

Mise en oeuvre des politiques fédérales et consultations des cantons

I. Rapport final: Résumé et conclusions

de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA)
à l'attention de la Commission de gestion du Conseils des Etats

Berne, le 20 mars 1997

Vollzug von Bundespolitiken und Vernehmlassung der Kantone

I. Schlussbericht: Zusammenfassung & Schlussfolgerungen

der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle (PVK)
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

Bern, den 20. März 1997

Attuazione delle politiche federali e consultazione di Cantoni

I. Rapporto finale: sintesi e conclusioni

dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA)
all'indirizzo della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

Berna, 20 marzo 1997

Contenu

- Résumé [f / d / i / e]
- Lettre à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats
- Table des matières
- Rapport final: Résumé et conclusions
- Réalisation de l'étude

Editeur: Organe parlementaire de contrôle de l'administration, 3003 Berne
Impression: Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne
Distribution: Centrale de documentation de l'Assemblée fédérale, 3003 Berne

Inhalt

- Ueberblick [f / d / i / e]
- Brief an die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
- Inhaltsverzeichnis
- Schlussbericht : Zusammenfassung und Schlussfolgerungen
- Durchführung der Untersuchung

Herausgeber: Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle, 3003 Bern
Druck: Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
Vertrieb: Dokumentationszentrale der Bundesversammlung, 3003 Bern

Contenuto

- Riassunto [f / d / i / e]
- Lettera all'att. della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
- Indice
- Rapporto finale: sintesi e conclusioni
- Realizzazione dello studio

Editore: Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione, 3003 Berna
Stampa: Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
Distribuzione: Centrale di documentazione dell'Assemblea federale, 3003 Berna

En un coup d'oeil

Dans une première phase de son mandat, la Commission de gestion (CdG) du Conseil des Etats a demandé à l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) d'examiner, dans une perspective essentiellement descriptive, **les problèmes qui entraînent la collaboration entre la Confédération et les cantons lors de la mise en oeuvre des politiques fédérales.**

Le dépouillement et l'analyse des résultats d'une quarantaine d'études préexistantes concernant différentes politiques fédérales ont mis en évidence sept problèmes principaux: une répartition floue des compétences, une coordination horizontale parfois insuffisante, une grande hétérogénéité des administrations cantonales, des moyens financiers fédéraux précaires, une législation fédérale trop détaillée, une mauvaise prise en compte des particularités régionales ou encore une surveillance partielle de l'efficacité de la mise en oeuvre des politiques fédérales par les cantons. L'étude a mis en exergue l'importance essentielle de l'adhésion des cantons aux politiques fédérales pour en assurer la meilleure mise en oeuvre.

Prenant connaissance des conclusions intermédiaires de cette 1ère phase qui a fait ressortir des déficits de mise en oeuvre et un manque de participation des cantons à la formation de la volonté fédérale, la section "efficacité" de la CdG du Conseil des Etats a souhaité approfondir cette problématique. Elle a alors décidé d'analyser, *dans une deuxième phase*, **la prise en compte des avis cantonaux par la Confédération lors des procédures de consultation.** Mandat a été donné à l'OPCA de poursuivre son étude en partant du constat que la procédure de consultation des cantons apparaît formelle, peu interactive et trop tardive. L'ensemble du processus législatif a été examiné, en incluant en particulier les phases de consultation souvent informelles ("préconsultation") qui précèdent la procédure de consultation.

Les investigations menées dans le cadre de cette phase du mandat ont révélé différents facteurs influençant fortement la prise en considération des aspects de mise en oeuvre dans le cadre de la procédure de consultation: La pression du temps entraînant de fréquentes réductions des délais impartis pour prendre position; l'absence de critères uniformes et obligatoires pour la pondération des avis; le choix de l'utilisation de la forme écrite ou de la conférence; l'orientation des cantons sur les normes d'exécution envisagées déjà au niveau de la procédure de consultation des projets de loi. Indépendamment des mesures envisageables dans le cadre de la procédure formelle de consultation, il a été relevé que les différentes voies permettant d'améliorer la prise en compte des avis cantonaux et des problèmes de mise en oeuvre passent par la mise en place d'une plus étroite collaboration entre Confédération et cantons.

Dans cette optique, une nouvelle voie a été particulièrement mise en évidence dans le cadre de cette étude: La mise en place de processus de "préconsultation". Une telle approche interactive, participative et consensuelle a fait ses preuves au travers d'échanges de vue sur les principes d'avant-projets législatifs. La mise en place de contacts réguliers et bien organisés peut même aboutir à un processus de collaboration plus élaboré dépassant le cadre de la "préconsultation", en intégrant non seulement des échanges de vue préalables sur les principes d'un avant-projet, mais également la rédaction commune de ce dernier, voire même son adaptation en commun lors de l'évaluation des résultats de la procédure de consultation officielle.

De telles solutions peuvent être développées si la Confédération et les cantons coopèrent en qualité de partenaires égaux et trouvent, à cet effet, la manière adéquate de procéder et de mettre en place de telles "communautés de mise en oeuvre". De cette participation effective des cantons à la formation de la volonté fédérale dépend leur adhésion aux politiques fédérales et partant, l'assurance d'une mise en oeuvre optimale.

Das Wichtigste in Kürze

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerates beauftragte die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) *in einer ersten Phase*, in einer vorwiegend deskriptiven Untersuchung zu prüfen, **welche Probleme die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beim Vollzug von Bundespolitiken beeinträchtigen.**

Die Auswertung und Analyse der Ergebnisse von rund vierzig bereits vorliegenden Studien zu verschiedenen Bereichen der Bundespolitik liessen sieben Hauptprobleme erkennen: eine unklare Kompetenzverteilung, eine manchmal ungenügende horizontale Koordination, eine grosse Heterogenität der kantonalen Verwaltungen, prekäre Bundesfinanzen, eine zu detaillierte Bundesgesetzgebung, eine ungenügende Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten sowie eine Aufsicht, die nur teilweise um einen wirksamen Vollzug von Bundesaufgaben besorgt ist. Die Untersuchung betont, dass die Zustimmung der Kantone zu den Bundespolitiken für einen besseren Vollzug unerlässlich ist.

Nachdem die Sektion „Wirksamkeit“ der GPK des Ständerates die Zwischenergebnisse dieser ersten Phase, die Vollzugsdefizite und eine ungenügende Beteiligung der Kantone an der Willensbildung des Bundes aufzeigten, zur Kenntnis genommen hatte, wollte sie diese Problematik vertieft untersuchen lassen. Sie beschloss deshalb, *in einer zweiten Phase* zu prüfen, **wie der Bund die Stellungnahmen der Kantone im Vernehmlassungsverfahren berücksichtigt.** Ausgehend von der Feststellung, dass die Vernehmlassung der Kantone formalistisch, wenig interaktiv und zu spät erfolgt, erhielt die PVK den Auftrag, ihre Untersuchung weiterzuführen. Sie überprüfte zu diesem Zweck den gesamten Rechtsetzungsprozess, insbesondere auch die häufig informellen Konsultationen („Vorvernehmlassungen“), die dem eigentlichen Vernehmlassungsverfahren vorausgehen.

Aus den Untersuchungen dieser zweiten Phase gingen verschiedene Faktoren hervor, welche die Berücksichtigung der Vollzugsaspekte in der Vernehmlassungsphase stark beeinflussen: der Zeitdruck, der oft eine Verkürzung der Antwortfristen mit sich bringt; fehlende einheitliche und verbindliche Kriterien für die Gewichtung der Stellungnahmen; die Entscheidung, ob das Vernehmlassungsverfahren schriftlich oder konfereziell abgewickelt werden soll; eine bereits in der Vernehmlassung zu einem Rechtsersass erfolgende Orientierung der Kantone über die voraussichtlichen Vollzugsbestimmungen. Es wurde festgestellt, dass - unabhängig von den Massnahmen, welche im Rahmen des formellen Vernehmlassungsverfahrens getroffen werden können - die verschiedenen Möglichkeiten für eine bessere Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen auf einer engeren Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen basieren.

