

Une étude apprécie l'efficacité des conventions-programmes

Éclairage, par Laetitia Mathys.

Les conventions-programmes sont apparues dès 2008, dans la foulée de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, pour partager de manière plus moderne les tâches et leur financement entre la Confédération et les cantons. Malgré quelques dysfonctionnements persistants, ces contrats d'un genre nouveau donnent une dynamique et un cadre plus clairs aux acteurs de l'administration. Une thèse de doctorat analyse cinq conventions-programmes.

Pour lutter contre la centralisation croissante des compétences vers la Confédération, accroître l'efficacité des prestations et renforcer l'autonomie des cantons, la RPT devait permettre de développer de nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons. Cette modernisation des rapports verticaux devait notamment passer par un désenchevêtrement des tâches qui s'est révélé plus laborieux que prévu puisqu'un nombre considérable de tâches transversales ne pouvaient qu'exiger une gestion conjointe des niveaux de gouvernements. Par conséquent, 21 tâches sont aujourd'hui administrées et financées par la Confédération et les cantons et font l'objet de conventions-programmes.

S'ils regrettent de faibles échanges inter-cantonaux, les cantons dénoncent encore l'ingérence du Contrôle des finances dans leurs comptes et les directives imposées par la Confédération.

Dans le cadre d'une thèse de doctorat, cinq conventions-programmes traitant de la protection du bruit, de la nature et du paysage, de la conservation des monuments historiques, du dévelop-

pement de la politique régionale et de l'encouragement à l'intégration, et appliquées dans les cantons de Vaud, Valais, Genève, Zurich, Berne et Uri ont été analysées entre 2014 et 2017. L'originalité de cette étude réside dans la comparaison de plusieurs cantons et de diverses tâches communes. Si généraliser demeure souvent périlleux dans un contexte de fortes disparités cantonales, les retours des responsables cantonaux offrent néanmoins des perspectives intéressantes.

La stratégie à la Confédération

Ces contrats de droit public font désormais partie intégrante de l'administration cantonale. Les cantons sont généralement satisfaits de la durée quadriennale du contrat et saluent la mise en place d'un cadre de négociation, qui leur permet de collaborer davantage avec la Confédération. L'idée du partenariat émise par les initiateurs fédéraux est appréciée des cantons, bien qu'il demeure inégal en raison de l'attribution de rôles distincts, la Confédération donnant l'orientation stratégique des programmes, tandis que les cantons sont en charge de l'opérationnel.

Un réseau très dense de conférences intercantionales s'est également consolidé autour de ces conventions-programmes. Chaque tâche implique en effet sa propre conférence spécialisée, mais associe également les compétences de différents acteurs publics et privés, engendrant ainsi une véritable gouvernance multi-niveaux. La conférence des gouvernements cantonaux

(CdC) y 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.

Le cas le plus probant de notre étude est la convention-programme 2014-2017 concernant l'encouragement à l'intégration dans le canton de Zurich (ZHI). 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, ZHI 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 convention-programme. 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.

Généralement, il a été constaté que la satisfaction varie surtout en fonction des domaines publics plutôt que des cantons. Les conventions-programmes se révèlent plus contraignantes pour certaines tâches, à l'exemple 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 convention-programme concernant la conservation des monuments, la qualité des interventions n'étant pas mesurable. Pour ce domaine, c'est la distribution des rôles qui demeure indéfinie dans la mesure où les cantons ont souvent l'impression d'être aussi en charge de la stratégie.

Projets abandonnés

À l'extrême opposé de ZHI, notre étude a montré que le cas le plus déviant se trouve être l'encouragement de la politique régionale dans le canton d'Uri (URP) pour la période 2008-2015. URP 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 et l'industrie automobile. 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 URP ambitionne de remédier à ces lacunes dans la prochaine période de programmation 2016-2019.

De manière plus générale, la plupart des cantons interrogés déplore une intensification de la charge administrative et les rapports annuels ou périodiques en sont souvent la cause. S'ils regrettent de faibles échanges intercantonaux, les cantons dénoncent encore l'ingérence du Contrôle des finances dans leurs comptes et les directives imposées par la Confédération, ne leur laissant pas suffisamment de marge de manœuvre

dans l'exécution des programmes communs. Ce manque d'autonomie les empêcherait de trouver des solutions moins coûteuses et plus innovatrices. Aujourd'hui, on constate que le modèle de convention-programme se multiplie et s'étend à de nouvelles tâches communes, à l'instar de la promotion de la région du Gothard (2012) et de l'intégration (2014). Certaines tâches communes sollicitent la signature de diverses conventions-programmes, incluant parfois 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. Cette multiplication de la collaboration traduit fortement le succès des conventions-programmes, bien que l'idée initiale d'un strict désenchevêtrement ne soit visiblement plus la règle. Le vrai problème réside dans l'accroissement des coûts accompagnant la multiplication de responsabilités et des transferts de charges fédérales vers les cantons. Les discussions s'orientent désormais vers une seconde répartition des tâches, qui permettra de redéfinir les compétences et les financements de chacun. Elle serait essentielle à la perpétuation de la pratique de programmes conjoints.



Laetitia Mathys, doctorante à l'Unité administration suisse et politiques institutionnelles, IDHEAP : elle est l'auteure de l'étude parue dans le cahier de l'IDHEAP294/2016. *Les conventions-programmes : un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse.*