

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de l'efficacité de la coordination interdépartementale en matière de fédéralisme

Office fédéral de la justice

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19449.402
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.cdf.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	5
Das Wesentliche in Kürze.....	7
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	11
1 Mission et déroulement	14
1.1 Contexte	14
1.2 Objectif et questions d'audit	15
1.3 Étendue de l'audit et principes.....	15
1.4 Documentation et entretiens	16
1.5 Discussion finale	16
2 Une organisation au niveau fédéral qui n'est pas axée sur le fédéralisme	17
2.1 Aperçus généralement ad hoc.....	17
2.2 Relations avec les cantons: multiplication des interlocuteurs	18
2.3 Principes très généraux sur les relations avec les cantons.....	21
2.4 Absence d'instruments horizontaux institutionnalisés axés sur les cantons	22
3 Échanges verticaux principalement sectoriels	26
3.1 Un nombre incalculable de contacts	26
3.2 Le Dialogue confédéral, un forum transversal n'offrant qu'un intérêt pratique limité	27
4 La coordination horizontale dans la recherche de solutions se limite le plus souvent à des questions d'ordre technique.....	29
4.1 Les différents intérêts d'ordre technique de la Confédération sont pris en compte, mais la procédure n'est que peu coordonnée.....	29
4.2 Prise en considération des intérêts des cantons et processus coopératif	30
4.3 La recherche de solutions est souvent plus coûteuse que prévu.....	31
4.4 L'égalité de traitement est difficile à garantir	33
4.5 Pas d'apprentissage systématique en matière de rapports avec les cantons.....	34
5 Mise en cause des compétences fédérales pendant la crise	37
5.1 Des systèmes informatiques dont les défauts sont connus et qui ne sont pas utilisés dans tous les cantons	37

5.2 Des informations lacunaires en raison d'un manque de compétences et de la mise en cause de leur utilité	38
Annexe 1 : Etudes de cas.....	42
Annexe 2 : Aperçu schématique des contacts verticaux entre la Confédération et les cantons ..	51
Annexe 3 : Bases juridiques et interventions parlementaires	52
Annexe 4 : Abréviations	54
Annexe 5 : Méthodes.....	56
Annexe 6 : Bibliographie	57
Annexe 7 : Interlocuteurs et personnes interrogées.....	59

Audit de l'efficacité de la coordination interdépartementale en matière de fédéralisme

Office fédéral de la justice

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné dans quelle mesure l'administration fédérale gère les relations avec les cantons de manière transversale. Sans coordination, il est difficile d'assurer un traitement égal de tous les cantons. De plus, l'administration fédérale risque de manquer des occasions de trouver des solutions rapides et peu coûteuses aux questions en suspens avec les cantons. Enfin, elle court le risque de ne pas prendre suffisamment en compte les leçons qu'elle tire de ses échanges avec les cantons.

Il existe actuellement un groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme (IDEKOF), rattaché à l'Office fédéral de la justice (OFJ). Le Dialogue confédéral constitue également un forum pluridisciplinaire d'échanges avec les cantons. Dans le cadre de cet audit, l'accent a été mis non seulement sur ces canaux formels, mais aussi sur les canaux informels.

Les résultats montrent que les relations avec les cantons en dehors des questions d'ordre technique sont peu coordonnées. Le CDF identifie des possibilités d'amélioration, notamment en ce qui concerne la gestion des relations avec les cantons, leur égalité de traitement, l'apprentissage organisationnel ainsi que la répartition des compétences avant qu'une crise n'éclate.

Un manque d'une vue d'ensemble et une large répartition des responsabilités

L'administration fédérale ne dispose pas d'une vue d'ensemble continue sur les thématiques importantes de ses rapports avec les cantons ou sur les conséquences financières de la prise en compte de leurs demandes. Il n'existe pour ainsi dire pas d'instruments dédiés explicitement à la coordination interdépartementale des relations avec les cantons. Il manque ainsi une base essentielle au niveau fédéral pour gérer les relations avec les cantons. Le CDF considère qu'il est important d'établir une vue d'ensemble en cas de besoin.

La responsabilité des relations avec les cantons n'est pas clairement attribuée à une entité, car tous les offices sont compétents dans le cadre de leurs domaines spécialisés. L'OFJ, l'Administration fédérale des finances, la Chancellerie fédérale ainsi que les délégués de la Confédération et des cantons sont chargés de tâches spécifiques en relation avec le fédéralisme. La large répartition des compétences rend difficile une conception globale des relations entre la Confédération et les cantons.

L'IDEKOF se charge avant tout de préparer le Dialogue confédéral. Toutefois, il n'est pas adapté à coordonner ou à gérer véritablement les relations avec les cantons.

Des canaux informels sont importants, mais problématiques pour l'égalité de traitement

Les contacts entre la Confédération et les cantons passent par un nombre incalculable de forums. La majorité d'entre eux s'inscrivent dans un contexte sectoriel. Le Dialogue confédéral, en tant que forum transversal, est trop peu utilisé de manière proactive par l'administration fédérale.

À côté des canaux officiels, les contacts informels jouent aussi un rôle important. Ces derniers peuvent être très utiles, mais ils ouvrent également la voie à des influences cachées et à des inégalités de traitement. C'est pourquoi les contacts avec tous les cantons devraient être entretenus de la même manière.

Dans certains cas, l'administration fédérale traite délibérément certains cantons de façon inégale, le plus souvent pour trouver une solution satisfaisante pour les deux parties. Toutefois, l'absence de vue d'ensemble ne permet pas de déterminer si les cantons sont traités de manière globalement comparable. Cela incite les cantons à trouver une solution individuelle aussi avantageuse que possible, ce qui risque d'avantager certains d'entre eux.

Des solutions chronophages et coûteuses

Le CDF a examiné plusieurs cas dans lesquels la Confédération et les cantons ont dû trouver une solution. Ces études de cas montrent qu'ils ont généralement trouvé une solution, mais le chemin a coûté du temps et de l'argent, souvent plus que prévu. Les offices fédéraux ont veillé à ne pas imposer de solution unilatérale aux cantons et ont opté pour des processus coopératifs.

Toutefois, les offices fédéraux ont manqué de coordination dans leur recherche de solutions. Ils ne se sont pas orientés aux stratégies élaborées par d'autres offices et ils n'ont associé ces derniers que s'ils étaient directement concernés. Le potentiel que renferment les connaissances et l'expérience des autres offices n'est donc pas pleinement exploité.

Le manque de compétences donne lieu à des retards

Dans une étude de cas, le CDF s'est penché sur le flux d'informations entre la Confédération et les cantons concernant la disponibilité de ressources médicales pendant la crise du COVID-19 au printemps 2020. Les résultats illustrent le problème constaté à plusieurs reprises par le CDF: la Confédération n'est pas habilitée à émettre des directives dans le domaine informatique. La mise en place d'un système de transfert de données important est lente dans les cantons. De plus, l'absence d'une obligation de transmettre certaines données a engendré des lacunes dans les données au début de la crise. Ce cas est exemplaire: souvent, une compétence nationale claire et simple permettrait à une autorité de réaliser des économies et d'améliorer l'efficacité.

Même pendant la crise, les cantons n'ont pas toujours vu la nécessité d'une coordination par la Confédération. Afin d'éviter de devoir d'abord s'entendre dans des situations de crise, la répartition des compétences nécessaires doit être définie en amont.

Texte original en allemand

Prüfung der Wirksamkeit der interdepartementalen Koordination bei Föderalismusfragen

Bundesamt für Justiz

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) untersuchte, inwiefern die Bundesverwaltung den Umgang mit den Kantonen übergreifend steuert. Ohne Koordination ist es schwierig, die Gleichbehandlung der Kantone sicherzustellen. Ausserdem droht die Bundesverwaltung, Chancen auf rasche, kostengünstige Lösungen bei offenen Fragen mit den Kantonen zu verpassen. Schliesslich läuft sie auch Gefahr, Lehren aus dem Umgang mit Kantonen unzureichend zu beachten.

Aktuell besteht eine Interdepartementale Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen (IDEKOF), angesiedelt beim Bundesamt für Justiz (BJ). Mit dem Föderalistischen Dialog gibt es zudem ein themenübergreifendes Forum für den Austausch mit den Kantonen. Im Rahmen dieser Prüfung standen neben diesen formellen auch informelle Kanäle im Fokus.

Die Resultate zeigen, dass der Umgang mit den Kantonen ausserhalb von fachlichen Belangen nur wenig koordiniert wird. Verbesserungspotenzial ortet die EFK insbesondere mit Blick auf die Steuerung der Beziehungen zu den Kantonen, ihre Gleichbehandlung, das organisationale Lernen sowie die Regelung von Kompetenzen bereits vor dem Krisenfall.

Fehlende Übersicht und breit verteilte Verantwortlichkeiten

In der Bundesverwaltung besteht kein ständiger Überblick zu wichtigen Themen in der Beziehung mit den Kantonen oder zu finanziellen Folgen der Berücksichtigung von Kantonsanliegen. Instrumente, die explizit der interdepartementalen Koordination der Beziehung zu den Kantonen dienen, existieren kaum. Damit fehlt eine wichtige Grundlage für eine bundesweite Steuerung der Beziehungen zu den Kantonen. Die EFK erachtet es als wichtig, dass im Bedarfsfall Übersichten erstellt werden.

Die Verantwortlichkeit für den Umgang mit den Kantonen ist nicht klar einer Stelle zugeordnet. Alle Ämter sind im Rahmen ihrer Fachgebiete zuständig. Das BJ, die Eidgenössische Finanzverwaltung, die Bundeskanzlei sowie die Delegierten von Bund und Kantonen nehmen besondere Aufgaben mit Blick auf den Föderalismus wahr. Die breit verteilten Zuständigkeiten erschweren eine gesamtheitliche Gestaltung der Beziehungen von Bund und Kantonen.

Die IDEKOF bereitet hauptsächlich den Föderalistischen Dialog vor. Für eine eigentliche Koordination oder Steuerung des Umgangs mit den Kantonen ist sie jedoch nicht geeignet.

Informelle Kanäle sind wichtig, aber kritisch für die Gleichbehandlung

Kontakte zwischen Bund und Kantonen finden in einer unüberschaubaren Vielzahl von Foren statt. Mehrheitlich erfolgen sie in einem sektoriellen Kontext. Der Föderalistische Dialog als Querschnittsforum wird von der Bundesverwaltung zu wenig proaktiv genutzt.