In diesem Zusammenhang hat die Untersuchung insbesondere auch auf eine neue Entwicklung hingewiesen: die Einführung eines „Vorvernehmlassungsprozesses“. Dieser interaktive, partizipative und konsensuelle Ansatz hat sich in Form von einem Meinungsaustausch über die Grundsätze eines Vorentwurfes bewährt. Die Pflege regelmässiger und organisierter Kontakte kann sogar auf eine stärker ausgestaltete Zusammenarbeit hinauslaufen, die den Rahmen der „Vorvernehmlassung“ sprengt, indem sie nicht nur vorgängige Gespräche über die Grundsätze eines Vorentwurfes beinhaltet, sondern auch dessen gemeinsame Ausarbeitung oder gar dessen gemeinsame Bereinigung bei der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse umfasst.

Derartige Entwicklungen sind möglich, wenn der Bund und die Kantone als gleichwertige Partner zusammenarbeiten und dabei die für die Schaffung solcher „Vollzugsgemeinschaften“ geeignete Form finden. Von dieser effektiven Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes hängt die Zustimmung der Kantone zur jeweiligen Bundespolitik ab, was die Voraussetzung für einen optimalen Vollzug ist.

L'essenziale in breve

In una prima fase del suo mandato, la Commissione della gestione (CdG) del Consiglio degli Stati ha chiesto all'Organo parlamentare di controllo dell'Amministrazione (OPCA) di esaminare, in una prospettiva essenzialmente descrittiva, **i problemi che intralciano la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nell'attuazione delle politiche federali.**

Lo spoglio e l'analisi dei risultati di una quarantina di studi già esistenti che trattano di diverse politiche federali hanno messo in evidenza sette problemi principali: ripartizione vaga delle competenze, coordinamento orizzontale talvolta insufficiente, amministrazioni cantonali eterogenee, mezzi finanziari federali precari, legislazione federale che entra troppo nel dettaglio, particolarità regionali tenute in poco conto e sorveglianza che si occupa solo parzialmente di un'attuazione efficace delle politiche federali da parte dei Cantoni. Lo studio ha sottolineato come l'adesione dei Cantoni alle politiche federali rivesta un'importanza essenziale per garantire una loro migliore attuazione.

Dopo aver preso conoscenza delle conclusioni intermedie di questa prima fase, da cui sono emerse lacune nell'attuazione e carenze nella partecipazione dei Cantoni alla formazione della volontà federale, la sezione "Efficacia" della CdG del Consiglio degli Stati ha voluto approfondire ulteriormente questa problematica. Ha quindi deciso di analizzare, *in una seconda fase*, **il modo in cui la Confederazione tiene conto dei pareri cantonali emersi dalle procedure di consultazione.** Si è constatato che la procedura di consultazione dei Cantoni è formale, poco interattiva e troppo tardiva: per questo motivo l'OPCA è stato incaricato di proseguire il suo studio di base. È stato esaminato l'intero processo legislativo, analizzando in modo particolare le fasi informali di consultazione ("preconsultazione") che sovente precedono la procedura di consultazione vera e propria.

Le indagini svolte nell'ambito di questa seconda fase del mandato hanno rivelato diversi fattori che influenzano fortemente la considerazione degli aspetti di attuazione nel quadro della procedura di consultazione: la mancanza di tempo, che comporta frequenti contenimenti dei termini stabiliti per prendere posizione; l'assenza di criteri uniformi e tassativi per la valutazione dei pareri; la scelta di utilizzare la forma scritta o la conferenza; l'informazione dei Cantoni sulle norme esecutive previste già a livello della procedura di consultazione di avamprogetti di legge. Indipendentemente dai provvedimenti che possono essere previsti nel quadro della procedura formale di consultazione, è stato rilevato che i pareri cantonali e i problemi di attuazione potranno essere considerati meglio solo se sarà realizzata una più stretta collaborazione tra Confederazione e Cantoni.

Lo studio ha messo in particolare evidenza una nuova possibilità in questo senso: la realizzazione del processo di "preconsultazione". Questo tipo di approccio - interattivo, partecipe e consensuale - ha dato buona prova di sé durante scambi d'opinione sui principi di avamprogetti di legge. Contatti regolari e ben organizzati possono anche sfociare in un processo di collaborazione più elaborato, che va al di là del quadro della "preconsultazione" e comprende non solo scambi di opinione preliminari sui principi dell'avamprogetto, ma anche la redazione comune di quest'ultimo, se non addirittura il suo adattamento in comune al momento della valutazione dei risultati della procedura di consultazione ufficiale.

Soluzioni di questo genere possono essere sviluppate solo se la Confederazione e i Cantoni cooperano in qualità di interlocutori allo stesso livello e se trovano, a tale scopo, il modo adeguato di procedere e di realizzare simili "comunità di attuazione". Da questa partecipazione effettiva dei Cantoni alla formazione della volontà federale dipende la loro adesione alle politiche federali e pertanto la garanzia di un'attuazione ottimale.

A brief survey of the essentials

In a first phase, the Control Committee of the Council of States mandated the Parliamentary Administration Control (PAC) to examine, in a basically descriptive investigation, what were the **problems that adversely affected cooperation between the Confederation and the cantons during the implementation of Federal policies**.

The assessment and analysis of the results of approximately forty studies already made concerning various aspects of Federal policy led to the recognition of seven major problems: an unclear defined distribution of competencies, a sometimes insufficient horizontal coordination, a large heterogeneousness in the cantonal administrations, precarious Federal finances, a too-detailed Federal legislation, an insufficient consideration of the regional particularities, as well as an only partial supervision of the efficaciousness of the implementation of Federal policies by the cantons. The study has shown the essential importance of the adherence of the cantons to the federal policies in order to ensure their better implementation.

Once the « efficaciousness » section of the Control Committee of the Council of States had become aware of the interim results of this first phase which indicated the deficiencies in implementation and the lack of the cantons' participation in forming the will of the Confederation, it desired to have this issue investigated more thoroughly. For this reason, *in a second phase*, it decided to examine **the manner in which the Confederation takes into consideration the cantonal positions during consultation procedures**. The observation having been made that the procedure of consulting the cantons seems to be formal, barely interactive, and lacking in timeliness, the PAC was mandated to pursue its investigation. It thus looked into the entire legislation process, particularly enclosing the often informal phases of consultation (« preliminary consultations ») which precede the actual consultation procedure.

The investigations conducted within this second mandate disclosed various factors which strongly influenced the way implementational aspects were taken into consideration within the consultation procedure: short deadlines, often entailing a reduction of the time allotted for a position to be formulated; the absence of uniform and binding criteria for evaluating the positions; the choice as to whether consultation should be conducted in written form or in a conference; the information of the cantons concerning the implementational norms already being foreseen within the consultation procedure for draft bills. Apart from the measures which could be envisaged within the context of the formal consultation procedure, it was revealed that the various means permitting the consideration of both cantonal positions and implementational problems to be enhanced, presuppose the establishment of closer cooperation between the confederation and the cantons.

In this connection, a new instrument was especially pointed out in the context of this study: the introduction of a « pre-consultation » process. This type of interactive, participational, and consensual approach has shown its worth in the course of debates on the principles of preliminary legislative drafts. The setting up of regular, well organized contacts could even result in an enhanced process of cooperation going beyond the framework of « pre-consultation », by comprising not only preliminary exchanges of view on the principles of a preliminary draft, but also the common elaboration of the latter, or even its definition in common upon the assessment of the results of the official consultation procedure.

Such solutions can be developed if the Confederation and the cantons cooperate as equal partners and to this end find the appropriate manner in which to proceed and to establish such « implementation communities ». It is on this type of effective cantonal participation in the formation of the Federal will that the cantons' adhesion to Federal policies depends, and with this, the assurance of optimum implementation.

**Mise en oeuvre des politiques fédérales
et consultation des cantons**

**Rapport final de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration
(OPCA) à l'attention de la section "Efficacité" (H3-E)
de la Commission de gestion du Conseil des Etats**

du 20 mars 1997

Organe parlementaire
de contrôle de l'administration

Berne, le 20 mars 1997

A l'attention de la Commission de
gestion du Conseil des Etats

Mise en oeuvre des politiques fédérales et consultation des cantons

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers aux Etats,

Vous avez confié à l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) le mandat d'examiner, *dans une 1ère phase*, la collaboration entre la Confédération et les cantons lors de la mise en oeuvre des politiques fédérales.

Prenant connaissance des conclusions intermédiaires de cette 1ère phase qui a fait ressortir des déficits de mise en oeuvre et un manque de participation des cantons à la volonté fédérale, la section "efficacité" de la CdG du Conseil des Etats a alors donné mandat à l'OPCA d'analyser, *dans une 2ème phase*, la prise en compte des avis cantonaux par la Confédération lors des procédures de consultation, en incluant également les formes de "préconsultations".

