-accomplissement ou d'exécution imparfaite et la demande de restitution. Pour les projets qui n'ont jamais été commencés, joindre en outre l'attestation que l'inscription au registre foncier a été supprimée.

Commune	Objet	Projet	Coordonnée x	Coordonnée y	En annexe		
					Mise en demeure	Arrêt de décision	Attest. de suppr. au registre foncier
					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
					<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.3. Aperçu des versements effectués en 2012

Indiquer ci-dessous tous les acomptes et les versements finaux effectués en 2012 que le canton a reversés en tant que contributions fédérales. Pour chaque affaire conclue par un versement final, joindre l'index de la documentation et une photographie de l'état après les travaux.

Date	Commune	Objet	Montant en CHF	Acompte	Versement final	Table des matières doc. en annexe	Photo état apr. travaux en annexe
				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Annexe 9 : moyennes des réponses du questionnaire (valeurs de satisfaction des cantons)

Les réponses sont codées de [1] à [5] dans le questionnaire ; de la moins bonne appréciation à la meilleure. [5] étant la réponse « pas d'avis » considérée comme « missing value », nous ne l'avons pas comptée dans nos moyennes (cases grisées)

[1] : très inadapté [2] : Inadapté [3] : adapté [4] : très adapté

Genève	Genève	Genève	Genève	Genève	Moyennes Berne	Berne	Berne	Berne	Berne	Berne	Cantons
Monument	Politique régionale	Nature	Bruit			Politique régionale	Nature	Monument	Intégration	Domaines	
3	4	3	3	3	3.25	3	4	3	3	3	Durée
2.5		3			3	3	3	3	3	3	Structure
3	3	1	3	3	3.25	4	3	3	3	3	Calendrier
	2	2	2	2	2.25	2	2	3	2	2	Indicateurs
	4	2	3	3	2.75	3	3	3	2	2	Objectifs
2.5	4	1	3	3	3	3	3	3	3	3	Délais
2.5		3	4	4	2.75	3	3	3	2	2	Surveillance
	2	2	4	4	2.5	3	2	3	2	2	Sondag.
2.5	1.5	3	3	3	2.5	3	2	3	2	2	Rapports
1	2	3	1	1	2.75	3	3	2	3	3	Echanges
	3	3	2	2	3.33	4		3	3	3	Formation continue
3	3	3	3	3	2.75	3	3	2	3	3	Type de financ.
2.5	2	1	2	2	2.75	3	3	3	2	2	Contrib. financière
4	4	2	3	3	2.33	2	2	3			Planifi. financière
	4	3			3	3	3	3			Modif.
	4	2.5	4	4	3		3	3			Substit.
2	4	3	3	3	3		3	3	3	3	Procédure
		3			2.625	2	3	3	2.5	2.5	Annexes
2.59	3.1	2.42	2.87	2.87		2.93	2.82	2.89	2.57	2.57	Moy. par cant.

Valais	Valais		Valais		Moyennes Uri	Uri		Uri	Uri		Moyennes Genève	Genève	
	Nature	Monument	Bruit	Valais		Bruit	Monument		Nature	Politique régionale		Intégration	Intégration
3	4	4	3	3.5	4	3	4	3	3	3.2	3	3	
4	3	4	3	3	3	3	3			2.83		3	
3	3	4	3	3.33	4	3	4	3	4	2.8	3	4	
2	2		2	3	4	3	4	3	2	2		2	
2	2		2	3.4	4	3	4	3	3	2.75		2	
3	3	2	1	3.33	4	3	4	3	3	2.9	3	4	
3	2		4	3.4	4	3	4	3	3	3.17			
3	2		3	3.33	4	3	4	3	3	3		4	
3	2	3	3	3	4	2	4	3	3	2.6		3	
3	3	2	3	2.33	1	2	3	3	3	1.8	3	2	
3	2	4		4				4		3		4	
3	4	3	3	2.75		3	3	3	3	3		3	
3	2	1	2	2.8	3	3	3	3	3	2.1		3	
3	3	3	4	2.6	3	3	3	2	2	3.2		3	
3	3	4	4	3	3	3	3	3	3	3.5			
3	3	4	4	2.5		3				3.375		3	
	3	3		2.67		3				2.9		2.5	
3	3		3	2.75	3	3	3	2		3		3	
2.94	2.72	3.15	2.93		3.42	2.88	2.92	2.93	3		3	3	