Neben offiziellen Kanälen spielen auch informelle Kontakte eine wichtige Rolle. Diese können sehr nützlich sein, eröffnen aber auch Möglichkeiten für versteckte Einflussnahme und ungleiche Behandlung. Deshalb sollten Kontakte zu allen Kantonen gleichartig gepflegt werden.

Teilweise behandelt die Bundesverwaltung einzelne Kantone bewusst ungleich – zumeist, um eine Lösung zu finden, die für beide Seiten stimmt. Ob Kantone insgesamt vergleichbar behandelt werden, lässt sich aufgrund fehlender Übersichten jedoch nicht feststellen. So gibt es einen Anreiz für Kantone, eine individuell möglichst vorteilhafte Lösung anzustreben. Dadurch entsteht das Risiko einer Bevorteilung einzelner Kantone.

Lösungen kosten Zeit und Geld

Die EFK untersuchte mehrere Fälle, in welchen Bund und Kantone eine Lösung suchen mussten. Diese Fallstudien zeigen, dass sie meist eine fanden, der Weg dazu aber Zeit und Geld kostete – und zwar oft mehr als ursprünglich vorgesehen. Die Bundesämter waren darauf bedacht, den Kantonen keine einseitigen Lösungen aufzuzwingen und wählten kooperative Vorgehen.

In der Lösungssuche traten die Bundesämter jedoch kaum koordiniert auf. Sie orientierten sich nicht an Strategien anderer Ämter und banden diese fast ausschliesslich nur dann ein, wenn sie direkt betroffen waren. Das Potenzial, das sich aus dem Wissen und den Erfahrungen anderer Ämter ergibt, wird somit nicht voll ausgeschöpft.

Fehlende Kompetenzen tragen zu Verzögerungen bei

In einer Fallstudie untersuchte die EFK den Informationsfluss zwischen Bund und Kantonen zur Verfügbarkeit von medizinischen Ressourcen während der COVID-Krise im Frühjahr 2020. Die Resultate illustrieren die von der EFK wiederholt festgestellte Problematik der fehlenden Weisungskompetenz des Bundes im Informatikbereich. Die Einführung eines wichtigen Systems zur Datenübermittlung ging in den Kantonen nur zögerlich voran. Eine fehlende Pflicht zur Datenlieferung trug zudem zu Beginn der Krise zu Lücken in den Daten bei. Dieser Fall ist exemplarisch: Oft würde eine klare und einfache nationale Kompetenz an eine Behörde Einsparungen und Effizienzsteigerungen ermöglichen.

Das Verständnis der Kantone für die Notwendigkeit einer Koordination durch den Bund fehlte teilweise selbst in der Krise. Um zu verhindern, dass in zeitkritischen Situationen zunächst Verständnis geschaffen werden muss, müssen entsprechende Kompetenzen bereits vor der Krise geregelt werden.

Verifica dell'efficacia del coordinamento interdipartimentale in materia di federalismo

Ufficio federale di giustizia

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato in che misura l'Amministrazione federale gestisce la collaborazione con i Cantoni in modo trasversale. Senza coordinamento è difficile garantire una parità di trattamento dei Cantoni. L'Amministrazione federale rischia di farsi sfuggire le opportunità di attuare soluzioni rapide ed economiche nelle questioni con i Cantoni. Inoltre, corre il rischio di non prestare sufficiente attenzione agli insegnamenti che trae dalla collaborazione con i Cantoni.

Attualmente è operativo il Gruppo di coordinamento interdipartimentale in materia di federalismo (IDEKOF), di cui l'Ufficio federale di giustizia (UFG) dirige la segreteria. Inoltre c'è il forum Dialogo federalista, che persegue lo scambio tra la Confederazione e i Cantoni su diverse tematiche. Nell'ambito della presente verifica, oltre a questi canali formali l'accento è stato posto anche sui canali informali.

Dai risultati emerge che, al di fuori delle questioni tecniche, la collaborazione con i Cantoni è poco coordinata. Il CDF intravede un potenziale di miglioramento, in particolare per quanto concerne la gestione delle relazioni con i Cantoni, la loro parità di trattamento, l'apprendimento sotto il profilo organizzativo e la regolamentazione delle competenze prima del verificarsi di una crisi.

Visione d'insieme carente e responsabilità assegnate in modo dispersivo

In seno all'Amministrazione federale manca una visione d'insieme permanente sui temi importanti che vertono sulle relazioni con i Cantoni o sulle conseguenze finanziarie della presa in considerazione delle loro esigenze. Gli strumenti che servono esplicitamente al coordinamento interdipartimentale delle relazioni con i Cantoni sono pressoché inesistenti. Ciò significa che manca una base essenziale per gestire a livello federale le relazioni con i Cantoni. Il CDF reputa fondamentale che vi sia una visione d'insieme in caso di necessità.

Le responsabilità della collaborazione con i Cantoni non sono assegnate chiaramente a un unico ufficio, poiché tutti gli uffici sono competenti nell'ambito dei propri settori specialistici. L'UFG, l'Amministrazione federale delle finanze, la Cancelleria federale e i delegati della Confederazione e dei Cantoni svolgono compiti particolari in materia di federalismo. La dispersione di responsabilità non permette di strutturare in modo coerente le relazioni tra la Confederazione e i Cantoni.

Il compito principale dell'IDEKOF è preparare il Dialogo federalista. L'IDEKOF non è quindi adatto a coordinare o a gestire la collaborazione con i Cantoni.

I canali informali sono importanti, ma discutibili sul piano della parità di trattamento

I contatti tra la Confederazione e i Cantoni avvengono su un enorme numero di forum. La maggior parte di essi è limitato a contesti settoriali. Il Dialogo federalista, inteso come

forum trasversale, è utilizzato dall'Amministrazione federale in maniera non sufficientemente proattiva.

Oltre ai canali ufficiali, anche quelli informali rivestono un ruolo centrale. Da un lato questi ultimi possono essere molto utili, dall'altro possono spianare la strada a interferenze implicite e a disparità di trattamento. Perciò si dovrebbero intrattenere relazioni egualitarie con tutti i Cantoni.

Talvolta l'Amministrazione federale tratta consapevolmente alcuni Cantoni in modo disuguale, perlopiù per trovare una soluzione soddisfacente per entrambe le parti. Tuttavia, dato che manca una visione d'insieme non è dato sapere se, in generale, il trattamento della Confederazione verso i Cantoni è egualitario. Ciò induce taluni Cantoni a cercare soluzioni il più possibile vantaggiose per la propria situazione. Esiste quindi il rischio di favoritismi nei confronti di determinati Cantoni.

Soluzioni dispendiose in termini di tempo e denaro

Il CDF ha esaminato diversi casi in cui la Confederazione e i Cantoni hanno dovuto cercare una soluzione. I casi presi in esame mostrano che l'hanno quasi sempre trovata, ma che il percorso per arrivarci ha comportato un dispendio in termini di tempo e denaro spesso superiore a quanto inizialmente previsto. Gli uffici federali hanno fatto in modo di non imporre ai Cantoni soluzioni unilaterali e hanno optato per un approccio cooperativo.

Nella ricerca di soluzioni, tuttavia, gli uffici federali non hanno agito in modo coordinato. Nel concreto, essi non hanno tenuto conto delle strategie degli altri uffici e li hanno coinvolti soltanto quando erano direttamente interessati. Il potenziale derivante dalle conoscenze ed esperienze di altri uffici non viene quindi sfruttato appieno.

La mancanza di competenze provoca ritardi

In un caso, il CDF ha esaminato il flusso di informazioni tra la Confederazione e i Cantoni rispetto alla disponibilità di risorse mediche durante la crisi di COVID-19 nella primavera del 2020. I risultati evidenziano la problematica individuata a più riprese dal CDF in merito alla mancanza di competenze della Confederazione di emanare istruzioni nel settore dell'informatica. L'introduzione di un importante sistema per la trasmissione dei dati è stata realizzata solo a rilento nei Cantoni. Inoltre, l'assenza di un obbligo di trasmettere dati ha causato, all'inizio della crisi pandemica, lacune nei dati. Questo caso è emblematico: spesso una competenza a livello nazionale assegnata in maniera chiara e semplice a un'autorità consentirebbe di ottenere risparmi e di incrementare l'efficienza.

Perfino durante la crisi, i Cantoni hanno avvertito solo in parte la necessità di un intervento coordinato con la Confederazione. Per non dover cercare il consenso delle parti interessate in situazioni di urgenza già manifeste, le pertinenti competenze devono essere quindi disciplinate prima del verificarsi di una crisi.

Testo originale in tedesco

Audit of the effectiveness of interdepartmental coordination on federalism issues

Federal Office of Justice

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the extent to which the Federal Administration steers dealings with the cantons in an overarching manner. It is difficult to ensure equal treatment of the cantons without coordination. In addition, the Federal Administration runs the risk of missing out on opportunities for quick, cost-effective solutions to outstanding issues with the cantons. Finally, it also risks paying insufficient attention to lessons learned from its dealings with the cantons.

An interdepartmental coordination group on federalism issues (IDEKOF) currently exists at the Federal Office of Justice (FOJ). Furthermore, the Federalist Dialogue provides an interdisciplinary forum for exchanges with the cantons. This audit focused not only on these formal channels, but also on informal ones.

The findings show that there is little coordination in dealings with the cantons beyond technical matters. The SFAO identified potential for improvement particularly with regard to the management of relations with the cantons, their equal treatment, organisational learning and the regulation of powers even before a crisis occurs.

No overview and dispersed responsibilities

The Federal Administration does not have a constant overview of important issues in its relations with the cantons or of the financial implications of taking cantonal concerns into account. There are hardly any explicitly dedicated instruments for the interdepartmental coordination of relations with the cantons. This means that an important basis for nationwide management of relations with the cantons is lacking. The SFAO considers it important for overviews to be prepared when necessary.

Responsibility for dealing with the cantons is not clearly assigned to a single unit, as all offices are responsible within the scope of their specialist areas. The FOJ, the Federal Finance Administration, the Federal Chancellery and the federal and cantonal delegates perform special tasks with regard to federalism. The dispersed responsibilities make it difficult to achieve an overall structure of the relations between the Confederation and the cantons.