Les investigations menées dans le cadre de cette phase du mandat ont révélé différents facteurs influençant fortement la prise en considération des aspects de mise en oeuvre *dans le cadre de la procédure de consultation*: La pression du temps entraînant de fréquentes réductions des délais impartis aux cantons pour prendre position; l'absence de critères uniformes et obligatoires pour la pondération des avis; le choix de l'utilisation de la forme écrite ou de la conférence; l'orientation des cantons sur les normes d'exécution envisagées. L'OPCA a également relevé dans ses conclusions que les différentes voies permettant d'améliorer la prise en compte des avis cantonaux et des problèmes de mise en oeuvre passent par une plus étroite collaboration entre Confédération et cantons. Dans cette optique, la mise en place de *processus de "préconsultation"* a été particulièrement mise en évidence.

Le *rapport final* (en français, allemand et italien) que nous vous soumettons contient les réponses aux questions que vous avez posées ainsi que les conclusions de l'OPCA. Les explications détaillées sur la procédure utilisée et sur les résultats sont contenues dans le *rapport de travail* circonstancié de l'OPCA (en français).

En vous remerciant de prendre connaissance de ces documents, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre haute considération.

20 mars 1997

Organe parlementaire de
contrôle de l'administration:

Le chef de projet, Marc Buntschu

RAPPORT FINAL

Table des matières

1	Les deux phases du mandat en bref	1
2	La collaboration entre la Confédération et les cantons lors de la mise en oeuvre des politiques fédérales	1
2.1	Le mandat de la Commission de gestion (1 ^{ère} phase)	1
2.1.1	Objet du mandat	1
2.1.2	Démarche et restrictions méthodologiques et thématiques	2
2.2	Les problèmes de collaboration	2
2.3	Conclusions	7
3	La prise en compte des avis cantonaux lors des consultations fédérales	8
3.1	Le mandat de la Commission de gestion (2 ^{ème} phase)	8
3.1.1	Objet du mandat	8
3.1.2	Démarche méthodologique	9
3.2	La problématique dans un contexte général	9
3.3	La prise en compte des avis cantonaux	11
3.4	Résultats et conclusions	17
3.4.1	Résultats	17
3.4.2	Conclusions	19
4	Synthèse (Phases 1 & 2 du mandat)	22

1 Les deux phases du mandat en bref

1^{ère} phase

L'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) a été chargé par la Commission de gestion (CdG) du Conseil des Etats d'examiner **la collaboration entre la Confédération et les cantons lors de la mise en oeuvre des politiques fédérales**. Cette première phase descriptive a consisté à sérier les problèmes relevés par une quarantaine d'études préexistantes et de présenter les efforts de la Confédération pour les résoudre.

2^{ème} phase

Prenant connaissance des conclusions intermédiaires de cette 1^{ère} phase qui a fait ressortir des déficits de mise en oeuvre et un manque de participation des cantons à la formation de la volonté fédérale, la section "efficacité" de la CdG du Conseil des Etats a souhaité approfondir cette problématique. Elle a alors donné mandat à l'OPCA d'analyser **la prise en compte des avis cantonaux par la Confédération lors des procédures de consultation**. L'ensemble du processus législatif a été examiné, en incluant en particulier les **"préconsultations"** informelles qui précèdent la procédure de consultation.

2 La collaboration entre la Confédération et les cantons lors de la mise en oeuvre des politiques fédérales

2.1 Le mandat de la Commission de gestion (1^{ère} phase)

2.1.1 Objet du mandat

La Commission de gestion du Conseil des Etats a donné le 17 novembre 1994 mandat à l'OPCA **d'examiner la collaboration entre la Confédération et les cantons dans l'exécution des tâches fédérales**. Ce mandat se réfère notamment à des inspections des CdG qui ont mis en évidence de nombreux problèmes de collaboration dans les politiques des réfugiés, de protection des animaux et de protection de l'air. **Quatre questions principales** ont été arrêtées par la Commission de gestion :

Q.1 Quels sont les principaux problèmes connus qui entravent la collaboration entre la Confédération et les cantons lors de la mise en oeuvre des politiques fédérales?

Q.2 Quelles en sont les causes connues?

Q.3 Comment la Confédération perçoit-elle ces problèmes?

Q.4 Quelles sont les mesures que la Confédération a prises pour les résoudre?

2.1.2 Démarche et restrictions méthodologiques et thématiques

Le champ d'analyse a été restreint aux politiques redistributives. Les questions 1, 3 et 4 ont été examinées de manière générale; la 2e a été focalisée sur la politique agricole. Pour répondre aux **deux premières questions**, l'OPCA s'est appuyé sur les résultats d'un mandat confié à un groupe d'experts chargé d'effectuer une **métaévaluation**, sous forme d'analyse de 44 études sectorielles préexistantes. Les résultats de ce mandat ont été fournis dans un rapport d'expertise versé en annexe 3 du rapport de travail. Les **deux dernières questions** ont été traitées par l'OPCA sur la base de six interviews de fonctionnaires fédéraux et d'experts cantonaux, ainsi que d'une analyse documentaire. La description des projets menés par la Confédération et les résultats des investigations de l'OPCA sont limités à la période couverte par cette 1^{ère} phase du mandat, soit de novembre 94 à juin 95, avec indications complémentaires des principales évolutions intervenues durant la 2^{ème} phase du mandat.

2.2 Les problèmes de collaboration

Q.1 Quels sont les principaux problèmes connus qui entravent la collaboration entre la Confédération et les cantons lors de la mise en oeuvre des politiques fédérales?

Les experts ont dégagé **cinq problèmes principaux** qui entravent cette collaboration lors de la mise en oeuvre des politiques fédérales :

- La **délimitation des compétences** entre la Confédération et les cantons est souvent floue, ce qui conduit à des interprétations divergentes.
- Des problèmes sont dus à des structures de mise en oeuvre inefficaces. Ils tirent leur origine d'une **coordination horizontale** et de **procédures de décision trop complexes**.
- L'**hétérogénéité des administrations cantonales** quant à leurs ressources financières, personnelles et à leur situation juridique rendent difficile une mise en oeuvre homogène.
- Les **finances fédérales** précaires rendent conflictuelles les questions de répartition des moyens. La qualité des projets peut en souffrir et leur mise en oeuvre subir des retards.
- Il y a des problèmes de communication et de confiance mutuelle entre les instances fédérales et cantonales. Lorsque les prescriptions fédérales ne tiennent pas suffisamment compte des **particularités régionales** aux yeux des cantons, il arrive que leur adhésion à la politique fédérale diminue, entraînant des déficits de mise en oeuvre.

Q.2 Quelles sont les causes connues des principaux problèmes qui entravent la collaboration entre la Confédération et les cantons?

Cette question a été analysée à la lumière de la politique agricole de la Confédération. Une première cause relevée par les experts est liée aux **grandes différences structurelles** entre les cantons. La Confédération a tenu compte de cette diversité. Les mesures prises n'étaient toutefois pas aptes à éliminer les disparités essentielles (par ex. entre l'agriculture de plaine et de montagne).

Une autre cause a trait à la **faible autonomie des cantons** en matière de mise en oeuvre. Ils doivent se tenir à des prescriptions fédérales très précises. Leur degré de détail est parfois si élevé, que les charges administratives deviennent trop lourdes aux yeux des cantons.

Le **faible degré de politisation** qui a régné pendant de nombreuses années sur la politique agricole a abouti à une perception des problèmes étroite et unilatérale. Dans le contexte actuel des ressources financières fédérales de plus en plus précaires et d'un mécontentement qui s'amplifie, la politisation a tendance à s'accroître.

Enfin, les déficits de mise en oeuvre tirent davantage leur origine de **problèmes de coordination et de communication horizontale** entre les différents services fédéraux ou cantonaux qu'entre la Confédération et les cantons. Les contraintes budgétaires et le plafonnement du personnel de même que des tâches toujours plus complexes aboutissent à des mesures mises en oeuvre que de manière extrêmement lente.