Moyennes Zürich	Zürich		Zürich	Zürich	Zürich	Zürich	Moyennes Vaud	Vaud		Vaud	Vaud	Vaud	Vaud	Moyennes Valais	Valais	
	Nature	Bruit						Nature	Intégration						Nature	Politique régionale
3.67	4	3	4	3.4	3	4	3.4	3	4	4	2	4	3.6	4	4	
3.5	3		4	3.5	3	4	3.5	3	4	4		3	3.75	4	4	
3.33	3	3	4	3.2	3	4	3.2	3	4	3	3	3	3.2	3	3	
3	2	3	4	2.5	2	3	2.5	2	3	2.5	2	3	2.125	2.5	2.5	
3	3	2	4	2.6	2	3	2.6	2	3	3	2	3	2.25	3	3	
3.33	3	3	4	2.6	2	3	2.6	2	3	3	3	2	2.4	3	3	
3.33	3	3	4	3	2	3	3	2	3	3	4	3	3	3	3	
3	3	3		3	2	4	3	2	4	3		3	2.75	3	3	
3.33	3	3	4	2.75	3	4	2.75	3		3	3	2	2.8	3	3	
2.33	3	2	2	2.8	2	3	2.8	2	3	3	3	3	2.6	2	2	
4	3	5	4	1.67	2	4	1.67	2			1	2	3	3	3	
3.33	3	3	4	2.8	1	4	2.8	1	4	3	3	3	3.4	4	4	
2.67	1	3	4	2.6	1	4	2.6	1	4	2	3	3	2.2	3	3	
2.67	1	3	4	2.5	1	4	2.5	1	4	2.5	2	3	3.3	3.5	3.5	
3	3	3		3	3	4	3		4		1	4	3.5			
3.5	3		4	3.6	3	4	3.6	3	4	3	4	4	3.5			
3	2		4	3.375	3	4	3.375	3	4	2.5		4	3	3	3	
3	3			2.8	3	3	2.8	3	3	1	4	3	3	3	3	
	2.72	3	3.86		2.28	3.63		2.84	2.67	3.1	3.12					

Annexe 10 : réponses au questionnaire soumis aux responsables fédéraux

SEM	OFEV	OFC	SECO	OFEV	Offices fédéraux
Intégration	Bruit	Monumen	Politique	Nature	Domaine
Homme	Femme	Homme	Femme	Homme	Genre
Entre 45 et 54 ans	Entre 35 et 44 ans	Entre 35 et 44 ans	Plus de 54 ans	Entre 35 et 44 ans	Age
Entre 20 et 25 ans	Entre 5 et 10 ans	Entre 10 et 15 ans	25 ans et plus	Entre 5 et 10 ans	Ancienneté
Partiel	Partiel	Plein	Partiel	Partiel	Temps
chef de service	employé admin.	chef de service	autre	employé admin.	Poste
Oui	Oui	Oui	Plutôt oui	Oui	Négoc. efficaces
Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Répart. des tâches déf.
Plutôt oui	Plutôt oui	Oui	Plutôt oui	Plutôt oui	Ressources suffisantes
Oui	Oui	Ne sait pas	Non	Oui	Marge de man. élargie
Oui	Plutôt oui	Ne sait pas	Plutôt oui	Oui	Sentiment général bon
Oui	Oui	Oui	Plutôt oui	Oui	Négoc. efficiente
oui	oui	Plutôt oui	oui	oui	Uniformisation des procédures
oui	Plutôt oui	Plutôt oui	Non	je ne sais pas	Simplification admin.
Oui	Non	Plutôt oui	Oui	Oui	Moyens pour exécution suffisants
5 à 10%	plus de 10%	5 à 10%	0 à 5%	plus de 10%	Economies investissements admin.

