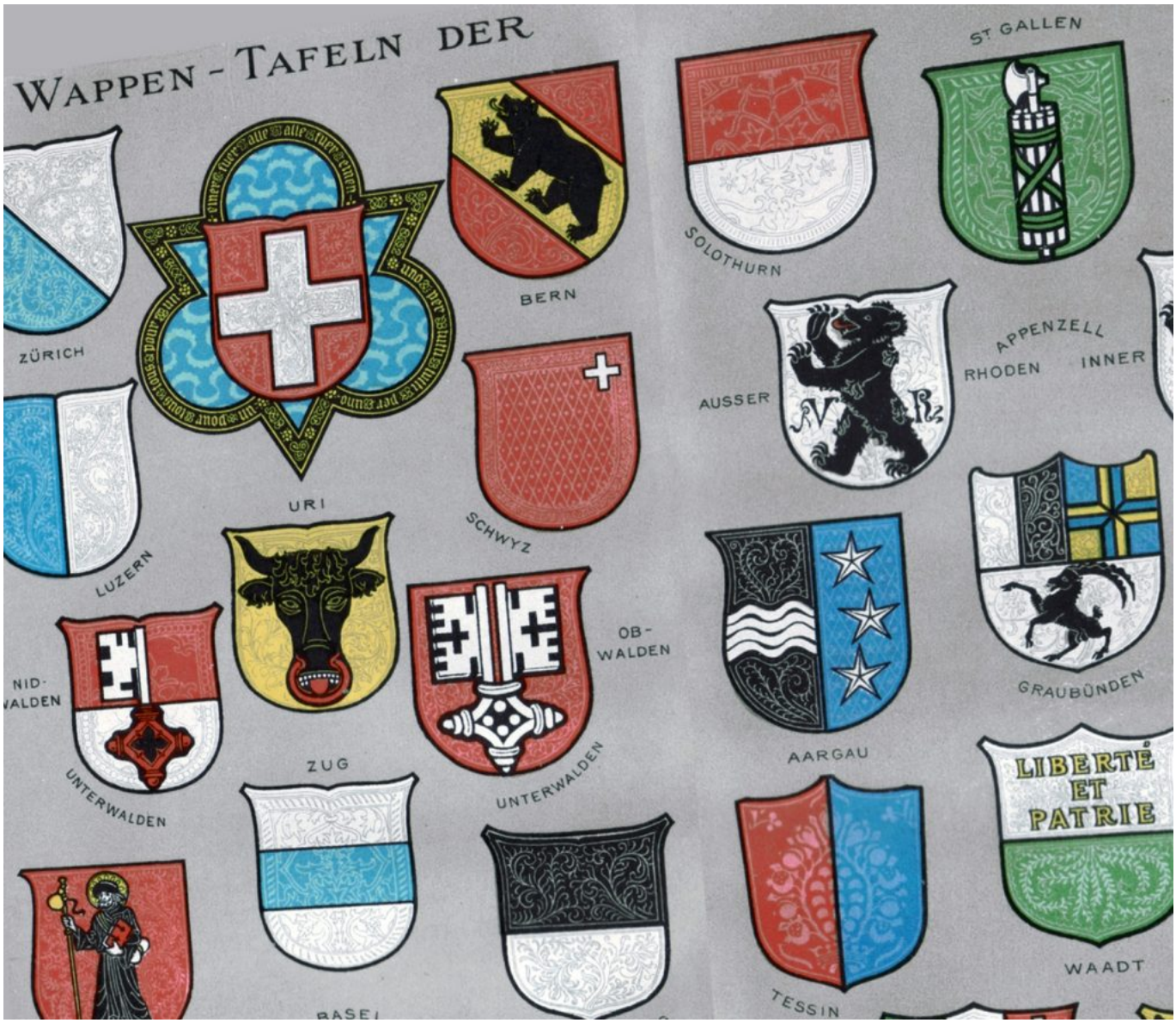
La répartition des tâches en 2016 : quel bilan au regard du fédéralisme suisse ?

Laetitia Mathys Desfontaine
7th April 2016



Acceptée en votation populaire le 28 novembre 2004 et mise en œuvre en janvier 2008, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) devait pallier aux nombreux dysfonctionnements qui s'intensifiaient entre la Confédération et les cantons en termes de décisions, de financement et d'exécution des tâches publiques. Un retour à un fédéralisme plus coopératif devenait vital. Cependant, huit ans après le début de la réforme, le système dévoile encore ses faiblesses.