La politique agricole s'avère être très spécifique; il conviendrait d'analyser d'autres domaines politiques pour juger si les considérations concernant les causes peuvent être généralisées. A titre de **commentaire**, il convient de relever que la comparaison des études analysées par les experts fait ressortir des déficits de mise en oeuvre et de collaboration qui varient selon les politiques fédérales. Deux critères semblent influencer significativement cette collaboration: **l'acceptation de la politique** par les cantons et **sa délimitation**.

En outre, une partie des problèmes relevés par la métaévaluation proviennent de **l'accroissement de la technicité des politiques publiques** qui impose des mécanismes verticaux et horizontaux de coopération de plus en plus performants. Cette évolution met en exergue l'importance de **l'adhésion des cantons aux politiques fédérales lors de la conception** de la législation. Pour prévenir des déficits de mise en oeuvre, il est important qu'ils puissent intervenir **préalablement** aux procédures de consultation.

La métaévaluation a également montré que seul un nombre réduit d'évaluations en Suisse aborde spécifiquement la collaboration entre la Confédération et les cantons et que dans plusieurs domaines peu explorés, l'exécutif fédéral ne se préoccupe que partiellement des questions d'efficacité dans le cadre de ses tâches de **surveillance**. Par ailleurs, les **moyens d'intervention** de la Confédération dans le cadre de la surveillance de la mise en oeuvre des politiques fédérales **sont limités** et politiquement délicats à adopter.

Q.3 Comment la Confédération perçoit-elle les problèmes qui entravent la collaboration entre la Confédération et les cantons?

La Confédération se plaint principalement des difficultés résultant de l'**hétérogénéité des cantons**. Ainsi, en raison de leurs ressources très variables et de leurs spécificités, les cantons n'ont pas toujours les moyens de prendre les mesures nécessaires.

D'autre part, les **délais prévus de mise en oeuvre** d'une politique ne sont pas forcément respectés par tous les cantons. La durée des procédures depuis l'adoption d'une loi jusqu'au moment où elle est effectivement appliquée préoccupe la Confédération.

En ce qui concerne le mode de subventionnement des cantons, la Confédération reconnaît que le système est **trop centralisé** et peu efficace, affaiblissant ainsi inutilement le fédéralisme. Les subventions sont jugées trop fragmentées et allouées selon des critères trop détaillés et au moyen de procédures trop compliquées. Leurs objectifs sont souvent mal définis et obligent les cantons à entreprendre des politiques qu'ils ne désirent pas.

Les documents analysés et les interviews ont également relevés certaines **perspectives des cantons**. Ces derniers jugent que **la Confédération ne se préoccupe pas assez de la mise en oeuvre** de la législation qu'elle édicte. Des **délais trop courts** de mise en oeuvre sont constamment cités. Un **défait de connaissance des différentes législations cantonales** est mis en exergue. Les messages des projets de loi évoquent rarement les problèmes que leur mise en oeuvre entraîne pour les cantons. Ils ne présentent pas les différentes législations cantonales préexistantes.

La **participation à la formation de la volonté fédérale** est un problème crucial pour les cantons. Ils estiment ne pas être suffisamment consultés et se sentent mal compris, mal interprétés ou pas suffisamment pris en compte. Ils jugent également que les **délais** de réponses prévus sont souvent **trop courts**.

<p>Q.4 Quelles sont les mesures que la Confédération a prises pour résoudre les problèmes qui entravent la collaboration entre la Confédération et les cantons?</p>
--

L'OPCA a recensé une dizaine de **projets suprasectoriels** menés par la Confédération en vue d'**améliorer**, de manière plus ou moins directe, **la collaboration** entre Confédération

et cantons. Peuvent notamment être relevés les travaux relatifs à la nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons, l'adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE (Espace économique européen), les mesures communes d'assainissement, la coordination des procédures de décision dans les grands projets d'infrastructure, la révision totale de la Constitution, la réforme du gouvernement et de l'administration, la refonte de la péréquation financière ou encore le contrôle des tâches de la Confédération.

Différentes mesures ont résulté du projet de *nouvelle répartition des tâches*. Quant à la **participation des cantons** à la politique d'intégration européenne, les discussions ont, après le *refus de l'accord EEE*, repris sous l'égide du Groupe de contact et de la Conférence des gouvernements cantonaux. Un groupe de travail paritaire, coprésidé par un représentant des cantons et de la Confédération, a élaboré un projet de *loi fédérale sur la participation des cantons à la politique étrangère de la Confédération*. En outre, des aménagements ont été réalisés (Représentant des cantons au Bureau de l'intégration; Service d'information et de coordination pour les questions transfrontalières). *La refonte de la péréquation financière* est un projet phare pour ce qui a trait à la mise en oeuvre des politiques fédérales au travers de la **répartition des compétences** entre la Confédération et les cantons.

Dans ce contexte, il convient en outre de relever la mise en place d'une participation toujours plus constante des cantons à la formation de la politique fédérale au travers de la **Conférence des gouvernements cantonaux** (CdC; = KdK: Konferenz der Kantonsregierungen). Peuvent notamment être cités les cas récents de la participation de la Conférence des gouvernements cantonaux aux projets de *réforme de la Constitution fédérale* et de la *loi sur la participation des cantons à la politique étrangère*, ou encore la poursuite dès 1997 des travaux de *réforme de la péréquation financière*.

Même s'ils aboutissent et qu'ils atteignent leurs objectifs, les projets suprasectoriels recensés **ne résoudront qu'une partie des problèmes** de collaboration entre Confédération et cantons. Il reste des lacunes en matière de **coordination entre les projets**, surtout lors de leur conception. Leur délimitation par rapport à d'autres projets est souvent insuffisante. Les **informations** diffusées ne sont pas toujours assez précises et

ne suscitent que peu d'intérêt auprès des autres départements qui ne se sentent pas concernés.

2.3 Conclusions

Cette étude a recensé **différents problèmes qui entravent la collaboration entre la Confédération et les cantons** et qui, par conséquent, engendrent des **déficits de mise en oeuvre**. Il convient de mentionner les **sept problèmes** principaux suivants:

- Une **répartition des compétences floue**, en particulier lorsqu'elle débouche sur des responsabilités mal définies.
 - Une **coordination horizontale** entre les offices **parfois insuffisante** qui alourdit les procédures de décision et entrave la coopération verticale.
 - Une **grande hétérogénéité des administrations cantonales** quant à leurs **ressources**.
 - Des **moyens financiers fédéraux** qui deviennent de plus en plus **précaires**.
 - Une mauvaise prise en compte des **particularités régionales** par la Confédération.
- Ce problème est constamment invoqué par les cantons qui se réfèrent notamment à des **délais trop courts** et à la **méconnaissance des législations cantonales**.
- Une législation fédérale qui va **trop dans les détails**, empiétant parfois inutilement sur l'autonomie cantonale.
 - Une **surveillance** qui ne se préoccupe que partiellement de l'efficacité de la mise en oeuvre des politiques fédérales par les cantons.

La subtile répartition du pouvoir et la sensibilité des cantons quant aux risques de perdre des parcelles d'autonomie rend précaire les efforts de révision du fédéralisme d'exécution. Chacun s'accorde pourtant à dire qu'il est nécessaire de **trouver de nouvelles solutions en matière de collaboration**. La Confédération est prête à faire des efforts en matière d'information. Toutefois, les cantons en veulent davantage et revendiquent un accroissement effectif de leur participation à la formation de la volonté fédérale.

La recherche met en exergue l'importance de l'adhésion des cantons aux politiques fédérales pour en assurer une mise en oeuvre optimale. Une **participation effective des cantons** à la formation de la volonté fédérale constitue une condition déterminante pour favoriser cette adhésion. Or, la **procédure de consultation** traditionnelle apparaît formelle, peu interactive et trop tardive. L'élaboration de **nouvelles solutions** de participation devrait partir de deux prémisses essentielles: D'une part, les cantons n'aiment pas être surpris par des actes définitifs de la Confédération; d'autre part, la mise en oeuvre d'une politique fédérale est facilitée si les cantons ont le sentiment d'avoir participé à la conception de la politique de manière active et dès le départ. Ces solutions devraient concerner aussi bien les formes de consultation des cantons, que leur droits de participation.