SEM	OFEV	OFC	SECO	OFEV	Offices fédéraux
Intégration	Bruit	Monuments	Politique régionale	Nature	Domaine
Oui	Plutôt non	Oui	Oui	Ne sait pas	Marge de décision a augmenté
Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Rôles clairement définis
Oui	Plutôt oui	Oui	Plutôt oui	Oui	Objectifs clairs
Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Cofinancement bien définis
Oui	Plutôt oui	Oui	Plutôt Non	Ne sait pas	Implication de tiers clairement définis
Oui	Oui	Oui	Oui	Ne sait pas	Contrib. globales déterminées pour 3 ^e période.
Oui	Non	Non	Non	Ne sait pas	Contrib. Forfaitaires détermin. Pour 3e
2 fois par an	1 fois par an	1 fois par an	1 fois par an	1 fois par an	Fréquence contrôles
2 fois par an	2 fois	1 fois par an	1 fois par an	1 fois par an	Fréquence
1 fois par an	1 fois par an	1 fois par an	1 fois par an	1 fois par an	Fréquence rapport cantonal

SEM	OFEV	OFC	SECO	OFEV	Offices fédéraux
Intégration	Bruit	Monuments	Politique régionale	Nature	Domaine
Ne sait pas	très faiblement	statu-quo	faiblement	très faiblement	Am_gesti onfinanc
fortement	très faiblement	fortement	faiblement	très faiblement	Am_resp délais
fortement	faiblement	très faiblement	faiblement	statu-quo	Am_proc éadmin
très fortement	très faiblement	fortement	statu-quo	faiblement	Am_Cont rolling
statu-quo	très faiblement	fortement	fortement	faiblement	Am_sond ages
très fortement	très fortement	très fortement	très fortement	très fortement	Am_Autr es
Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Rôles
Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Partenari at
Oui	Oui	Ne sait pas	Oui	Ne sait pas	GMN

SEM	OFEV	OFC	SECO	OFEV	Offices fédéraux
Intégration	Bruit	Monuments	Politique régionale	Nature	Domaine
oui	oui	oui	oui	oui	Partage tâches clairement définis
prestations	Résultats	prestations	Résultats	Résultats	Résultats ou prestations
oui	oui	non	non	oui	Vérfic. bjectifs
oui	oui	non	oui	oui	Objectifs atteints
non	non	non	non	non	Crédit épuisé
autres	autres	autres	renvoi du projet à la	autres	Solu crédit
très élevé	Normalem ent	Normalem ent	élevé	très élevé	Cantons à dispo
très élevé	très élevé	élevé	très élevé	très élevé	Compét. définies
très élevé	Normalem ent	élevé	élevé	élevé	Infocant. accessible
très élevé	élevé	insuffisant	Normalem ent	insuffisant	Docs libre accès
adapté	très adapté	très adapté	très adapté	adapté	Dure CP
adapté	Inadapté	adapté	adapté	pas d'avis	Structure CP
très adapté	adapté	très adapté	adapté	adapté	Calendrier
Inadapté	adapté	pas d'avis	Inadapté	Inadapté	Indicateurs
adapté	adapté	adapté	Inadapté	adapté	Objectifs
adapté	adapté	adapté	adapté	adapté	Controlling
Inadapté	adapté	adapté	très inadapté	adapté	Sondages
très adapté	adapté	très adapté	adapté	Inadapté	Rapports annuels

Annexe 11 : la question adressée aux communes

23. La réforme fédérale de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) a redéfini la collaboration verticale entre la Confédération et les cantons. Votre commune est-elle concernée par les conventions-programmes suivantes ?