The IDEKOF is primarily responsible for preparing the Federalist Dialogue. However, it is not suitable for actually coordinating or steering dealings with the cantons.

Informal channels are important, but critical for equal treatment

There are countless forums through which the Confederation and the cantons interact. Most of these are sector-specific. The Federalist Dialogue, as an interdisciplinary forum, is not used proactively enough by the Federal Administration.

Aside from official channels, informal contacts also play an important role. These can be very useful, but they also open the door to hidden interference and unequal treatment. For this reason, contacts with all cantons should be maintained on an equal basis.

The Federal Administration sometimes intentionally treats some cantons differently, mostly in order to find a solution that is satisfactory for both sides. However, due to a lack of overviews, it is not possible to determine whether the cantons are treated in a comparable manner overall. Therefore, there is an incentive for cantons to seek the most advantageous solution for their individual situation. This creates the risk of individual cantons being favoured.

Time-consuming and costly solutions

The SFAO examined several cases in which the Confederation and the cantons had to seek a solution. These case studies showed that, although a solution was usually found, arriving at it was costly and time-consuming, and often more than originally envisaged. The federal offices were careful not to impose unilateral solutions on the cantons and opted for cooperative approaches.

However, the federal offices were not coordinated in their search for solutions. They did not draw on the strategies of other offices and involved them only if they were directly concerned. Consequently, the potential arising from the knowledge and experience of other offices is not fully exploited.

Lack of powers leads to delays

In a case study, the SFAO examined the flow of information between the Confederation and the cantons on the availability of medical resources during the COVID-19 crisis in spring 2020. The results illustrate a problem repeatedly identified by the SFAO: the Confederation does not have the power to issue directives in the IT area. The introduction of an important data transmission system progressed only slowly in the cantons. Moreover, the absence of a data reporting requirement led to data gaps at the beginning of the crisis. This case is a prime example: often, the granting of a clear and simple national mandate to one authority would lead to savings and efficiency gains.

Even during the crisis, the cantons did not always see the need for coordination by the Confederation. In order to avoid the need to first achieve understanding in time-critical situations, the corresponding division of powers must be set out already before the crisis.

Original text in German

Prise de position générale du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral vous remercie de lui avoir transmis votre rapport intitulé « Audit de l'efficacité de la coordination interdépartementale en matière de fédéralisme – Office fédéral de la justice », en lui donnant l'occasion de prendre position. Notre avis sur vos cinq recommandations est globalement le suivant:

La structure départementale de l'administration fédérale ainsi que des administrations des cantons est un choix délibéré. Une telle structure se prête tant à l'acquisition de connaissances spécifiques, essentielles à l'activité étatique, qu'à l'accomplissement approprié et efficace des tâches dévolues. Il en résulte toutefois des interfaces et, à supposer qu'apparaissent toujours plus de questions concernant plusieurs départements sinon tous (à l'instar de la transformation numérique), des défis inédits et de nouvelles tâches de coordination. Le Conseil fédéral ne voit dès lors en principe aucun inconvénient à ce que la collaboration entre la Confédération et les cantons revête souvent et dans de nombreux domaines un caractère sectoriel. Il est d'avis que cette collaboration fonctionne bien et doute qu'il y ait un potentiel (majeur) à exploiter en cas de collaboration horizontale accrue, au vu notamment des efforts qu'impliquerait une coordination interdépartementale renforcée. En outre, il n'a pas pu être établi jusqu'ici qu'un manque de collaboration interdépartementale ou l'absence de transparence aient abouti à des inégalités de traitement injustifiées – et pour ainsi dire systémiques – entre les cantons. Dès lors que les solutions convenues entre la Confédération et les cantons se situent dans le cadre légal, elles peuvent parfaitement ne pas être identiques pour tous les cantons. En outre, un renforcement de la collaboration horizontale risquerait de mettre en péril la bonne collaboration dans le contexte sectoriel, en empêchant ou du moins en retardant l'adoption de solutions satisfaisantes pour tous les acteurs directement concernés.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

La Suisse est un État fédéral où le pouvoir est réparti verticalement sur différents niveaux. Loin d’agir indépendamment les uns des autres, ces niveaux étatiques sont étroitement imbriqués à bien des égards. L’exécution du droit fédéral par les cantons, la répartition des compétences entre les deux niveaux étatiques, ou encore la participation des cantons au processus de décision sur le plan fédéral, requièrent une intense interaction. Le fédéralisme suisse constitue par conséquent un fédéralisme coopératif.

Dans son travail de doctorat, Laetitia Mathys (2018)¹ signale plusieurs effets secondaires négatifs que peut avoir le fédéralisme coopératif. Elle parle notamment des coûts de coordination et du temps perdu à rechercher des solutions, d’un manque de transparence et de l’absence de contrôle, ainsi que des difficultés qu’éprouve la Confédération à réaliser d’ambitieux projets.

De nombreux rapports du Contrôle fédéral des finances (CDF) abordent la question du fédéralisme. Le CDF a pour mission de s’assurer auprès des cantons de l’emploi correct des prestations fédérales². Il examine en outre le calcul de la péréquation des ressources et de la compensation des charges (RPT)³. En 2019, il a publié un rapport de synthèse de 28 audits concernant les cantons qui avaient été réalisés depuis 2014⁴.

La coordination interdépartementale n’avait fait l’objet jusqu’ici d’aucune étude transversale axée sur les relations entre la Confédération et les cantons. Le CDF a par conséquent décidé d’inscrire un tel examen dans son programme annuel 2019. L’audit s’intéresse tant à la collaboration horizontale en place dans l’administration fédérale qu’aux relations verticales établies avec les cantons. Pour ce qui est des cantons, elle inclut notamment les interactions en dehors des canaux traditionnels et impliquant des niveaux plus élevés, souvent à propos de questions politiquement sensibles.

La question de la coordination au sein de la Confédération se pose notamment au vu de la structuration de l’administration en sept départements. Il en résulte un « départementalisme » prononcé, où les membres du Conseil fédéral s’occupent en premier lieu de leurs propres dossiers⁵. Or cette pensée en silo est préjudiciable à la collaboration avec les cantons, comme le relève une évaluation du Contrôle parlementaire de l’administration (CPA)⁶. Le CPA a identifié sept grands problèmes qui entravent la collaboration entre la Confédération et les cantons :

¹ Laetitia Mathys, La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches, 2018.

² Art. 16 de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCF), RS 614.0.

³ Art. 6 LFC.

⁴ Contrôle fédéral des finances. (2019a) Application de dispositions fédérales par les cantons. Rapport de synthèse des audits du Contrôle fédéral des finances. PA 19473.

⁵ Cf. par ex.: Contrôle parlementaire de l’administration. (2013) Évaluation de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure. Rapport du Contrôle parlementaire de l’administration à l’intention de la Commission de gestion du Conseil national.

⁶ Contrôle parlementaire de l’administration. (1997) Mise en œuvre 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.

- flou dans la répartition des compétences;
- grande hétérogénéité des administrations cantonales quant à leurs ressources;
- moyens financiers fédéraux précaires;
- prise en compte insuffisante des particularités régionales par la Confédération;
- législation fédérale allant trop dans les détails;
- surveillance ne se préoccupant que partiellement de l'efficacité de l'exécution par les autorités cantonales;
- coordination horizontale insuffisante entre les offices.

Sans coordination horizontale, la Confédération ne peut gérer de manière globale ses relations avec les cantons. D'où premièrement un risque d'incohérence face aux cantons. Certains offices sont susceptibles d'interpréter différemment les principes de base et de traiter de manière dissemblable des cantons confrontés à des situations comparables. Deuxièmement, les offices fédéraux s'exposent, dans leur recherche de solutions avec les cantons, à ne pas obtenir de résultats rapides et avantageux, s'ils ne se coordonnent pas entre eux. Troisièmement, il est à craindre que l'administration fédérale ne tire pas les leçons qui s'imposent de ses expériences avec les cantons et n'en fasse pas profiter l'administration tout entière.

1.2 Objectif et questions d'audit

Le présent audit entend faire au niveau fédéral toute la transparence sur la coordination horizontale en matière de fédéralisme et mettre en lumière les éventuels risques ou insuffisances de la situation actuelle. Il s'agit aussi d'évaluer comment la Confédération veille à pouvoir défendre ses intérêts face aux cantons et trouver des solutions adéquates aux problèmes existants.

Les grandes questions suivantes ont été examinées:

1. Une coordination interdépartementale suffisante est-elle en place sur les questions touchant au fédéralisme ?
2. Des solutions aux questions se posant dans certains domaines sont-elles trouvées conjointement entre la Confédération et les cantons ?
3. Les instruments d'échange sur les questions liées au fédéralisme sont-ils adéquats ?

1.3 Étendue de l'audit et principes

Le présent projet a été préparé entre juillet et novembre 2019 et s'est déroulé pour l'essentiel entre janvier et mai, ainsi qu'en août et septembre 2020. L'audit reflète la situation en début d'année 2020 ou cet été là (étude de cas COVID). Il a été réalisé selon les standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) et suit les principes fondamentaux de l'audit de la performance figurant dans les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques⁷.

⁷ Cf. <https://www.seval.ch/fr/standards> et <http://de.issai.org/media/69907/issai-300-g-new.pdf>.

L'équipe de projet était formée de Philipp Zogg (direction de projet), d'Alkuin Kölliker et d'Andrea Häuptli (collaboration scientifique), ainsi que de Claudine Morier (direction de projet pendant sa phase de préparation). Le projet a été conduit sous la responsabilité de Laurent Crémieux.

L'audit a été réalisé sous forme de modules (voir annexe 5). Pour l'essentiel, des entretiens ont été menés avec des représentants des sept départements et de la Chancellerie fédérale (ChF) et avec d'autres personnes, tandis que diverses situations où la Confédération avait dû trouver une solution avec les cantons ont fait l'objet d'études de cas.

1.4 Documentation et entretiens

Tous les services de la Confédération ont aimablement remis au CDF toutes les informations nécessaires. L'équipe d'audit a disposé de tous les documents souhaités.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 28 avril 2021. Du côté du CDF, le chef de projet ainsi que le responsable de projet, le responsable de mandat et le directeur y ont pris part. Du côté de l'administration fédérale, les participants comprenaient des représentants de tous les secrétariats généraux, la cheffe de l'état-major du chancelier de la Confédération et trois personnes de l'Office fédéral de la justice (OFJ), à savoir le directeur, la cheffe de l'unité Projets législatifs I et le responsable des questions liées au fédéralisme.