3 La prise en compte des avis cantonaux lors des consultations fédérales

3.1 Le mandat de la Commission de gestion (2^{ème} phase)

3.1.1 Objet du mandat

La section "efficacité" de la CdG du Conseil des Etats, prenant connaissance lors de sa séance du 27 juin 1995 des conclusions intermédiaires de l'étude de l'OPCA relative à la collaboration entre la Confédération et les cantons lors de la mise en oeuvre des politiques fédérales, a souhaité approfondir cette problématique à l'aide d'études de cas concrets. Elle a donné mandat à l'OPCA d'analyser, dans une deuxième phase, **la prise en compte des avis cantonaux par la Confédération lors des procédures de consultation**. L'ensemble du processus législatif a été examiné, en incluant les **"préconsultations"** informelles qui précèdent la procédure de consultation proprement dite. **Quatre nouvelles questions** ont donc été arrêtées par la Commission de gestion :

Q.5 Comment la Confédération dépouille-t-elle les résultats des procédures de consultation?

Q.6 Quels sont les critères utilisés pour pondérer les avis cantonaux?

Q.7 Comment est organisée la "préconsultation" durant la procédure législative?

Q.8 Quels sont les effets de la "préconsultation" sur les législations soumises à consultation?

3.1.2 Démarche méthodologique

L'OPCA a donné mandat à des experts d'analyser **six** différentes **législations** sélectionnées, d'examiner les prises de positions obtenues lors des procédures de consultation et d'évaluer comment les avis cantonaux ont été pris en compte. L'expertise s'est appuyée sur une **analyse documentaire** et des **interviews** effectués au niveau fédéral et cantonal.

Les résultats des travaux menés par les experts ont été fournis sous forme d'un rapport d'expertise versé en annexe 2 du rapport de travail. Cette expertise a servi de base aux conclusions tirées par l'OPCA dans le cadre de cette deuxième phase du projet.

3.2 La problématique dans un contexte général

Le problème de la participation insuffisante des cantons à la formation de la volonté fédérale et de **l'inadéquation des procédures de consultation** fait l'objet de **débats** et de **propositions** depuis de nombreuses années. Les critiques soulevées relèvent d'un malaise général examiné en 1974 déjà dans le cadre de travaux menés par la **Chancellerie fédérale**. Celle-ci a effectuée une enquête auprès des cantons et de l'administration fédérale au sujet des difficultés que présente pour les cantons l'exécution du droit fédéral. Se fondant sur les résultats de cette enquête, la **Conférence suisse des Chanceliers d'Etat** a émis le 17.9.76 des **recommandations** portant sur l'élaboration de la législation fédérale en vue d'exécution par les cantons et la préparation et l'organisation des consultations.

En ce qui concerne le **Parlement**, l'OPCA a recensé de nombreuses **interventions** parlementaires évoquant différents problèmes relatifs aux procédures de consultation. Peut en particulier être mentionnée la récente initiative parlementaire Dünki (CN 96.421) du 10 juin 1996 visant à la suppression de la procédure de consultation. En séance du 9 janvier

1997, la Commission des institutions politiques du Conseil national a proposé de ne pas lui donner suite; une partie des critiques émises dans l'initiative a toutefois été partagée même par les partisans du maintien de cet outil que constitue la consultation.

D'autre part, lors de l'examen du rapport de gestion 1993, la **Commission de gestion** du Conseil national s'est penchée sur la possibilité d'accélérer ces procédures. Elle a jugé que la procédure de consultation pouvait encore être améliorée. Donnant suite à un mandat du Conseil fédéral, le **service de contrôle administratif du Conseil fédéral** a publié le 27.2.95 un rapport sur la "Simplification de la procédure de consultation".

Le **Conseil fédéral**, après avoir pris connaissance de ce rapport, a décidé le 20.3.95 que les Secrétariats généraux des départements désigneront chacun un correspondant chargé de conseiller les offices sur les questions touchant la procédure de consultation et qu'à l'avenir, les propositions concernant l'ouverture des procédures de consultation exposent pourquoi la procédure est nécessaire et la forme écrite indiquée.

La **Chancellerie fédérale** a publié le 1.2.96 un rapport concernant des **mesures concrètes**. Elle préconise notamment de réduire le nombre de ces procédures au strict nécessaire et propose que la consultation par voie de conférence et la forme écrite soient considérées équivalentes et donc que l'on indique pourquoi la procédure est nécessaire et quelle forme lui donner. En outre, **d'autres propositions** de mesures visent notamment à accorder une plus grande attention à l'aspect politique de la pondération des avis lors de l'exploitation des résultats des consultations, en effectuant cette pondération sur la base de critères définis et de portée générale, qui tiennent mieux compte de la position des instances consultées dans le système fédéraliste.

Il convient également de relever les "**check-listes**" élaborées par M. le Conseiller d'Etat Thomas Pfisterer dans le cadre de ses "propositions en vue de meilleures procédures de consultation des cantons à l'intention de la Confédération" du 24.1.1994, ainsi que les propositions visant à une **réduction** drastique du nombre de procédures, une diminution du nombre d'organisations consultées, l'utilisation plus systématique de la forme de la conférence ainsi que la mise en place de **contacts informels** accrus (Hans Georg Nussbaum, in NZZ, 8.10.96 "Vernehmlassung - beschränken statt abschaffen").

D'un point de vue juridique, la procédure de consultation a été ancrée le 17 juin 1991 dans l'**ordonnance sur la procédure de consultation** (RS 172.062). Elle régleme en détail

tout le processus de mise en consultation des projets législatifs. Elle a fait l'objet d'un commentaire détaillé de la Chancellerie fédérale publié sous la forme d'un "**aide-mémoire pour la procédure de consultation**" (état au 1.3.94). Bien que la procédure de consultation se soit imposée dans la pratique en tant qu'élément important du processus législatif, la Constitution fédérale ne lui consacre **aucune norme de principe**. Elle n'y est garantie que de manière **ponctuelle**. Le **projet de nouvelle Constitution fédérale** du 20.11.96 devrait remédier à cette lacune par l'introduction de l'art. 138 garantissant le principe de la procédure de consultation. Le commentaire précise que la définition des objets visés par la norme offre une marge de manoeuvre suffisante; elle permet de **maintenir la possibilité de simplifier** la procédure de consultation et de redimensionner son champ d'application en limitant le nombre des consultations et le cercle des milieux consultés.

3.3 La prise en compte des avis cantonaux

Q.5 Comment la Confédération dépouille-t-elle les résultats des procédures de consultation?

Il ressort de l'expertise que les résultats des procédures de consultation ont été dépouillés et évalués selon **des méthodes éprouvées** telles qu'elles sont enseignées dans le cadre des séminaires de l'administration fédérale, garantissant ainsi une **évaluation complète et systématique**. Les dépouillements ont été constatés **plus difficiles** à réaliser lorsque les formulations des avis ne sont pas claires ou sont **contradictoires**.

Les prises de position ont été réparties par **groupe** (cantons, partis, organisations) et par **article**. Selon la règle, les résultats ont été consignés dans des **rapports de récapitulation** dont la teneur est concentrée et **résumée**. A ce niveau du dépouillement, les récapitulations ont été rédigées **sans appréciation**, sous forme de résumé des opinions émises.

Il y a lieu de relever que **l'évaluation** des procédures de consultation **par voie de conférence** a été qualifiée de plus difficile à réaliser parce que cette méthode est moins transparente. L'expertise relève que souvent, les **procès-verbaux font défaut**. En général, dans les cas d'étude retenus, les documents s'en rapprochant étaient des notes manuscrites ou des procès-verbaux succincts.

Il convient également de mettre en exergue le **problème des délais** et de la **pression du temps**. L'article 8, 2e al. de l'ordonnance sur la procédure de consultation stipule que la

proposition doit en principe être présentée dans le même délai que celui qui était imparti pour répondre à la consultation. En outre, la durée de la procédure a indéniablement une influence sur la qualité des prises de position et l'apport d'arguments pertinents concernant les problèmes de mise en oeuvre. Dans ce contexte, l'article 5 de l'ordonnance sur la procédure de consultation prévoit en règle générale **un délai de 3 mois** attribué aux organismes consultés **pour donner leur avis**. Or seulement deux procédures de consultation sur les onze entreprises dans le cadre des six cas examinés ont respecté ce délai. Dans la majorité des cas, ce délai était selon les experts de **1 à 2 mois**.