	La convention-programme est connue			La commune participe à la convention-programme		La commune a été consultée lors de l'élaboration de la convention	
	Non	Oui	<i>Si oui</i>	Non	oui	Non	Oui
Convention-programme dans le domaine du bruit et de l'isolation acoustique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Convention-programme concernant l'encouragement à l'intégration cantonale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Convention-programme dans le domaine de la nature et du paysage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Convention-programme dans le domaine de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Convention-programme concernant l'encouragement du programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Annexe 12 : base de données mobilisée pour l'analyse Cluster

ACR.	CANT	Population *	Densité population	Taille km2	PIB/h frs	Gvts locaux	Degré de décentrali sation cantonale **	Langue ***	clusters
ZH	Zürich	1446350	858.3	1728.9	92553	171	0.7	1	1
BE	Berne	1009420	171.4	5959.1	67704	382	-0.68	4	2
LU	Lucerne	394604	273.1	1493.4	60905	87	0.02	1	3
UR	Uri	36008	33.9	1076.4	48733	20	-0.3	1	4
SZ	Schwytz	152759	177.8	908.1	54317	30	0.62	1	4
OW	Obwald	36834	75.9	490.6	58083	7	0.84	1	4
NW	Nidwald	42080	173.4	276.1	58968	11	0.62	1	4
GL	Glaris	39794	58.2	685.4	58571	3	0.84	1	4
ZG	Zoug	120089	570.3	238.7	125138	11	0.91	1	4
FR	Fribourg	303377	186.7	1670.8	50235	165	-1.16	4	3
SO	Soleure	263719	330.7	790.5	60178	120	-0.08	1	3
BS	Bâle-ville	190580	5117.2	37.1	156795	3	-0.51	1	4
BL	Bâle- Campagne	281301	538.4	517.5	70271	86	-0.41	1	3
SH	Schaffhouse	79417	264.2	298.5	77430	27	0.17	1	4
AR	Appenzell Rh-E.	54064	221.1	242.9	49329	20	1.07	1	4
AI	Appenzell Rh-I.	15854	91.5	172.5	50739	6	0.77	1	4
SG	Saint-Gall	495824	252.1	2025.5	65649	85	0.1	1	3
GR	Grisons	195886	27.4	7105.2	59914	176	1.07	1	4
AG	Argovie	645277	456.1	1403.8	65174	219	-0.1	4	2
TG	Thurgovie	263733	301.6	990.9	56288	80	0.65	1	3
TI	Tessin	350363	126.4	2812.5	66611	147	-0.82	3	3
VD	Vaud	761446	265.5	3212.1	67159	326	-1.04	2	2
VS	Valais	331763	62.7	5224.4	53867	141	0	4	3
NE	Neuchâtel	177327	246.1	803.1	71126	53	-0.91	2	4
GE	Genève	477385	1909.7	282.4	104914	45	-1.83	2	3
JU	Jura	72410	85.6	838.8	56595	64	-0.53	2	4

* Source : « Portrait des cantons », 2015, OFS

** Source : MUELLER, S. (2015), Theorising Decentralisation : comparative evidence from sub national switzerland, ECPR, p. 219

- 1 : Allemand
- 2 : Français
- 3 : italien
- 4 : multilingue

Annexe 13 : mesure de la perception cantonale de la performance (satisfaction)

	Amélioration à effectuer (Q21)	Satisfaction (Q 8)	PERF (moy)
BEI	1.33	2.567	1.948
BEM	2.86	2.89	2.88
BEN	1.13	2.82	1.977
BEP	2.46	2.938	2.693
GEB	3.86	2.87	3.362
GEI	3.47	2.42	2.944
GEM	1.1	2.591	1.867
GEN	0.71	3.03	1.815
GEP	2	2.42	2.217
URB	3.84	3.2	3.535
URI	2.49	2.94	2.716
URM	2.14	2.93	2.513
URN	2.33	2.88	2.629
URP	1.34	3.43	2.385
VDB	3.58	3.06	3.313
VDI	2.57	2.67	2.648
VDM	2.15	2.84	2.496
VDN	2.12	3.625	2.85
VDP	3.64	2.28	2.998
VSB	2.33	2.93	2.61
VSI	1.48	3.154	2.387
VSM	2.83	2.72	2.72
VSN	2.18	2.94	2.504
VSP	2.89	3.125	3.063
ZHB	1.11	3.87	2.43
ZHI	2.84	3	2.986
ZHN	2.42	2.72	2.576