Le CDF remercie du soutien accordé et rappelle que la surveillance de la mise en œuvre des recommandations est du ressort des directions d'office ou des secrétariats généraux.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Une organisation au niveau fédéral qui n'est pas axée sur le fédéralisme

2.1 Aperçus généralement ad hoc

Pour que les relations avec les cantons puissent faire l'objet d'un pilotage uniforme au niveau fédéral, il faudrait pouvoir s'en faire une vue d'ensemble. Or de tels aperçus ne sont établis que très ponctuellement.

À la demande du Conseil fédéral, la ChF avait bien dressé durant les années 2014 et 2015 une liste des thèmes et intérêts importants pour tous les départements, dans le cadre de leur collaboration avec les cantons. Ce mandat avait été donné en vue d'éventuelles discussions multithématiques du Conseil fédéral avec des régions ou cantons spécifiques. Un tel aperçu devait permettre de relier les dossiers entre eux, de façon à pouvoir mieux préserver les intérêts fédéraux. À l'époque, la relation entre la Confédération et le canton du Tessin était en point de mire, en raison notamment de la question des frontaliers. Mais pour finir, le Conseil fédéral a renoncé à de telles discussions approfondies. Par la suite, l'administration fédérale n'a pas actualisé les aperçus, en raison de la charge de travail que cela impliquait. Ils sont ainsi restés un instantané de la situation.

Au moment de l'audit, il n'existait donc aucun aperçu permanent d'importants thèmes liés aux cantons, pas plus dans les départements qu'au niveau interdépartemental. Quand il est souhaitable d'avoir un aperçu pour certains cantons, les départements font le nécessaire au cas par cas. Tel est par exemple le cas avant les séances extra muros du Conseil fédéral⁸. La ChF coordonne ce genre de compilations. De même, les secrétariats généraux s'informent parfois des thèmes importants dans les autres départements, avant qu'un conseiller fédéral ne se déplace officiellement dans un canton.

Les départements ne tiennent pas non plus de liste à jour de leurs flux financiers à destination des cantons. Deux aperçus sont périodiquement établis au niveau de la Confédération. Tout d'abord, le rapport annuel de la statistique financière de la Suisse établi par l'Administration fédérale des finances (AFF) représente les flux de paiement allant de la Confédération vers chacun des 26 cantons. Ce rapport indique à chaque fois les flux financiers survenus deux ans plus tôt; autrement dit, les chiffres de l'année 2017 ont été publiés en 2019. Ensuite, le Conseil fédéral a présenté pour la première fois en 2018 un rapport sur les retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons⁹. Aux chiffres de la statistique financière viennent s'ajouter d'autres postes de dépenses du sous-secteur Confédération (par ex. dépenses de personnel, acquisitions, etc.). Un tel rapport paraîtra à l'avenir tous les quatre ans.

⁸ Depuis l'été 2010, le Conseil fédéral tient parfois sa séance hebdomadaire en dehors du Palais fédéral. Ces séances extra muros sont autant d'occasions d'échanger avec la population et le Conseil d'État du canton visité.

⁹ Conseil fédéral. (2018) Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013–2016. Rapport du Conseil fédéral du 31 octobre 2018. Ce rapport a été publié en réponse au postulat 14.3951 « Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons. Plus de transparence », soumis le 26 septembre 2014 par la Conseillère nationale Viola Amherd.

Évaluation

Sans aperçu d'ensemble, une gestion globale des relations de l'administration fédérale avec les cantons n'est guère possible. Or les rapports financiers susmentionnés conviennent d'autant moins comme bases de pilotage qu'ils ne sont disponibles qu'à de grands intervalles, avec un certain décalage temporel.

En principe, il serait pourtant utile d'établir, en fonction des besoins, des aperçus de la relation de la Confédération et des cantons. L'entretien continu de tels recueils d'information implique un effort considérable. Le chapitre 4 indique dans quelles situations le CDF estime judicieux de recourir davantage à des aperçus ad hoc.

2.2 Relations avec les cantons: multiplication des interlocuteurs

Les relations avec les cantons constituent une tâche de l'administration fédérale pour laquelle très peu de compétences sont explicitement réglementées.

Selon l'art. 29 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), le président de la Confédération est chargé des relations de la Confédération avec les cantons lorsqu'il s'agit de questions générales d'intérêt commun. Il lui incombe principalement de conduire formellement la délégation du Conseil fédéral lors des rencontres avec les cantons, comme par exemple le Dialogue confédéral (voir chap. 3.2). De façon générale, les directeurs de groupement et d'office entretiennent dans le cadre de leurs compétences des relations avec les autorités ou services cantonaux, tandis que le Conseil fédéral et les chefs de département sont en relation avec les gouvernements des cantons (art. 50 LOGA).

Autrement dit, les relations avec les cantons sont en principe du ressort de l'office fédéral matériellement compétent. La plupart des contacts avec les cantons interviennent à l'échelon des offices fédéraux.

On trouve dans l'administration fédérale un petit nombre d'acteurs qui se consacrent aux relations avec les cantons, assumant en quelque sorte une fonction transversale.

L'unité Projets législatifs I de l'OFJ en fait partie. Selon le site Internet de l'OFJ¹⁰, «le fédéralisme et les relations entre la Confédération et les cantons» font partie de ses attributions. Mais les compétences ou tâches qu'elle exerce à ce titre ne sont pas définies sur le plan juridique. Ses collaborateurs exercent notamment des activités de coordination. L'unité coordonne par exemple les réponses aux initiatives parlementaires portant sur le fédéralisme ou encore l'avis de la Confédération publié dans le rapport Monitoring du fédéralisme¹¹. La conduite du Groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme (IDEKOF, voir chap. 2.4) et la préparation des documents destinés au Dialogue confédéral sont également de son ressort.

De même, la ChF entend jouer selon sa stratégie un rôle charnière entre le Conseil fédéral, l'administration, le Parlement, les cantons et le public. Or rien n'est fixé sur ce que cette fonction charnière implique exactement dans le cas des cantons. Comme indiqué plus haut, la ChF coordonne ponctuellement les aperçus concernant les cantons. Le chancelier de la Confédération sert à ses propres dires de point de contact informel des cantons, lorsque

¹⁰ <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/das-bj/organisation/oeffr.html#-1176680594> [16.11.2020].

¹¹ Ce rapport est publié depuis 2005 par la *Fondation ch pour la collaboration fédérale*. Les travaux nécessaires sont assurés par le secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux.

ceux-ci jugent problématique une décision de la Confédération. Il cherche alors à leur expliquer la démarche de la Confédération et à calmer le jeu. Le chancelier de la Confédération est également impliqué dans le Dialogue confédéral (voir chap. 3.2). La ChF ne dispose toutefois pas de personnel expressément chargé des relations avec les cantons.

Enfin, l’AFF assume elle aussi une tâche particulière. Elle coordonne l’actuel chantier de réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

À la tête des départements, les secrétariats généraux coordonnent les activités de leurs offices respectifs. Il n’y a toutefois ni « regard fédéraliste » sur les dossiers, ni chargé des relations avec les cantons. À la différence de certains cantons qui emploient des lobbyistes chargés d’influencer les dossiers fédéraux, les départements ne disposent normalement d’aucun collaborateur ayant la vue d’ensemble de questions essentielles dans certains cantons ou dans des régions spécifiques¹².

Enfin, deux délégués nommés conjointement par la Confédération et les cantons jouent un rôle spécial dans le contexte du fédéralisme. Il s’agit du délégué du Réseau national de sécurité (RNS) et du chargé de mission Administration numérique suisse (ANS). Tous deux sont à la tête d’organisations chargées de coordonner dans leur domaine d’activité respectif la collaboration entre la Confédération et les cantons.

Réseau national de sécurité

Le RNS regroupe l’ensemble des instruments de politique de sécurité de la Confédération, des cantons et des communes. Ses organes gèrent la consultation et la coordination des décisions, moyens ou mesures là où aucun autre canal n’est à même de le faire. En outre, ils peuvent servir de paliers d’intervention et jouer un rôle d’intermédiaire, quand la coordination hiérarchique ne fonctionne pas.

Les organes permanents du RNS comprennent une plateforme politique et une plateforme opérative où la Confédération et les cantons sont représentés de manière paritaire. Des représentants des villes, des communes ou de l’économie privée peuvent aussi participer aux groupes de travail. Le délégué du RNS conduit les activités des organes et intervient comme médiateur dans le dialogue entre la Confédération et les cantons.

Administration numérique suisse

L’ANS est une organisation en chantier. Elle repose sur une décision du Conseil fédéral et de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) d’avril 2020, selon laquelle la Confédération et les cantons entendent renforcer leur collaboration sur le terrain de l’administration numérique. La première étape, prévue jusqu’en 2022, porte sur la réalisation d’une plateforme politique qui développe des normes non contraignantes. Il sera possible par la suite de fixer des normes contraignantes ou d’instituer une autorité à part entière.

En août 2020, la Confédération et les cantons ont désigné le chargé de mission ANS. Celui-ci est notamment responsable du développement stratégique de la cyberadministration de la Confédération, des cantons et des communes.

¹² Une exception mérite d’être signalée: au DFAE, une collaboratrice s’occupe du dialogue politique structuré avec la Suisse italienne (voir chap. 3.1).

Transformation numérique et fédéralisme

Dans ses relations avec les cantons, la Confédération est souvent confrontée à des défis majeurs dans le domaine informatique où elle ne dispose pas de compétences législatives, comme le CDF l'a constaté dans son rapport de synthèse des audits relatifs aux cantons¹³: Il en résulte fréquemment des systèmes parallèles, mais aussi des inefficacités et un manque d'efficacité. Une expertise juridique de l'OFJ qui, bien qu'elle remonte à 2011, n'a rien perdu de son actualité¹⁴ soulignait déjà que la Confédération est privée de toute compétence générale en matière de coopération informatique avec les cantons. Il faudrait créer à cet effet une base constitutionnelle, projet qui ne figure toutefois pas à l'ordre du jour du Conseil fédéral.