Ces **très courts délais** ont résulté dans certains cas de **discussions déjà menées auparavant** avec les organismes concernés, comme cela a été le cas avec *l'ordonnance sur la protection des animaux* et les dernières révisions de *l'ordonnance 2 sur l'asile*. Dans d'autres cas, la pression du temps était dictée par une **urgence politique** élevée. Pourtant, dans plusieurs cas, l'expertise a relevé que cette pression du temps s'est avérée très relative.

Dans **aucun des cas** étudiés les experts n'ont constaté de **déformation** ni même de **fausses interprétations** des résultats de la procédure de consultation. Ce jugement d'ensemble positif doit être mis sur le compte des textes juridiques examinés qui contenaient des réglementations spécifiques sur lesquelles il était possible de prendre position clairement.

Q.6 Quels sont les critères utilisés pour pondérer les avis cantonaux?

Après avoir été consignés sous forme de récapitulatifs représentant les avis sans aucun jugement de valeur, les résultats sont **évalués** par l'administration fédérale et transmis sous forme de **proposition** au Conseil fédéral. Il ressort des investigations menées dans le cadre des études de cas que les **pondérations** n'ont toutefois **pas** dépendu de **critères uniformes et obligatoires**. Il a été constaté que la pondération des avis cantonaux était souvent liée à la **constellation des intérêts** des cantons qui représentent la plupart du temps leurs propres intérêts. En outre, le nombre de prises de position cantonales **contradictoires** ont rendu difficile une **pondération cohérente**.

S'agissant de projets controversés, la pondération a été fondée sur une **approche pragmatique**, tenant compte des critères d'insatisfaction. D'autre part, **le poids des avis cantonaux** est souvent plus important par rapport à d'autres milieux consultés, étant donné qu'ils se prononcent sur l'ensemble d'un texte, alors que les organisations ne donnent leur avis que sur quelques points déterminés.

Même s'ils l'ont fait en termes généraux, seuls les cantons se sont exprimés dans la plupart des cas sur **l'applicabilité** et la **mise en oeuvre** de textes législatifs. En règle générale, les **propositions de mise en oeuvre** ont été **retenues** et **prises en compte** par l'administration fédérale, sous réserve du critère suivant: les propositions cantonales sont reprises pour autant qu'elles **n'influencent pas le contenu matériel** d'une réglementation.

S'il n'a pu être constaté de critères uniformes et obligatoires pour la pondération des avis cantonaux, les experts ont relevé certains **critères annexes**. Ainsi, **la consistance normative de la réglementation** soumise à consultation est importante. Il a également été constaté l'utilisation par les autorités fédérales des critères de **légalité** et d'**opportunité**.

D'autres critères sous-jacents ont encore été relevés. Ainsi il a été constaté qu'il ne suffit pas seulement d'un **consensus entre la Confédération et les cantons**, mais qu'il faut **également que les cantons soient d'accord entre eux** afin de pouvoir appliquer une loi d'une manière uniforme malgré des conditions d'applications souvent très divergentes.

Le critère de la **pertinence des arguments** avancés dans les avis a aussi joué un rôle déterminant dans la prise en compte et le dépouillement de la Confédération, en particulier en ce qui concerne l'acceptation de positions minoritaires.

Q.7 Comment est organisée la "préconsultation" durant la procédure législative?

Les "**préconsultations**" sont des consultations informelles en vue de l'élaboration d'un avant-projet effectuées **avant** la procédure de consultation proprement dite. Ce sont donc avant tout des **contacts informels** destinés à aborder avec des services spécialisés, des représentants cantonaux ou d'organisations ou des commissions extraparlimentaires les principes d'un projet législatif, à lister les problèmes et à examiner les aspects de mise en oeuvre **avant** d'en élaborer le texte. Sont visées diverses formes de contacts, que se soit des séances de travail, des discussions informelles, des conférences de directeurs cantonaux, des colloques spécialisés, des échanges d'informations ou des groupes de travail.

Ces contacts **ne peuvent ni ne doivent remplacer** la procédure de consultation formelle. Ils n'entrent également pas dans le cadre des procédures de consultation des offices, internes à l'administration, qui sont parfois par gain de temps effectuées en parallèle à la procédure de consultation officielle.

La mise en place de **contacts** préalables ou réguliers **ne garantit pas** pour autant que les aspects de mise en oeuvre par les cantons seront pris en compte ou intégrés dans l'avant-projet. Cependant, comme l'ont démontrés les travaux de *révision de l'ordonnance 2 sur l'asile*, une prise de contact préalable et soutenue peut être extrêmement utile pour la prise en compte de ces aspects de mise en oeuvre.

D'autres exemples concrets de "préconsultation" ont été relevés par les experts lors de l'examen des cas d'étude retenus. Ainsi l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage a, au travers du groupe "cercle bruit", entretenu des contacts périodiques avec les services cantonaux de protection contre le bruit dans le cadre des travaux relatifs à *la révision de l'ordonnance sur la protection contre le bruit*. Ces contacts ont permis à cet

office d'avoir une relativement bonne vue **des aspects de mise en oeuvre cantonale** dans ce domaine. Peuvent également être cités les contacts réguliers de l'Office fédéral de l'énergie avec la Conférence des services cantonaux de l'énergie dans le cadre de *l'ordonnance visant une utilisation économe et rationnelle de l'énergie*. Dans un autre contexte, l'entente préalable trouvée avec les directeurs cantonaux de l'agriculture a institué la base de la *révision de l'ordonnance sur la protection des animaux*. Ils ont même initialiser un **groupe de travail** chargé d'effectuer d'importants travaux **préalables**, d'analyser la situation et de présenter des propositions sur lesquelles a pu se baser l'office fédéral vétérinaire. Dans ce cas, **les principes** de la révision ont été ainsi **élaborés en commun** entre Confédération et cantons.

Il arrive que dans le cadre de la procédure informelle de "préconsultation", la mise en place de contacts réguliers et bien organisés aboutisse à **un processus de collaboration plus élaboré** intégrant non seulement des **échanges de vue** préalable sur les principes de l'avant-projet mais également **la rédaction commune** de ce dernier, voire même **son adaptation** en commun lors de l'évaluation des résultats de la procédure de consultation.

Cependant selon les experts, les **avant-projets** ont été dans la plupart des cas **exclusivement élaborés par l'administration fédérale**, sans réelle "préconsultation" et très rapidement. Les informations des cantons ont été utilisées et intégrées au projet lorsque des contacts réguliers et bien organisés ont été entretenus avec ces instances.

Par contre, un niveau de collaboration dépassant le simple cadre de la "préconsultation" sur des principes pour atteindre le stade de **la rédaction** ou de **l'adaptation commune** d'un avant-projet a été mis en évidence par l'expertise lors des *2^{ème} et 3^{ème} révision de l'ordonnance 2 sur l'asile*. Suite à une phase de contacts conflictuels entre les autorités fédérales et cantonales dans le cadre de la 1ère révision de l'ordonnance, une évolution constante est intervenue dans le processus de consultation. Si la révision de 1993 s'est déroulée selon le schéma conventionnel de la procédure de consultation, les prémisses d'un changement sont apparues après cette dernière pour l'adaptation de l'avant-projet par l'administration à l'occasion de laquelle a été contactée la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales. Le pas de l'évaluation en commun des résultats de la procédure de consultation a été franchi lors de la révision de 1994 lors de laquelle les

réadaptations du projet ont été effectués avec les cantons par voie de conférence. Dans ce cas-là, le gros du travail avait déjà été effectué dans le cadre de la "préconsultation", ce qui a eu l'avantage de n'entraîner que peu de prises de position. Il n'y a **plus eu de distinction** entre "préconsultation" et **consultation**. Enfin lors de la révision de 1995, il n'y a plus eu de véritable procédure de consultation mise en place, dès lors que les **textes ont été élaborés en commun** avec des représentants des cantons et de la Confédération.

Q.8 Quels sont les effets de la "préconsultation" sur les législations soumises à consultation?

Des "**préconsultations**" n'ayant dans les cas d'étude retenus été que partiellement effectuées, il apparaît donc difficile de faire des remarques générales. Dans le cas le plus favorable, les **contacts préalables** ont abouti à un **consensus** sur les objectifs à atteindre et leur concrétisation.