Q21 : moyenne des réponses. L'échelle à été inversée

Q8 : moyenne des réponses

Annexe 14 : agrégation GMNa + GMNb

Domaines	GMNa	GMNb	GMN
BE_I	3.18	4	3.59
BE_M	3.83	3.86	3.847
BE_N	3.25	3.25	3.25
BE_P	3.13	2.99	3.1
GE_B	3.73	3	3.36
GE_N	3.88	3.85	3.86
GE_P	3.58	3.51	3.55
GE_M	3.33	3.33	3.33
GE_I	3.18	3.21	3.2
UR_I	3.83	3.81	3.8
UR_P	2	2	2
UR_N	3.5	3.5	3.5
UR_M	3.66	3.65	3.65
UR_B	3.48	3.40	3.44
VS_B	4	4	4.0
VS_M	3.27	3.12	3.19
VS_N	3.46	3.37	3.41
VS_I	3.68	3.63	3.65
VS_P	1.67	1.67	1.67
VD_B	2.78	2.75	2.76
VD_P	3.91	3.89	3.9
VD_N	3.13	3.1	3.1
VD_I	2.22	2.25	2.23
VD_M	2.5	2.5	2.5
ZH_I	2.83	2.97	2.9
ZH_B	3	2.83	2.92
ZH_N	3.7142	3.33	3.52

GMNa : intensité des contacts avec tous les acteurs (communes, cantons, Confédération, entreprises, consultants, médias, organisations, sciences, citoyens, municipalités, autres) avant les négociations des conventions-programmes

GMNb : contacts avec tous les acteurs évoqués supra après les négociations des conventions-programmes

Annexe 15 : agrégation COMa + COMb

Cantons	Domaines	COMa	COMb	COM
Berne	Intégration	4	4	4
Berne	Monument	2	3	2.5
Berne	Nature	2	1	1.5
Berne	Pol. régionale	1	1	1
Moyennes		2.25	2.25	
Genève	Bruit	3	2	2.5
Genève	Nature	1	1	1
Genève	Pol. régionale	3	3	3
Genève	Monument	2.5	2	2.25
Genève	Intégration	1	1	1
Moyennes		2.1	1.8	
Uri	Intégration	3	2	2.5
Uri	Nature	2	1	1.5
Uri	Monument	3	3	3
Uri	Bruit	2	2	2
Uri	Pol. régionale	1	1	1
Moyennes		2	1.67	
Valais	Bruit	2	1	1.5
Valais	Monument	2		2
Valais	Nature	3	3	3
Valais	Intégration	4	2	3
Valais	Pol. régionale	2.5	2	2.25
Moyennes		2.7	2	
Vaud	Bruit	4	2	3
Vaud	Pol. régionale	3	2	2.5
Vaud	Nature	1	4	2.5
Vaud	Intégration	1	2	1.5
Vaud	Monument	3	3	3
Moyennes		2.4	2.6	
Zurich	Intégration	2	2	2
Zurich	Bruit	3	2	2.5
Zurich	Nature	2	2	2

COMa : Communication avant les négociations entre Confédération et cantons

COMb : Communication après les négociations entre Confédération et cantons

Annexe 16 : agrégation TAI + POP pour CENVA

CANT	TAI	POP	CENVA
BEI	5959.1	171.4	6130.5
BEM	5959.1	171.4	6130.5
BEN	5959.1	171.4	6130.5
BEP	5959.1	171.4	6130.5
GEB	282.4	1909.7	2192.1
GEI	282.4	1909.7	2192.1
GEM	282.4	1909.7	2192.1
GEN	282.4	1909.7	2192.1
GEP	282.4	1909.7	2192.1
URB	1076.4	33.9	1110.3
URI	1076.4	33.9	1110.3
URM	1076.4	33.9	1110.3
URN	1076.4	33.9	1110.3
URP	1076.4	33.9	1110.3
VDB	3212.1	265.5	3477.6
VDI	3212.1	265.5	3477.6
VDM	3212.1	265.5	3477.6
VDN	3212.1	265.5	3477.6
VDP	3212.1	265.5	3477.6
VSB	5224.4	62.7	5287.1
VSI	5224.4	62.7	5287.1
VSM	5224.4	62.7	5287.1
VSN	5224.4	62.7	5287.1
VSP	5224.4	62.7	5287.1
ZHB	1728.9	858.3	2587.2
ZHI	1728.9	858.3	2587.2
ZHN	1728.9	858.3	2587.2