C'est avec de subtiles combinaisons entre centralisation des décisions et décentralisation de la mise en œuvre que le fédéralisme se détermine en

Suisse. Lorsque ce prudent équilibre est rompu, alors il est mis à mal. Au cours des années 60 et suivantes, le fédéralisme coopératif suisse s'est doublé d'un fédéralisme d'exécution, hautement critiqué en raison d'une centralisation rampante des compétences, dans lequel la Confédération décidait et les cantons ne faisaient qu'exécuter.

L'harmonie si bien acquise du fédéralisme se désagrégeait et le système nécessitait d'être réformé. C'est ainsi qu'a été lancé le programme RPT. Son objectif était de désenchevêtrer au maximum les responsabilités et l'exécution des tâches publiques entre les niveaux gouvernementaux, mais aussi de « revitaliser » le fédéralisme qui avait perdu de sa vigueur au fil des années.

À l'horizon 2016, malgré une nette amélioration du système, les cantons n'en sont pas entièrement satisfaits et les objectifs, que partiellement atteints. Le processus d'apprentissage est donc toujours en cours.

Un nouvel instrument: la convention-programme

Suite à cette réforme inédite, un panel de dix-sept tâches a été parcimonieusement sélectionné et attribué à l'un ou l'autre des niveaux gouvernementaux. Dix tâches sont devenues exclusivement cantonales, alors que sept ont été principalement octroyées à la responsabilité fédérale. Cependant, dans le cas de vingt-cinq autres tâches publiques, il n'a pas été possible d'en diviser les compétences institutionnelles. Ces tâches restantes dites « communes », sont alors gérées conjointement par la Confédération et les cantons. Parmi celles-ci, vingt sont traitées par des contrats de droit public conclus entre la Confédération et chaque canton : les **conventions-programmes** (CPs), prévoyant des subventions globales ou forfaitaires versées aux cantons pour des périodes quadriennales.

D'un fédéralisme dit d'exécution, les réformateurs souhaitaient revenir à un fédéralisme plus coopératif, privilégiant un renforcement de la collaboration entre la Confédération et les cantons dans l'accomplissement des tâches publiques et affermissant l'autonomie cantonale (Mathys & Keuffer, 2015). Pour ce faire, une stricte division des compétences a été réalisée au nom des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Cette augmentation de la marge de manœuvre politique et financière des entités institutionnelles par séparation des compétences s'assimilerait dans le fond à des éléments de **fédéralisme dual**, qui n'avait pas été réellement imaginé par les réformateurs. Huit ans après la mise en œuvre de la RPT et le début du troisième cycle de la répartition des tâches (2016-19), le système suisse brille encore et toujours dans la galerie des spécimens politiques par son hybridité bien à lui.

Les principes régissant la réforme

Le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux s'accordaient à qualifier de partenariat cette nouvelle collaboration entre la Confédération et les cantons. Un partenariat possible dès l'instant où la réforme enraye la centralisation excessive des compétences vers le niveau fédéral et rend ainsi leur autonomie aux cantons. Selon les principes régissant la réforme, les

questions stratégiques sont désormais réservées à la Confédération alors que la mise en œuvre au niveau opérationnel est léguée aux cantons.

Cette dernière irait au-delà de l'exécution pure puisqu'elle impliquerait également l'adoption de mécanismes d'études, d'évaluation et de contrôles. Parfois même, les cantons élaborent des programmes très précis visant à planifier les opérations ultérieures et permettant de compléter les dispositions de la convention-programme (Mathys, 2015).

De plus, les instruments de communication et de coordination sont privilégiés à la place de la coercition (Hooghe & Marks, 2001). Enfin, le rendement s'évertue à être amélioré, l'accent est désormais mis sur les outputs et les outcomes plutôt que sur les inputs et les budgets ne sont plus spécifiques, mais bien forfaitaires ou globaux, laissant ainsi plus de marge de manœuvre à ceux qui en disposent. Les conventions-programmes devaient donc refléter ces nouvelles dispositions et rythmer le nouveau système de manière plus uniforme, performante et transparente.

Décalages entre théorie et pratique

Sous la surface toutefois, la machine révèle ses imperfections. Les principes semblent être difficiles ou impossibles à s'appliquer. Dans le cadre de notre étude en cours, nous avons effectué plus de vingt entretiens entre septembre 2014 et janvier 2016 auprès de responsables cantonaux dans les cantons de Vaud, Genève, Valais, Berne, Uri et Zurich en charge de l'élaboration et l'application des conventions-programmes, et ce dans cinq domaines publics : l'intégration cantonale, la protection du patrimoine et des monuments historiques, la protection de la nature et du paysage, la protection du bruit routier et l'encouragement du développement régional.