Dans le cadre de certains cas d'étude examinés, il n'a toutefois pas été possible de mettre en évidence des effets directs d'une procédure de "préconsultation" ni même parfois de relever la mise en place de contacts avec des partenaires extérieurs à l'administration. Par contre une **influence matérielle directe sur des avant-projets législatifs** au travers de **contacts préalables** des autorités fédérales avec des cantons ou des organisations ont été relevés par les experts dans **trois cas d'étude** spécifiques :

- Dans le cadre de la *révision de l'ordonnance sur la protection des animaux* où le **groupe de travail** des directeurs cantonaux de l'agriculture avec la participation de l'office vétérinaire fédéral et de l'office fédéral de l'agriculture, a jeté les **bases consensuelles** relatives aux **priorités** de la révision et a fourni les **propositions de mesures** nécessaires ainsi que les conditions de leur **applicabilité**.
- Le cas des *révisions de l'ordonnance 2 sur l'asile* où les contours entre "préconsultation" et procédure de consultation **se sont confondus**. Ce mode de collaboration a eu pour conséquence matérielle la mise en place d'un mécanisme forfaitaire de remboursement des coûts répondant aux préoccupations des cantons tout en tenant également compte des intérêts de la Confédération désireuse de limiter les frais.

- La *révision de l'ordonnance sur la protection contre le bruit*, influencée par l'impulsion politique issue des **propositions** d'économie de la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

3.4 Résultats et conclusions

3.4.1 Résultats

L'administration fédérale a en règle générale **retenu** les suggestions concrètes en matière **de mise en oeuvre** transmises par les cantons, pour autant qu'elles constituaient des **améliorations** notables et qu'elles **ne modifiaient pas** le contenu matériel du projet.

Elle n'a cependant selon les experts pour **aucun des cas étudiés procédé de son propre chef à des recherches** préalables sur ces aspects de mise oeuvre. Elle a en principe **compté sur les cantons** pour la rendre attentive aux problèmes que pourrait poser un projet législatif. Les cantons n'ont que partiellement remplis cette attente en ne transmettant souvent que des prises de positions **générales**, dont les aspects de mise en oeuvre n'étaient abordés qu'en marge. Les avis **détaillés** sur ces aspects ont constitué une **exception** et ils se **contredisaient** souvent.

Alors que la réglementation en vigueur prévoit en règle générale **un délai de 3 mois** aux organismes consultés pour donner leur avis, le délai accordé dans la majorité des cas examinés était selon les experts de **1 à 2 mois**.

Il ressort de l'expertise que les offices fédéraux ont dépouillés les prises de positions selon **des méthodes éprouvées** garantissant une **évaluation complète et systématique**. Les résultats ont été consignés dans des rapports de récapitulation **sans appréciation ni jugement de valeur**, sous forme de **résumé** des opinions émises.

L'évaluation des procédures de consultation **par voie de conférence** a été qualifiée de plus difficile à réaliser en raison de son manque de transparence.

Il n'a pas été constaté de **critères uniformes et obligatoires** lors de la **pondération** des prises de position. Les experts ont cependant relevé certains critères annexes qui ont tout de même influencé la pondération des avis cantonaux tels que les critères de **légalité**, d'**opportunité** et de la **consistance normative** de la réglementation.

La pondération des avis cantonaux était souvent liée à la **constellation des intérêts** des cantons. Le nombre de prises de position cantonales **contradictoires** ont rendu difficile une **pondération cohérente**.

S'agissant de projets controversés, la pondération a été fondée sur une **approche pragmatique**, tenant compte des critères d'insatisfaction. Il ressort d'autre part de l'expertise que **le poids des avis cantonaux** peut être souvent plus important par rapport à d'autres milieux consultés, dès lors qu'ils se prononcent sur l'ensemble d'un texte, alors que les organisations ne donnent leur avis que sur quelques points déterminés.

Dans **aucun des cas** étudiés les experts n'ont constaté de **déformation** ni même de **fausses interprétations** des résultats de la procédure de consultation.

La mise en place de **contacts préalables** ou **réguliers ne garantit pas** que les **aspects de mise en oeuvre** par les cantons seront pris en compte ou intégrés dans l'avant-projet. Ils sont cependant extrêmement utiles pour la prise en compte de ces aspects grâce d'une part, à une **bonne connaissance** de la situation et des problèmes de mise en oeuvre cantonale et d'autre part, à l'élaboration dans des groupes de travail de **consensus** de base.

Des contacts réguliers et bien organisés peuvent aboutir à **un processus de collaboration plus élaboré** dépassant le cadre de la "préconsultation", intégrant non seulement des **échanges de vue** préalables sur les principes de l'avant-projet, mais également la **rédaction commune** de ce dernier, voire même **son adaptation** en commun lors de l'évaluation des résultats de la procédure de consultation officielle.

Dans les cas où des **contacts préalables** sont privilégiés, ils peuvent aboutir à un **consensus** sur les objectifs à atteindre. Une **influence matérielle directe** sur des avant-projets

législatifs au travers de **contacts préalables** des autorités fédérales avec des cantons ou des organisations ont été constatés par les experts dans **trois cas** d'étude spécifiques.

3.4.2 Conclusions

Il ressort des investigations menées dans le cadre de cette 2ème phase du projet et des résultats issus des différents cas d'étude retenus **les conclusions suivantes** :

3.4.2.1 *En ce qui concerne la procédure de consultation*

Plusieurs facteurs influencent la prise en considération des aspects de mise en oeuvre dans le cadre de la **procédure de consultation** :

- La **pression du temps** entraîne fréquemment une **réduction des délais impartis**. Si certaines réductions peuvent se justifier en raison de contacts préalables, la précipitation entraîne une perte de qualité des projets législatifs, en particulier lorsque la pression du temps et l'urgence politique se révèlent être relatives.

Une **meilleure évaluation des délais** à impartir devrait donc être de mise.

- Malgré l'utilisation de certains critères annexes, l'absence de **critères** uniformes et obligatoires **pour la pondération** des prises de position implique des approches pragmatiques rendues d'autant plus difficiles en raison du nombre de prises de positions cantonales souvent **contradictoires**.

Il convient donc d'une part de veiller à la mise en place de **critères** définis et de portée générale pour effectuer la **pondération** des avis, en examinant notamment la position des instances consultées. D'autre part, il faut également **favoriser** un accord des cantons entre eux, et non pas seulement rechercher un consensus entre la Confédération et les cantons.

- Le choix de l'utilisation de la **forme écrite** ou de la **conférence** a également une influence sur l'évaluation et la prise en compte des avis cantonaux. En effet, l'évaluation des procédures conférentielles est plus difficile à réaliser parce que cette méthode est moins transparente. En outre, afin d'intégrer leurs responsables et parlements politiques, des cantons préfèrent la forme écrite.

La **combinaison** de prises de position **écrites** avec des échanges par voie de **conférence** ou **groupes de travail** communs entre Confédération et cantons (comme cela se pratique au sein du Groupe de contact Confédération-cantons, de la Conférence des gouvernements cantonaux et de diverses Conférences de directeurs) constitue une solution pragmatique visant à mieux prendre en compte les problèmes de mise en oeuvre.

- Dans le cadre des consultations relatives à des projets de lois ou d'arrêtés fédéraux, une **orientation** des cantons sur les grandes lignes ou les principes des avant-projets d'**ordonnances d'exécution** permet à ces derniers de mieux évaluer les implications au niveau de la mise en oeuvre.

Une **orientation précoce des cantons** sur les **normes d'exécution** envisagées, déjà au niveau de la procédure de consultation des projets de loi, favorise leur perception des problèmes de mise en oeuvre inhérents au projet législatif.

- Il convient de ne pas omettre que des difficultés peuvent surgir en aval d'une évaluation même correcte de la procédure de consultation. Ainsi, lors du traitement parlementaire d'un projet de loi, des modifications sans reconsultation appropriée des cantons peuvent être de nature à compromettre la mise en oeuvre par les cantons.

Un renforcement de la participation des cantons à l'élaboration de la volonté fédérale passe également par une prise en compte des avis cantonaux **tout au long** de la procédure législative.

3.4.2.2 *En ce qui concerne la procédure informelle de "préconsultation"*

Indépendamment des mesures envisageables dans le cadre de la procédure formelle de consultation, les différentes voies permettant d'améliorer la prise en compte des avis cantonaux et des problèmes de mise en oeuvre passent par la mise en place d'une plus **étroite collaboration** entre Confédération et cantons :

- Ainsi, comme cela ressort de certains cas d'étude, il est important que les questions soulevées par la **mise en oeuvre** soient intégrées **dès le départ** et systématiquement à la procédure législative et que les spécialistes des cantons y participent.