Compétences et tâches exercées dans la relation avec les cantons

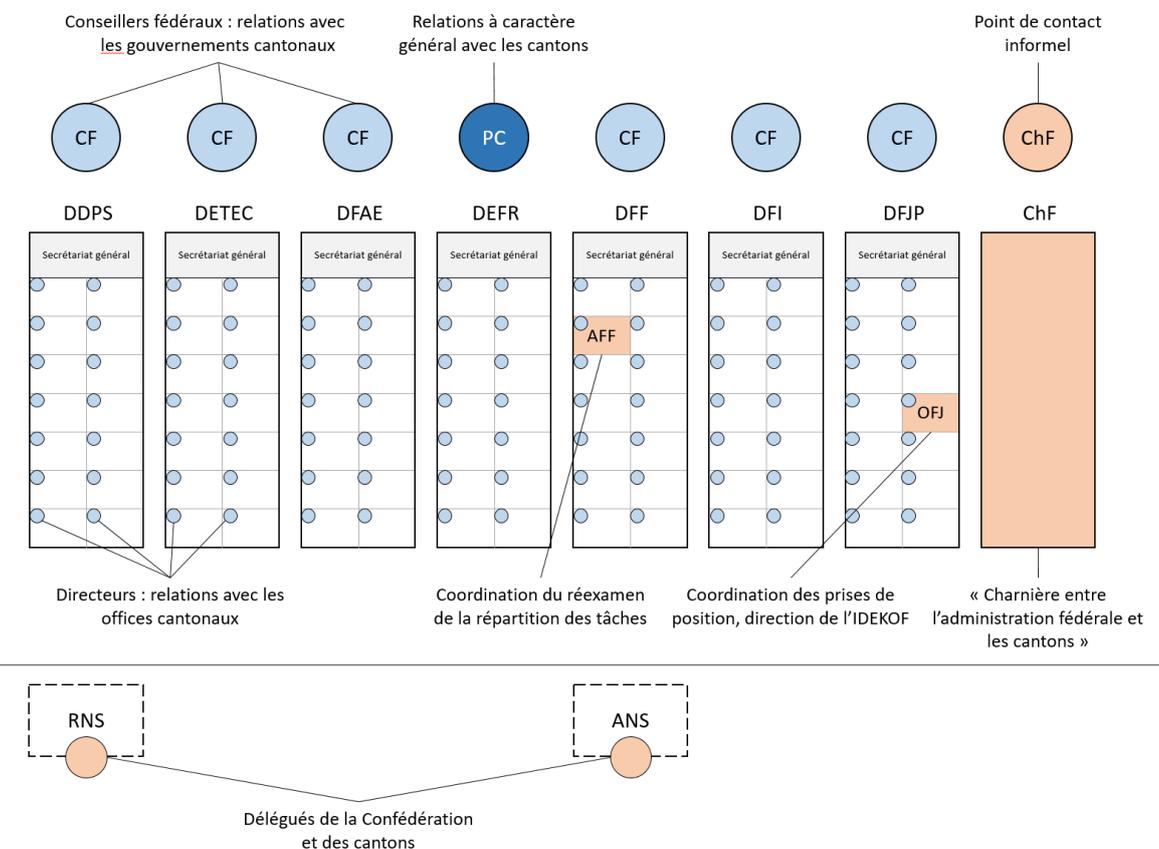


Figure 1 : relation entre la Confédération et les cantons: bleu = compétence définie par la loi, orange = tâche assumée (présentation du CDF).

Évaluation

L'éparpillement des compétences vis-à-vis des cantons est l'expression du mode de fonctionnement en silo des administrations publiques. Cette réalité fait obstacle à une conception globale des relations entre la Confédération et les cantons.

Dans ces conditions, un acteur situé à un niveau élevé de l'organisation et si possible transversal, au bénéfice d'un mandat précis, serait le mieux à même d'assurer la

¹³ Contrôle fédéral des finances (2019a).

¹⁴ Office fédéral de la justice. (2011) Rechtsgrundlagen für die IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen.

coordination d'ensemble. L'OFJ assure certes déjà des tâches transversales dans le domaine de la justice. Il n'occupe toutefois pas un niveau particulièrement élevé dans l'administration fédérale et fait lui-même partie d'un département. D'autres services fédéraux seraient mieux armés pour de telles tâches de coordination (voir l'évaluation et les recommandations figurant au chap. 2.4).

2.3 Principes très généraux sur les relations avec les cantons

Le fédéralisme suisse repose sur une relation de partenariat entre les échelons étatiques. Les principes de base de cette réciprocité sont réglés à l'art. 44 de la Constitution fédérale (Cst.). Cette disposition oblige la Confédération et les cantons à collaborer ensemble, à se respecter mutuellement et à s'entraider¹⁵.

Art. 44 de la Constitution

¹ La Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux.

² Ils se doivent respect et assistance. Ils s'accordent réciproquement l'entraide administrative et l'entraide judiciaire.

³ Les différends entre les cantons ou entre les cantons et la Confédération sont, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation.

L'art. 1 Cst. consacre en outre le principe de l'égalité et de l'égalité de traitement entre les cantons. L'égalité de traitement des cantons par l'administration fédérale n'a toutefois rien d'absolu. Au contraire, une égalité de traitement dite relative est visée, comme le rappelle la réponse à une intervention parlementaire¹⁶: «le Conseil fédéral reconnaît que les cantons doivent être traités de manière égale en fonction de leur similitude». Il s'ensuit que dans un cas d'espèce, un traitement inégal des cantons peut être matériellement justifié.

La LOGA aussi souligne le partenariat de la Confédération et des cantons: selon l'art. 3, al. 2, le Conseil fédéral et l'administration fédérale « défendent [...] les compétences des cantons et encouragent la collaboration entre la Confédération et les cantons ». Certains principes du fédéralisme sont ponctuellement répétés dans les ordonnances sur l'organisation des départements. Elles mentionnent ainsi la collaboration avec les cantons¹⁷, le respect du principe de subsidiarité¹⁸, ou plus généralement l'exercice de l'activité étatique « compte tenu des principes fédéralistes »¹⁹.

Les lignes directrices de 2002 à l'attention de l'administration fédérale concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes (FF 2002 7795) signalent

¹⁵ Les autres principes de base importants du fédéralisme comprennent en particulier, selon la Cst., la souveraineté et l'autonomie des cantons (art. 3 et 47 Cst.), le principe de subsidiarité (art. 5a Cst.), l'équivalence fiscale (art. 43a Cst.), ainsi que la participation des cantons aux décisions de la Confédération (art. 45 et 55 Cst.).

¹⁶ 00.1120 « Égalité de traitement des cantons ». Question ordinaire déposée par Dorle Vallender, Conseil national, 27.11.2000.

¹⁷ Ordonnances sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (DFI), du département fédéral des finances (DFF), du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), ainsi que du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS).

¹⁸ Ordonnances sur l'organisation du DFI, du DETEC ainsi que du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

¹⁹ Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (DFJP).

elles aussi que «la collaboration verticale doit être renforcée» et que les cantons « sont les premiers partenaires de la Confédération tant en ce qui concerne la participation à l'élaboration des mesures de la Confédération que leur mise en œuvre »²⁰.

Les bases légales des divers domaines politiques règlent certains aspects spécifiques de la collaboration de la Confédération avec les cantons. Le processus législatif et le système de consultation précisent encore la manière dont les services fédéraux interagissent avec les cantons. Outre les bases juridiques en la matière, il existe un guide de législation de l'OFJ²¹, qui donne des indications sur le moment adéquat pour impliquer les cantons, avec les formes de participation possibles.

Dans d'autres situations par contre, on chercherait en vain au niveau de la Confédération ou des départements des exigences concrètes, des lignes directrices ou des objectifs généralement applicables à la collaboration avec les cantons. Les offices fédéraux jouissent par conséquent d'une grande marge de manœuvre. Faute de toute réglementation, nul ne sait toutefois comment pondérer, en cas de conflit de normes, les principes abstraits régissant les relations avec les cantons avec d'autres objectifs de la Confédération, par exemple l'exécution économique des tâches.

En l'absence d'exigences concrètes, les décisions prises par telle ou telle personne ont davantage de poids. Il s'ensuit que les cantons s'exposent à être traités de façon dissemblable, en fonction des différences de sensibilité à l'égard de leurs préoccupations. C'est ce qu'a par exemple montré une évaluation de la prise en compte des cantons dans le processus législatif²².

Évaluation

Des principes vagues font naître des attentes différentes quant à la relation avec les cantons. Des lignes directrices plus détaillées, même sans faire partie du processus législatif, réduiraient déjà les efforts de concrétisation dans un cas d'espèce. Il est peu probable toutefois qu'elles puissent être suffisamment générales et concrètes à la fois pour apporter une valeur ajoutée. Aussi risquent-elles de n'être qu'un « tigre de papier ».

Les décisions au cas par cas ont pour avantage de permettre une approche adaptée à la situation. Il est important ici que les offices fédéraux indiquent de façon transparente comment ils interprètent les principes en place. On comprendra ainsi quels facteurs ont pesé dans leur décision. Et le risque que les préférences subjectives des décideurs favorisent tel ou tel canton diminuera au passage.

2.4 Absence d'instruments horizontaux institutionnalisés axés sur les cantons

Les unités administratives de la Confédération sont tenues de collaborer les unes avec les autres. Elles doivent coordonner leurs activités et s'assurer de la participation de toutes les autres unités concernées à la préparation de leurs décisions (art. 14 et 15 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, OLOGA). À cet effet, des

²⁰ Ces directives indiquent notamment, en application de l'art. 50, al. 2 et 3, Cst., comment la Confédération prend en considération les problèmes rencontrés par les communes, les agglomérations et les régions de montagne.

²¹ Office fédéral de la justice. (2014), Guide de législation.

²² Rüefli, C. (2015) Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone bei der Erarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen. Rapport final.

instruments horizontaux à caractère interdépartemental (procédures, comités, etc.) s'avèrent nécessaires. Alors qu'on trouve par exemple pour les affaires du Conseil fédéral les procédures de consultation des offices et de co-rapport, il n'y a guère d'instrument expressément conçu pour la relation avec les cantons.

Un organe s'occupe expressément du fédéralisme. Créé sur décision du Conseil fédéral en 1996, l'IDEKOF a pour tâche d'instaurer dans l'administration fédérale des conditions propices au dialogue avec les cantons. Tous les départements ainsi que la ChF sont représentés au sein de l'IDEKOF, dont la présidence revient à l'OFJ. Ses membres sont situés à différents niveaux hiérarchiques.