Même si les résultats obtenus restent intermédiaires puisque d'autres entretiens sont à venir, ils montrent des aspects plutôt intéressants. Il s'avère que le domaine de la **conservation des monuments** est le plus problématique : les subventions sont encore octroyées au « cas par cas », le partenariat tant espéré n'existerait vraisemblablement pas et les rôles ne seraient pas bien définis puisque les cantons sont livrés le plus souvent à eux-mêmes (graphique 1).

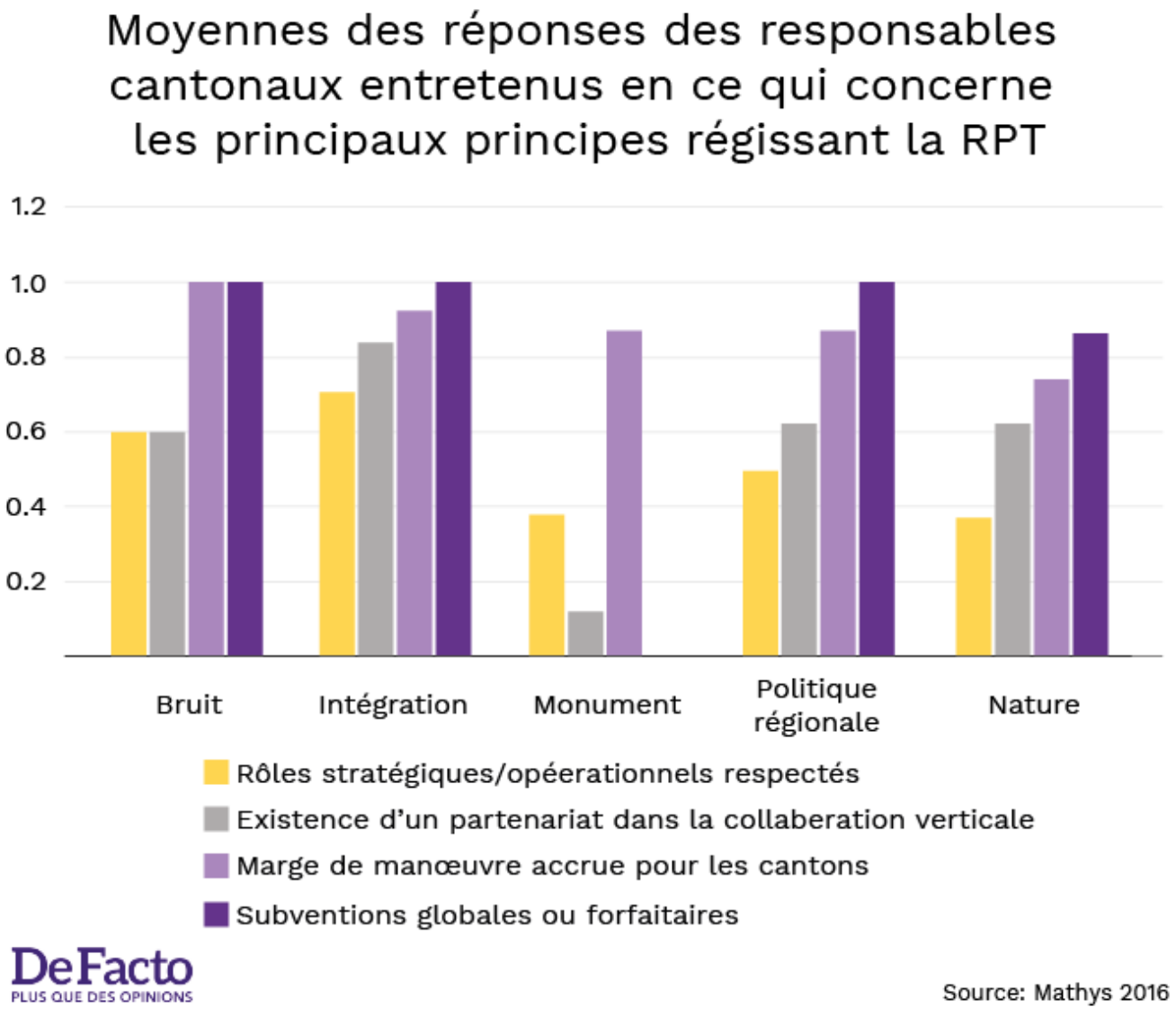
Bien que la marge de manœuvre semble être reconnue comme suffisante par les cantons sélectionnés, elle n'est cependant pas optimale. Etroitement liée à la distribution des rôles entre stratégie et opérationnel étant elle-même perçue comme insatisfaisante par les cantons, la marge de manœuvre des cantons demeure étroite dans certains domaines, tels que la protection de la **nature et du paysage**. La Confédération est encore trop influente lorsqu'il est question de fixer les objectifs ; à se demander si l'adage du « qui paye, décide » domine dans ce cas de figure.