Dans cette optique, une **approche interactive, participative et consensuelle** a fait ses preuves, que ce soit au travers d'échanges sur les **principes** d'un avant-projet ou de sa **rédaction commune**, voire même de son **adaptation en commun** lors de l'évaluation des résultats de la procédure de consultation.

- De telles solutions peuvent être développées si la Confédération et les cantons coopèrent en qualité de **partenaires égaux** et trouvent la manière adéquate de mettre en place ces "communautés de mise en oeuvre". Des exemples récents ayant usés avec succès de la "**préconsultation**" corroborent la pertinence de ce mode de procéder (cf. les projets de *réforme de la Constitution fédérale*, de *loi sur la participation des cantons à la politique étrangère de la Confédération* ou de *réforme de la péréquation financière*). La difficulté tient dans **la création des conditions** propres à atteindre un tel niveau de collaboration. Comme constaté lors des révisions de *l'ordonnance 2 sur l'asile*, il faut parfois **un long processus** et plusieurs révisions successives pour y parvenir.

Plusieurs voies favorisant la création des conditions de mise en place de véritables "**communautés paritaires de mise en oeuvre**" peuvent être privilégiées tant au niveau des aspects techniques que des enjeux politiques. Peuvent notamment ainsi

être relevés non seulement les différents contacts informels instaurés entre *services spécialisés fédéraux et cantonaux*, mais également la voie des contacts réguliers avec les diverses *Conférences de directeurs cantonaux* ainsi qu'avec la *Conférence des gouvernements cantonaux*.

- Il n'existe toutefois pas de modèle standard pour la "**préconsultation**" pas plus qu'il n'existe de manière spécifique de l'organiser. **L'initiative** de la mise en place de tels contacts peut venir tant des autorités fédérales, que des cantons ou d'autres organisations ou partis.

Une **sensibilisation** particulière **des autorités fédérales** à cette problématique doit cependant être de mise dès lors que c'est à elles que sont confiés les mandats d'élaboration des avant-projets de la législation fédérale.

4 Synthèse (Phases 1 & 2 du mandat)

Cette étude a mis en évidence les principaux problèmes qui entravent la collaboration entre la Confédération et les cantons et qui, par conséquent, engendrent des **déficits de mise en oeuvre** (répartition floue des compétences, coordination horizontale parfois insuffisante, hétérogénéité des administrations cantonales, moyens financiers fédéraux précaires, législation fédérale trop détaillée, mauvaise prise en compte des particularités régionales ou surveillance partielle de l'efficacité de la mise en oeuvre).

Des pistes de réflexion visent de nouveaux moyens permettant d'harmoniser ou de contrôler, même indirectement, la qualité des produits finaux de mise en oeuvre cantonaux (uniformisation de critères qualitatifs minimums au travers de prescriptions; indicateurs de performance; monitoring comparatif). Mais les démarches de la Confédération pour influencer sur la qualité de la mise en oeuvre de ses politiques doivent

veiller à ne **pas constituer de trop lourdes atteintes à la souveraineté des cantons** en renforçant par trop le poids de la Confédération.

Il ressort de l'analyse effectuée dans le cadre de cette étude que, de manière générale, c'est avant tout **l'acceptation** de la politique fédérale par les cantons qui représente une condition déterminante pour sa bonne mise en oeuvre.

⇒ Une **participation effective** des cantons à la formation de la volonté fédérale constitue un élément indispensable pour favoriser **leur adhésion** aux politiques fédérales et pour en assurer ainsi **une mise en oeuvre optimale**.

Or la **procédure de consultation** traditionnelle est régulièrement source de **critiques** et d'**insatisfaction**. Chacun s'accorde à dire qu'il y a **un malaise** et qu'il est nécessaire de trouver de nouvelles voies en matière de collaboration.

Les cantons se sentent trop peu intégrés lors de la formation de la volonté fédérale. Une bonne **participation** de leur part apparaît d'autant plus justifiée que les moyens d'intervention de la Confédération en cas de déficits de mise en oeuvre des politiques fédérales sont faibles.

⇒ Des facteurs d'amélioration de la collaboration *au niveau de la procédure de consultation* ont été relevés, principalement au travers d'une évaluation correcte **de délais** à impartir pour prendre position (en **évitant des réductions** systématiques et inadéquates), d'une **combinaison** des prises de position **écrites** avec des échanges par voie de **conférence**, d'une élaboration de **critères** définis et de portée générale pour la pondération des avis ou encore d'une **orientation précoce des cantons** sur les **normes d'exécution** envisagées.

Toutefois, une nouvelle voie a été particulièrement mise en évidence dans le cadre de cette étude: Le **processus de "préconsultation"**. Cette forme de collaboration permet non seulement de favoriser la coordination horizontale entre les cantons et d'améliorer la coordination verticale cantons-Confédération, mais également de combler certaines faiblesses inhérentes à la procédure de consultation, en particulier au niveau de la pondération des prises de position.

Cette phase de "préconsultation" sous forme de contacts réguliers ou de groupes de travail peut aboutir à des **processus de collaboration plus élaborés** intégrant non seulement des **échanges de vue** préalables sur les principes d'un avant-projet, mais également **la rédaction commune** de ce dernier, voire même **son adaptation en commun** lors de l'évaluation des résultats de la procédure de consultation officielle.

⇒ Bien qu'il n'existe pas de modèle standard *pour la "préconsultation"*, **il n'y a pas lieu** de modifier cette situation en créant une procédure formaliste **supplémentaire** de "préconsultation". Il convient **plutôt d'encourager** et de favoriser ces contacts informels entre cantons et Confédération en tant que partenaires égaux, en visant notamment une **sensibilisation** particulière **des autorités fédérales** à cette problématique dès lors que c'est à elles que sont confiés les mandats d'élaboration des avant-projets de la législation fédérale.

Le mode choisi pour la mise en place d'un **processus de "préconsultation"** n'est pas déterminant. L'important est de parvenir, grâce à des contacts préalables, à un **consensus** de base entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons entre eux, incluant les **aspects de mise en oeuvre** déjà au niveau de **l'avant-projet** législatif. Cet objectif atteint, la procédure de consultation n'amène alors **ensuite que très peu de modifications** ou d'adaptations du texte soumis. Elle peut même devenir selon certains cas une simple formalité.

⇒ Toutefois, ces contacts **ne peuvent ni ne doivent remplacer** la procédure de consultation formelle.

La réalisation d'une telle collaboration vient **compléter** de manière adéquate les différentes propositions déposées récemment visant en particulier à **simplifier la procédure de consultation** actuelle et à **en diminuer le nombre**. Le développement de ce processus interactif s'inscrit dans l'optique d'une **complémentarité** aux procédures de consultation qui ne suffisent pas à elles seules à tenir compte de tous les problèmes de mise en oeuvre.

⇒ Ce processus tend ainsi à intégrer la participation des cantons dans un objectif qualitatif permettant d'**améliorer la mise en oeuvre** en ayant pour but dès lors non seulement de moins, mais plutôt de **mieux** consulter les cantons.

(Texte original: en français)

Le présent rapport expose les résultats principaux de l'étude (*Rapport final*: résumé et conclusions / en français, allemand et italien). Les résultats détaillés sont contenus dans le *rapport de travail* du 20 mars 1997 (en français).

Les rapports de l'OPCA susmentionnés peuvent être obtenus auprès de la Centrale de documentation des Services du Parlement, Palais fédéral, 3003 Berne, tél. (031) 322 97 44.

Réalisation de l'étude

<i>Chefs de projet:</i>	Marc Buntschu, lic. en droit	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
	Emmanuel Sangra, lic. en droit	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
<i>Experts:</i>	Frohmut W. Gerheuser	Büro für Politikberatung und Sozialforschung, Brugg
	Dr. Adrian Vatter F. Sager, lic. phil.	Politikforschung & -beratung, Bern
	Dr. A. Balthasar Ch. Bättig, dipl. en géographie	Interface Institut für Politikstudien, Luzern
	Dr. W. Zimmermann R. Kurz Gygax, lic. sciences pol.	Forschungsstelle Wissenschaft und Politik, Bern
<i>Assistant:</i>	Andreas Tobler, lic. en histoire	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
<i>Secrétariat:</i>	Hedwig Heinis	Organe parlementaire de contrôle de l'administration