Les tâches de l'IDEKOF ne sont pas clairement définies. Au cours des dernières années, ce groupe a essentiellement servi à préparer les séances du Dialogue confédéral (voir chap. 3.2). Ses activités n'ont par contre pas permis de coordonner les relations des divers offices fédéraux avec les cantons.

Afin de préparer les rencontres du Dialogue confédéral, l'IDEKOF avait pour habitude d'organiser deux séances par an, auxquelles participait un représentant du secrétariat de la CdC. Or s'il y a bien déjà eu des échanges *verticaux* entre les représentants de la Confédération et celui de la CdC, les représentants de départements différents n'avaient guère d'échange *horizontal* dans ce cadre. À l'automne 2020, l'IDEKOF a renoncé dans le sillage d'une réforme à ses séances de préparation du Dialogue confédéral. Les membres de ce groupe servent surtout depuis lors d'interlocuteurs de l'OFJ, lors de consultations.

Évaluation

Comme à ce jour les unités administratives n'ont guère entre elles d'échanges portant sur les cantons, le potentiel de renforcement de la coordination est en principe considérable. Comme indiqué aux chapitres suivants, une telle approche serait bénéfique à la recherche de solutions avec les cantons et contribuerait à l'égalité de traitement entre eux, tout en favorisant l'apprentissage organisationnel dans l'administration fédérale.

Il est également judicieux qu'un groupe de coordination ou de pilotage se penche régulièrement sur les relations avec les cantons. De tels échanges peuvent contribuer à une meilleure vue d'ensemble et facilitent une approche coordonnée. En outre, avec une vision complète des choses, un acteur saisira mieux les développements de cette relation et pourra le cas échéant repérer plus tôt les situations critiques, ce qui facilitera une approche proactive des défis.

En se concentrant sur la préparation du Dialogue confédéral, l'IDEKOF remplit sa fonction première. Le CDF approuve la suppression des séances destinées à fixer l'ordre du jour du Dialogue confédéral. L'échange entre l'administration fédérale et la CdC lors de telles séances de l'IDEKOF faisait double emploi avec les rencontres du Dialogue confédéral.

Sous sa forme actuelle, l'IDEKOF est par contre un forum inadéquat pour coordonner les relations avec les cantons. Selon le but recherché, il faudrait adapter le cercle de ses membres pour s'assurer qu'ils possèdent les connaissances nécessaires de la situation actuelle ou les compétences décisionnelles requises.

De l'avis du CDF, il est judicieux de désigner un service fédéral assurant les tâches *opérationnelles* de coordination (l'OFJ, l'AFF et la ChF s'en chargent à ce jour) ainsi que de confier à un organe spécifique la coordination plutôt *stratégique*.

La coordination *opérationnelle* consiste à établir des aperçus, à soutenir le flux d'informations sur la relation avec les cantons, ou encore à élaborer des bases de discussion en vue de la coordination générale au niveau stratégique.

Comme indiqué dans l'évaluation figurant au chap. 2.2, l'OFJ ne peut assumer ce rôle de façon optimale. La ChF ou le Secrétariat général du Département fédéral des finances (SG-DFF) remplirait mieux les critères d'un acteur transversal situé à un niveau élevé. En raison de son rôle organisationnel d'état-major du Conseil fédéral, la ChF serait à même d'assumer des tâches interdépartementales. Elle assume déjà aujourd'hui de nombreuses fonctions de coordination. Quant au DFF, il est déjà chargé d'importantes tâches liées au fédéralisme et s'occupe du domaine d'avenir de la collaboration en matière de transformation numérique dans le cadre de l'ANS.

Un comité *stratégique* aurait pour tâche de suivre de près les développements importants pour les relations avec les cantons, et par là d'identifier de bonne heure les thématiques ou défis nouveaux. Ce serait aussi à lui de mieux coordonner l'approche de chaque département, tant sur les questions de principe que pour certains cas d'espèce. Il s'agirait autant que possible de ne pas créer de nouvelles structures, mais de tirer un meilleur parti de celles en place. Cette tâche pourrait être confiée à un organe interdépartemental existant situé à un niveau hiérarchique élevé, comme la Conférence des secrétaires généraux (CSG). En cas de besoin, les questions touchant aux relations avec les cantons figureraient à l'ordre du jour de ses séances.

Recommandation 1 (priorité 1)

Le CDF recommande au Conseil fédéral de confier la tâche de coordination opérationnelle des relations avec les cantons à un service transversal situé à un niveau élevé.

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral s'oppose à la recommandation 1 :

La collaboration avec les cantons se fait en permanence et de multiples façons, dans différents contextes ou domaines et à divers niveaux professionnels et politiques, de manière tantôt formelle, tantôt informelle. De l'avis du Conseil fédéral, il n'est pas raisonnablement possible d'avoir en tout temps une vue d'ensemble de toutes ces interactions en assurant de surcroît une coordination opérationnelle. De telles activités impliqueraient un effort disproportionné, sans générer de réelle plus-value. Elles pourraient même être contreproductives en ralentissant, voire en empêchant, tout progrès sur certains dossiers.

Le CDF prend acte de ce refus.

Recommandation 2 (priorité 1)

Le CDF recommande au Conseil fédéral de désigner un groupe de pilotage interdépartemental sur les relations entre la Confédération et les cantons. Ses membres devaient avoir les compétences nécessaires pour agir sur les relations avec les cantons. Un tel groupe de pilotage servirait à mieux coordonner les relations avec les cantons et à garder la vue d'ensemble des développements importants dans la relation entre la Confédération et les cantons.

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral s'oppose à la recommandation 2 :

Le Conseil fédéral ne pense pas qu'il faille renforcer autant que préconisé la collaboration horizontale sur les questions liées au fédéralisme. Il ne voit aucune nécessité non plus d'instituer un groupe de pilotage interdépartemental sur les relations entre la Confédération et les cantons et de lui conférer de telles compétences. À supposer que le besoin d'une coordination horizontale renforcée se fasse sentir dans un cas d'espèce, mieux vaut tirer parti des instruments et organes en place. Les membres du Conseil fédéral ont en tout temps la possibilité de demander à délibérer en commun d'affaires spécifiques (art. 16, al. 3, LOGA). En outre, il est possible, voire nécessaire, de mettre à profit la CSG, soit l'organe de coordination suprême de l'administration fédérale, qui veille à ce que l'activité de l'administration soit prospective, efficace et cohérente (art. 53 LOGA), pour garantir en cas de besoin une coordination horizontale des questions liées au fédéralisme. Il est vrai qu'à la différence du Conseil fédéral, la CSG ne peut pas donner aux départements et aux offices de directives obligatoires, mais dans la plupart des cas, ce n'est pas nécessaire non plus à une coordination efficace.

Le CDF prend acte de ce refus.

3 Échanges verticaux principalement sectoriels

3.1 Un nombre incalculable de contacts

Les échanges formels entre représentants de la Confédération et des cantons sont assurés par un grand nombre d'organes ou contacts verticaux. Il n'existe toutefois pas de vue d'ensemble de ces organes (voir néanmoins l'annexe 2 et son schéma des différents contacts).

La majorité de ces contacts s'inscrivent dans un contexte sectoriel et n'ont qu'une portée limitée. Lorsqu'un conseiller fédéral se rend dans un canton, c'est généralement pour une réunion à caractère départemental, où est abordée une question politique précise.

Une exception mérite d'être signalée ici, soit le dialogue politique structuré avec la Suisse italienne (Grisons et Tessin), qui entend contribuer à la prise en compte adéquate des préoccupations et défis que rencontre cette minorité linguistique. Ce dialogue lancé en 2018 par le conseiller fédéral Ignazio Cassis a lieu une ou deux fois par an. Tant les thèmes du DFAE que ceux des autres départements sont discutés à cette occasion.

Les contacts avec les conférences des directeurs cantonaux sont importants pour les chefs de département en général. Il arrive régulièrement que des directeurs d'office ou des chefs de département soient invités aux séances de ces conférences. Selon le domaine, d'autres comités sont essentiels pour les échanges avec les cantons au plus haut niveau (comme le Dialogue Europe). Ces derniers temps notamment, bien des structures ou organes paritaires ont vu le jour, tantôt dans le cadre d'organisations de projet (par ex. pour la réforme de l'imposition des entreprises), tantôt sous une forme permanente (Réseau national de sécurité RNS). Enfin, il existe à des niveaux moins élevés un grand nombre de conférences spécialisées et de groupes de travail réunissant des représentants de la Confédération et des cantons.

À côté de ces contacts formels, les échanges informels jouent un rôle important. En cas de divergences, les représentants de la Confédération et des cantons utilisent ainsi des canaux informels pour renforcer la compréhension – voir ci-dessus l'interprétation du rôle du chancelier de la Confédération – ou pour trouver des solutions (voir chap. 4.5 et 5). Selon Christian Rüefli (2015), les échanges informels sont également très répandus dans les procédures législatives. Par conséquent, cet auteur recommande lui aussi de prévoir des contacts réguliers et institutionnalisés dans le cas des offices fédéraux dont les cantons sont partenaires de mise en œuvre.

Évaluation

Le pilotage des relations de la Confédération et des cantons s'avère très difficile, en l'absence de vue d'ensemble de leurs contacts. L'effort nécessaire pour dresser un aperçu exhaustif et permanent serait toutefois démesuré, d'autant plus que les choses évoluent en permanence.

Les contacts informels ont beau être utiles, ils comportent de graves inconvénients. Car ils renforcent l'opacité et permettent à certains acteurs d'user de leur influence ou d'obtenir un traitement de faveur. Tel est notamment le cas si des relations ne sont en place qu'avec les représentants de cantons spécifiques. Le CDF soutient les efforts visant à encourager les échanges réguliers et institutionnalisés entre représentants de la Confédération et des cantons dans le cadre de conférences nationales, afin qu'une telle possibilité soit offerte à tous les cantons.

3.2 Le Dialogue confédéral, un forum transversal n’offrant qu’un intérêt pratique limité

Le Dialogue confédéral²³ est une exception dans la tendance aux contacts sectoriels.