En ce qui concerne le domaine de l'**intégration**, qui a adopté les conventions-programmes seulement en janvier 2014, il semblerait que les principes soient mieux appliqués et respectés. L'apprentissage y est sûrement pour quelque chose ; les cantons ont su vite appréhender l'instrument contractuel. Seul bémol : ces derniers ont parfois l'impression que la Confédération manque de

vision stratégique, bien que légitimée par la distance physique qui la sépare des actions sur le terrain cantonal.

Quant au domaine du **bruit**, il semble généralement respecter l'exigence de subventions globales ou forfaitaires et illustre une forte autonomie cantonale dans l'exécution proprement dite. Néanmoins, l'étau se resserre lorsqu'il s'agit de l'attribution des rôles et de l'existence d'un partenariat. Pour beaucoup de responsables du domaine du bruit mais aussi de la **politique régionale**, le partenariat reste un mythe puisque la Confédération non seulement décide, mais aussi finance : des aspects de fédéralisme d'exécution semblent refaire surface dès lors que les cantons ne seraient plus qu'en mesure d'exécuter.

Graphique 1:



Les conventions-programmes à la loupe

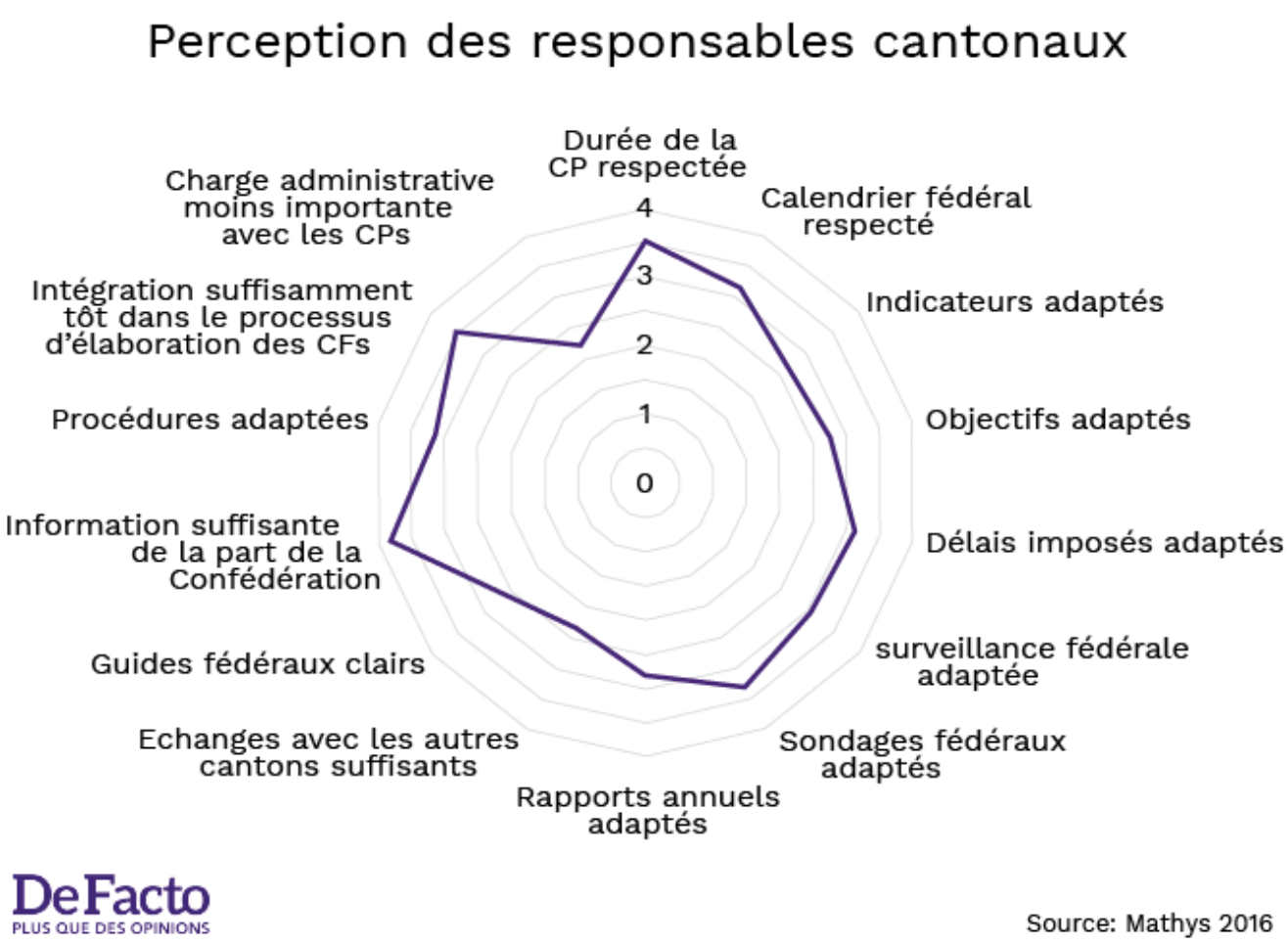
Nous avons également voulu savoir comment les représentants cantonaux perçoivent les conventions-programmes en tant que telles (graphique 2). Les aspects jugés les plus positifs sont l'intégration des cantons dans le processus de décision, l'information fédérale, la durée de la convention-