TAI : taille du canton (km²)

POP : population du canton (en milliers)

CENVA : agrégation des chiffres (TAI + POP)

Annexe 17 : table des données avant calibration

CANT	CENVA	GVTSLACS	GMN	COM	PAR	PERF
BEI	6130,5	382	3.59	4	1	1.948
BEM	6130,5	382	3.847	2.5	0,25	2.880
BEN	6130,5	382	3.25	1.5	0,5	1.977
BEP	6130,5	382	3.1	1	1	2.693
GEB	2192,1	45	3.36	2.5	0,75	3.362
GEM	2192,1	45	3.86	1	0,25	2.944
GEP	2192,1	45	3.55	3	0,5	1.867
GEN	2192,1	45	3.33	2.25	0,5	1.815
GEI	2192,1	45	3.2	1	0,5	2.217
URP	1110,3	20	3.8	1	0,75	3.535
URB	1110,3	20	2	2	0,75	2.716
URN	1110,3	20	3.5	1.5	0,5	2.513
URM	1110,3	20	3.65	3	0	2.629
URI	1110,3	20	3.44	2.5	1	2.385
VS	5287,1	141	4	1.5	0,5	3.313
VSN	5287,1	141	3.19	3	0,5	2.648
VSP	5287,1	141	3.41	2.25	0,75	2.496
VSM	5287,1	141	3.65	2	0	2.850
VSI	5287,1	141	1.67	3	1	2.998
VDB	3477,6	326	2.76	3	0,75	2.61
VDN	3477,6	326	3.9	2.5	0,5	2.387
VDI	3477,6	326	3.1	1.5	1	2.72
VDM	3477,6	326	2.23	3	0	2.504
VDP	3477,6	326	2.5	2.5	0,75	3.063
ZHI	2587,2	171	2.9	2	1	2.430
ZHB	2587,2	171	2.92	2.5	0,5	2.986
ZHN	2587,2	171	3.52	2	0,75	2.576

CANT : cantons

CENVA : condition environnementale agrégée (TAI + POP)

GVTSLACS : nombre de communes dans le canton

GMN : gouvernance multi-niveaux

COM : degré de communication entre la Confédération et les cantons

PAR : existence d'un partenariat entre la Confédération et les cantons

PERF : performance perçue des cantons des conventions-programmes

BE : Berne

GE : Genève

UR : Uri

VS : Valais

VD : Vaud

ZH : Zurich

I : Intégration

M : Monuments

P : Politique régionale

N : Nature et paysage

B : Bruit

Annexe 18 : solutions de l'AQQC complexes et parcimonieuses

Solution complexe :

	Raw coverage	Unique coverage	Consistency
cenva*PAR*COM	0.340	0.06	0.955
GVTSLACS*par*gmn*com	0.224	0.108	0.993
cenva*gvtslocs*GMN*COM	0.241	0.06	0.943
GVTSLACS*PAR*COM*GMN	0.272	0.129	0.996
cenva*GVTSLACS*par*gmn	0.127	0	0.992
cenva*GVTSLACS*gmn*COM	0.133	0	0.993
	<i>Solution coverage</i>	<i>0.723</i>	
	<i>Solution consistency</i>	<i>0.975</i>	

Solution parcimonieuse :

	Raw coverage	Unique coverage	Consistency
par	0.586	0.195	0.935
GVTSLACS*gmn	0.394	0.149	0.976
gvtslocs*GMN	0.320	0.003	0.954
Cenva*GMN	<i>0.332</i>	<i>0.002</i>	0.958
	<i>Solution coverage</i>	<i>0.847</i>	
	<i>Solution consistency</i>	<i>0.945</i>	