Un dialogue fédéraliste entre le Conseil fédéral et les cantons est apparu en 1978, avec la création d’un Organe de contact Confédération – cantons. Quand la CdC a vu le jour, les cantons se sont plaints des redondances entre l’Organe de contact et la CdC. C’est ce qui a conduit à institutionnaliser en 1997 le Dialogue confédéral, qui joue pour les cantons le même rôle que les entretiens de Watteville pour les partis. Des délégations de la CdC ainsi que du Conseil fédéral avec le chancelier de la Confédération s’y rencontrent en général deux fois par an. Ces rencontres intergouvernementales sont l’occasion d’échanger informations et points de vue sur les thèmes du moment ayant pour enjeu la relation entre la Confédération et les cantons. Aucune décision contraignante n’y est prise – la délégation du Conseil fédéral se limitant volontairement à trois membres. Ces rencontres n’ont pas de conséquences concrètes, sauf pour les thèmes institutionnels.

Les points discutés depuis 2013 peuvent être rangés dans les catégories suivantes :

- **Thèmes institutionnels**, comme le développement du fédéralisme. Des propositions concrètes du Monitoring du fédéralisme en faisaient partie, de même que la possibilité d’un nouveau réexamen des tâches ou des modifications de la loi sur la consultation.
- **Thèmes transversaux**, à l’instar des programmes d’économies ou de la transformation numérique. Cette dernière constitue un thème à part entière depuis novembre 2018.
- **Thèmes de politique extérieure**, notamment sur la politique européenne.
- **Thèmes sectoriels** ne touchant qu’un département mais prioritaires dans l’agenda politique, comme les questions d’asile et d’intégration ou les votations populaires à venir.

Conséquences concrètes du Dialogue confédéral – art. 15a OLOGA

Lors du Dialogue confédéral du 18 mars 2011, les délégations du Conseil fédéral et des cantons ont décidé d’instituer un groupe de travail commun Confédération–cantons. Il devait formuler des propositions visant à améliorer la mise en œuvre du droit fédéral par les cantons. Le Dialogue confédéral a pris acte des résultats du groupe de travail²⁴, eux-mêmes basés sur Rüefli (2015), et décidé de mettre en œuvre les mesures recommandées. Une des mesures concernait l’obligation pour l’administration fédérale d’associer de manière appropriée les cantons à l’élaboration d’un avant-projet, en vue de l’examen des questions d’exécution. Elle a été inscrite à l’art. 15a OLOGA, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2016.

²³ Alors que le Dialogue fédéraliste ne concerne que les deux niveaux étatiques les plus élevés, la Conférence tripartite inclut aussi les communes. Cette conférence a pour but d’encourager la collaboration étroite entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes, ainsi qu’entre les espaces urbains et les espaces ruraux.

²⁴ Groupe de travail commun. (2012) La mise en œuvre du droit fédéral par les cantons. Rapport et propositions du groupe de travail commun Confédération-cantons à l’attention du Dialogue confédéral du 16 mars 2012.

Les propositions de thèmes à traiter dans le cadre du Dialogue confédéral émanent surtout des cantons, et la Confédération ne joue ici le plus souvent qu'un rôle passif. La CdC a déploré dans le passé ce déséquilibre, et les représentants des cantons seraient heureux d'une participation plus proactive de la Confédération.

La Confédération et les cantons ont déjà discuté à plusieurs reprises du rôle de forum du Dialogue confédéral. La Confédération a lancé les dernières discussions en 2018, afin d'augmenter la plus-value de ces rencontres. Elle déplorait surtout les redondances avec les débats menés dans d'autres forums (à commencer par les conférences des directeurs et le Dialogue Europe). Une fusion du Dialogue confédéral avec le Dialogue Europe a été envisagée, mais finalement rejetée. La Confédération et les cantons se sont mis d'accord pour éviter à l'avenir les redondances et pour discuter davantage des thèmes transversaux. Depuis l'été 2020, le chancelier de la Confédération et le président de la CdC se concertent en outre à chaque fois sur la nécessité d'une telle rencontre.

Évaluation

Le Dialogue confédéral remplit une fonction importante dans les relations entre la Confédération et les cantons. Il permet de traiter tous les thèmes ne pouvant être abordés dans un autre cadre et sert à soigner les relations entre la Confédération et les cantons. L'administration fédérale devrait toutefois se montrer plus proactive et soumettre plus de propositions de thèmes à traiter. Il aurait fallu aborder plus tôt dans ce cadre un enjeu transversal aussi brûlant que la transformation numérique.

4 La coordination horizontale dans la recherche de solutions se limite le plus souvent à des questions d'ordre technique

4.1 Les différents intérêts d'ordre technique de la Confédération sont pris en compte, mais la procédure n'est que peu coordonnée

Il apparaît, dans les quatre premiers cas examinés²⁵, que la prise en compte des intérêts d'autres services fédéraux *directement concernés* est assurée de multiples façons, et pas seulement par les procédures de consultation des offices et de co-rapport :

- des représentants d'autres unités ou départements ont été intégrés dans une organisation de projet nouvellement constituée (étude de cas centres d'asile);
- des structures interdépartementales existantes ont été utilisées (étude de cas mensuration officielle);
- l'échange a lieu ad hoc si nécessaire (étude de cas statut fiscal);
- les intérêts d'ordre technique d'autres unités ont été couverts par des domaines spécialisés propres pour ces thèmes (étude de cas concept de stationnement).

Il faut particulièrement souligner la collaboration étroite que le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) entretiennent depuis 2012 déjà dans la recherche de sites pour les centres d'asile fédéraux. Un groupe de travail de haut niveau a été fondé au sein du DDPS en vue de soutenir le SEM dans la recherche de centres d'asile possibles. Cette collaboration étroite a été mise en place parce que d'anciens hébergements de l'armée entraient en ligne de compte comme centres fédéraux éventuels.

Les formes de collaboration décrites visent à prendre en compte les intérêts directs ou techniques d'autres services fédéraux. Une coordination peut cependant être judicieuse également lorsque les dossiers de deux services fédéraux, bien que sans relation directe entre eux, concernent le même canton. La Confédération pourrait ainsi amalgamer ses intérêts dans ses rapports avec un canton et lier des dossiers indépendants pour améliorer sa position dans les négociations.

Normalement, les services fédéraux d'autres départements ne sont pas intégrés lorsqu'ils peuvent être *indirectement concernés*. Dans les études de cas, à une exception près, la procédure n'était pas coordonnée avec les autres services fédéraux indirectement concernés du point de vue technique. Ce n'est que pour le site d'un centre d'asile fédéral que l'administration fédérale, à savoir le SEM et armasuisse Immobilier, a lié deux dossiers indépendants portant sur des thèmes différents. Les services fédéraux concernés n'ont cependant pas été rigoureux dans leur démarche. armasuisse Immobilier et le secrétariat général du DDPS ont signé une déclaration d'intention avec la commune de Schwyz prévoyant tant l'édification d'un centre d'asile fédéral que la cession d'un terrain en droit

²⁵ Recherche de sites pour les centres d'asile fédéraux, concept de stationnement de l'armée, mensuration officielle / cadastre RDPPF, mise en œuvre de la suppression des statuts fiscaux spéciaux. Cf. description des cas à l'annexe 1.

de superficie à la commune. armasuisse a ultérieurement cédé le terrain en droit de superficie à la commune. Le SEM, qui n'avait pas encore trouvé de solution pour le centre d'asile, n'en a cependant pas été informé au préalable.

Évaluation

L'important défaut de coordination lorsque les services fédéraux sont *indirectement concernés* peut faire manquer à l'administration fédérale des chances de trouver des solutions plus rapidement ou d'en trouver de plus économiques. Cependant, comme il n'existe pas de vue d'ensemble des points en suspens entre les cantons et les différents services fédéraux, les services concernés ne peuvent pas évaluer, dans un cas concret, la possibilité d'une démarche coordonnée ou la plus-value qu'elle apporterait.

Toutefois, un aperçu permanent des négociations entre la Confédération et les cantons impliquerait un travail très important. Il est donc préférable d'établir un aperçu ad hoc pour les cantons concernés. Les offices fédéraux devraient faire davantage usage de cette possibilité pour les recherches de solutions difficiles.

Lorsque la Confédération vise une solution globale, il est capital que les acteurs concernés développent une compréhension commune de la démarche et s'informent mutuellement de façon active sur celle-ci. Une démarche insuffisamment coordonnée, comme dans le cas de la commune de Schwyz, réduit les chances d'atteindre le but visé.

4.2 Prise en considération des intérêts des cantons et processus coopératif

Les études de cas portaient sur des situations dans lesquelles les offices fédéraux compétents poursuivaient simultanément parfois plusieurs objectifs en partie contradictoires. Le plus souvent, il existait une préoccupation centrale, par exemple l'adaptation du concept de stationnement aux besoins actuels de l'armée. Parallèlement, il y avait d'autres dimensions d'objectif, notamment de nature temporelle ou financière. Ainsi, le nouveau concept de stationnement devait également permettre de réduire d'un tiers la valeur de remplacement de l'infrastructure de l'armée.

Une bonne relation avec les cantons et les intérêts cantonaux ont aussi imprégné les objectifs des offices. Parfois, la Confédération a complètement renoncé à certaines solutions potentielles, car elles auraient pu être en contradiction avec les intérêts des cantons. Par exemple, l'Administration fédérale des contributions (AFC) n'a pas cherché activement à combler une lacune en matière de surveillance dans le domaine de l'impôt fédéral direct. Elle s'en est tenue au souhait du Conseil fédéral, qui était d'avis qu'un tel projet devrait être lancé par les cantons²⁶. Dans un rapport de synthèse consacré à la surveillance de l'impôt fédéral direct et à l'harmonisation des impôts directs, le CDF s'est prononcé en faveur du comblement de cette lacune²⁷.

Il est connu qu'en matière de surveillance fédérale, la Confédération mise plutôt sur la coopération que sur la confrontation avec les cantons (voir par ex. Bussmann 1986 et Vatter 2018). Ce modèle a également pu être constaté dans les études de cas. Les offices

²⁶ Le Conseil fédéral a exposé cette position dans la réponse à la motion 09.3738 (Lacunes en matière de surveillance et d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes).

²⁷ Contrôle fédéral des finances. (2015) Lacunes dans la surveillance de l'Impôt fédéral direct et de l'harmonisation des impôts directs. PA 15639.

fédéraux ont veillé, dans leurs démarches, à trouver des solutions consensuelles avec les cantons. Ils se sont abstenus le plus longtemps possible d'imposer une solution contre la volonté des cantons, même si, comme dans la procédure d'approbation des plans dans le domaine de l'asile, cela aurait été possible.