programme et l’utilité des sondages effectués par les offices fédéraux auprès des services cantonaux. En ce qui concerne les moins bonnes appréciations ressortent la charge administrative trop lourde, les rapports annuels imposés par la Confédération trop complexes à compléter et à comprendre, les guides fédéraux qui restent encore trop vagues et les échanges entre les cantons qui ne sont pas assez fréquents.

Nous avons été surpris de découvrir que beaucoup déplorent le manque de directives fédérales ou leur clarté dans certains domaines, alors que les cantons revendiquent une plus forte autonomie décisionnelle dans l’élaboration et l’exécution des politiques publiques. N’est-ce pas là un discours paradoxal que tiennent les responsables cantonaux ? Nous constatons qu’il est souvent difficile de fixer la limite entre les attentes et la réalité.

D’autres aspects encore ne sont pas bien perçus, tels que les indicateurs et objectifs fixés dans les conventions-programmes, souvent trop rigides et impossibles à atteindre dans un délai de quatre ans. De même, les délais imposés pour l’exécution sont parfois irréalisables, comme c’est le cas dans le domaine de la protection de la nature et du paysage qui fonctionne sur le très long terme ; les objectifs n’étant visibles qu’au rythme de la nature.

Graphique 2:



Réévaluer la RPT ?

En mai 2012, le Conseiller aux Etats Markus Stadler dépose un postulat au Parlement sur la vérification du respect des principes régissant la RPT, qui auraient été violés. Déclenchant un effet « boule de neige », une motion de la Commission des finances du Conseil national a ensuite exigé une analyse de l'ensemble des tâches communes pour 2018. L'idée d'un nouveau désenchevêtrement des tâches fait son chemin parmi les politiciens. Néanmoins, ce projet communément appelé « RPT II » semble bien utopique : une stricte division des compétences implique logiquement une augmentation des responsabilités et des ressources financières. Les cantons ne pourraient en assumer les coûts, une hausse des impôts étant peu probable.

Plutôt périlleux…

La solution serait alors de transférer des parts d'impôt fédéral au niveau cantonal. Néanmoins, la proximité et la grande disparité qui incombent aux cantons représentent un défi de taille. A terme, moins de coordination impliquerait une exécution des tâches publiques inégale et inefficiente. Quant à la Confédération, étant victime d'une détérioration importante de ses finances, elle doit plutôt économiser sur ses tâches en vue de son budget 2016-2019. N'oublions pas qu'à l'époque de l'acceptation de la RPT en 2004, les désenchevêtrements avaient été facilités par une péréquation financière plus forte et plus efficace. Aussi, il serait prématuré de passer à l'action alors que la réforme de l'imposition des entreprises III risque d'impliquer des conséquences importantes sur les finances fédérales et cantonales.

L'horizon 2018 nous dira ce que pense le Parlement de la « RPT II », mais nous doutons fortement de son avenir. Les propriétés du fédéralisme coopératif, bien que nécessaires, semblent donc être difficiles à retrouver, se confondant encore et toujours avec des éléments de fédéralisme d'exécution.

Références:

- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. *European integration online papers (EIoP)*, *5*(11).

- Mathys L. & Keuffer N., (2015). « La refonte du fédéralisme suisse : impacts sur les autonomies cantonale et communale », *Federalism-e*, Vol. 16, pp. 37-54

- 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

- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfalle – Falle:

Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, *in Politische Vierteljahresschrift* 26, (4), s. 323 ff.

- Rapport du Conseil fédéral du 12 septembre 2014 en réponse au postulat 12.3412 du 29 mai 2012. « Respect des principes de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

Photo: Wikimedia Commons

Relecture: Sarah Bütikofer

Graphiques: Pascal Burkhard