En plus des principes relatifs aux rapports avec les cantons, il existe des raisons stratégiques de prendre dans une large mesure en considération les intérêts des cantons. De nombreux offices fédéraux sont plus intéressés à entretenir de bonnes relations à long terme avec les cantons qu'à imposer à court terme leur propre position, les cantons étant souvent leurs principaux partenaires et la future collaboration devant fonctionner. Les cantons acceptent mieux les stratégies coopératives que les démarches de confrontation²⁸. L'administration fédérale est aussi consciente de la représentation des intérêts cantonaux au parlement national. Dans les cas examinés, des conseillers nationaux et des conseillers aux États se sont également engagés pour leur région lorsqu'ils craignaient que ses intérêts ne fussent insuffisamment pris en compte. La recherche de sites pour les centres d'asile a par exemple suscité plusieurs interventions des représentants des cantons concernés²⁹, et plusieurs parlementaires de Suisse centrale auraient voulu que les crédits d'engagement y relatifs ne puissent être utilisés que pour les sites acceptés par la commune et le canton d'implantation³⁰.

Évaluation

La prise en compte des préoccupations des cantons et la volonté de préserver de bonnes relations vont fondamentalement dans le sens des principes énoncés à l'art. 44 Cst. et à l'art. 3 LOGA. Le choix, dans la recherche de solutions, entre une démarche fondée plutôt sur la coopération ou une démarche de confrontation est une question de stratégie. C'est le contexte qui détermine la démarche qui sera le plus vraisemblablement couronnée de succès, et un jugement général n'est pas possible. Comme l'illustre l'exemple de la recherche de sites pour les centres d'asile fédéraux, il est important, en particulier dans les domaines politiquement sensibles, de trouver une solution qui soit soutenue également par une grande majorité des cantons. À défaut, le risque est grand que les cantons empêchent, par l'intermédiaire du législatif, une solution qui déplaît.

4.3 La recherche de solutions est souvent plus coûteuse que prévu

Dans les cas examinés, la Confédération et les cantons ont pu trouver le plus souvent une solution, mais celle-ci ne comprenait jamais toutes les dimensions des objectifs de la Confédération: dans tous les cas, il y a eu des retards ou la solution n'était pas pérenne. En outre, les retards, les solutions provisoires ou la prise en compte des intérêts des cantons (voir chap. 4.4) ont parfois entraîné des surcoûts. Les offices fédéraux ne disposaient cependant pas de calculs précis à ce sujet. Dans le cadre du présent audit, le CDF n'a pas

²⁸ Cf. Interface. (2013) Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), Abteilung Recht.

²⁹ Par ex. motion 17.3459 (Projet d'un centre fédéral pour requérants d'asile. Pas de charge supplémentaire pour la commune de Lyss!), déposée le 14 juin 2017 par Erich Hess, Conseil national, ou interpellation 17.3419 (Pourquoi la commune de Moudon devrait-elle accueillir un nombre de requérants d'asile représentant plus de 10 pour cent de sa population?), déposée le 12 juin 2017 par Olivier Feller, Conseil national.

³⁰ Une disposition correspondante devait être insérée dans l'arrêté fédéral concernant les immeubles du DFF pour 2017. Cf. débat parlementaire y relatif: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20170037>.

demandé aux offices d'effectuer de tels calculs a posteriori et il n'y a pas non plus lui-même procédé. Le tableau ci-dessous offre une vue d'ensemble de quelques aspects des solutions dans les différentes études de cas. L'annexe 1 donne davantage de détails pour chacune des études de cas.

Vue d'ensemble des solutions dans les cas examinés		
	Aspects positifs	Aspects négatifs
Étude de cas 1 Recherche de sites pour les centres d'asile fédéraux	Les conditions pour l'accélération des procédures d'asile ont été créées. La réforme de l'asile a pu entrer en vigueur comme prévu.	Le processus de recherche de solutions a duré plus longtemps et a été plus coûteux que prévu. Des sites définitifs n'ont pas été définis dans toutes les régions. Il y a des solutions provisoires. Les retards et les solutions provisoires ont engendré des coûts supplémentaires.
Étude de cas 2 Concept de stationnement de l'armée	Les fermetures de sites de grande taille ont été décidées sans modifications essentielles.	Il y a eu des retards par rapport au calendrier initial. Les adaptations aux demandes des cantons ont sans doute engendré des coûts supplémentaires.
Étude de cas 3 Mensuration officielle / cadastre RDPPF	Un accès centralisé aux données disponibles a été rendu possible.	Il reste des différences dans la tarification. Des jalons temporels en matière de couverture du territoire n'ont pas été atteints.
Étude de cas 4 Mise en œuvre de la suppression des statuts fiscaux spéciaux	À ce jour, aucune infraction à la suppression des statuts fiscaux spéciaux n'est connue.	Une lacune en matière de surveillance existe toujours. Il y a un risque que des pratiques fiscales proscrites au niveau international soient appliquées.

Tableau 1 : vue d'ensemble des solutions dans les différents cas examinés (source : CDF).

Évaluation

Globalement, la recherche de solutions avec les cantons a produit des résultats disparates dans les cas examinés. Il est concevable que la prise en compte des intérêts des cantons contribue à faciliter la recherche de solutions dans d'autres situations ou permette des solutions plus avantageuses dans une perspective globale à long terme. Cependant, étant donné que l'ampleur des coûts supplémentaires pour la Confédération n'est pas connue, il n'est pas possible de juger si, dans les cas en question, l'équilibre optimal a pu être trouvé.

À première vue, l'opacité des coûts est étonnante. Elle peut en partie s'expliquer par l'inexistence, dans les cas concernés, d'une idée de solution qui ne tienne pas du tout compte des intérêts des cantons. Il faudrait cependant que les offices puissent présenter les coûts supplémentaires induits par les retards.

4.4 L'égalité de traitement est difficile à garantir

Les personnes interrogées dans les départements considèrent que l'égalité de traitement entre les cantons est en principe importante. Les études de cas le montrent aussi. Les règles convenues, par exemple la compensation financière dans la mensuration officielle ou les critères fixés pour les sites des centres d'asile fédéraux, s'appliquent à tous les cantons.

Dans les cas examinés, les offices fédéraux ont cependant parfois traité sciemment les cantons de façon inégale, le plus souvent dans le but de trouver une solution qui satisfasse les deux parties³¹. En effet, alors que quelques cantons ont été rapidement d'accord avec les propositions de l'administration fédérale, d'autres ont exprimé des réserves parfois considérables. La situation et les intérêts des différents cantons ne sont après tout pas uniformes.

En ce qui concerne le concept de stationnement de l'armée, le canton du Valais, par exemple, n'était, dans un premier temps, pas satisfait des plans de l'armée. Par la suite, le DDPS, le canton du Valais et la ville de Sion ont conduit de véritables négociations au sujet du site de Sion. Celles-ci ont débouché sur un accord de principe prévoyant notamment le stationnement de la police militaire sur le site de Sion et l'utilisation de l'aérodrome comme aérodrome de dégagement, ainsi qu'une compensation financière. Le conseiller d'État compétent s'est montré satisfait: « Tout est bien qui finit bien »³². De telles négociations n'ont cependant pas dû être menées pour tous les sites.

En matière de recherche de sites pour les centres d'asile fédéraux, on peut citer à titre d'exemple le canton de Vaud, avec lequel le SEM n'est pas parvenu pendant relativement longtemps à trouver un accord. Finalement, le canton et le secrétariat d'État sont convenus que le site de Vallorbe hébergerait notamment des réfugiés issus des programmes de réinstallation. Ces réfugiés sont considérés comme particulièrement motivés et posent donc peu de problèmes³³. En revanche, d'autres sites n'hébergent que des réfugiés normaux.

Comme le montrent les exemples mentionnés, de telles inégalités de traitement ont parfois, mais pas toujours, des composantes financières. Pour la Confédération, elles peuvent être désavantageuses du point de vue économique. Il n'est pas possible, pour les cas examinés, de chiffrer les surcoûts éventuellement engendrés pour la Confédération ou les avantages financiers pour les cantons. Il n'existe pas de vue d'ensemble à l'échelle fédérale des concessions faites aux différents cantons.

Évaluation

Les cas examinés montrent que des cantons peuvent mieux accepter une solution si des concessions leur sont faites. Cependant, cette situation peut aussi inciter les cantons à s'opposer longtemps à une solution et à défendre leurs propres intérêts et non les intérêts nationaux.

Il est donc important que les cantons soient, dans l'ensemble, traités de façon comparable. Cependant, comme il n'existe pas de vue d'ensemble à l'échelle fédérale des concessions

³¹ Il ne faut pas forcément assimiler des inégalités de traitement entre les cantons à des concessions que la Confédération fait à des cantons. Il peut arriver que, du véritable point de vue de la Confédération, une inégalité de traitement constitue la meilleure solution possible. Dans un tel cas, une communication ciblée autour de celle-ci peut être un outil utile pour accroître l'acceptation d'une solution dans un canton.

³² Monay, P. (2016, 7 décembre) L'armée de l'air quitte Sion, le Valais se frotte les mains. 24 heures.

³³ Skjellaug, A. (2018, 28 juin) Avec Vallorbe, la carte romande de l'asile est complète. Le Temps.

faites aux cantons, il n'est guère possible de savoir si tous les cantons sont globalement traités de façon équitable. Lorsqu'un service fédéral est particulièrement accommodant avec un canton afin de compenser le désavantage, dans un domaine particulier ou d'ordre général, dont celui-ci se plaint, il existe le risque d'accorder un privilège effectif.

Une évaluation de l'égalité de traitement fondée sur les retombées économiques des activités de la Confédération dans un cas particulier, analogue au rapport à l'échelon fédéral publié tous les quatre ans³⁴, exigerait cependant un travail très important. En outre, toutes les concessions et inégalités de traitement non financières ne seraient pas prises en considération.

Cependant, il faudrait créer plus de transparence au sujet de l'égalité de traitement entre les cantons. À cet effet, la concrétisation du principe de l'égalité de traitement serait une possibilité. La mesure dans laquelle des concessions aux cantons sont compatibles avec ce principe pourrait être définie pour les situations spécifiques dans lesquelles une solution est recherchée avec les cantons. Une vue d'ensemble à l'échelle fédérale pourrait être établie pour les conventions qui vont plus loin. Un examen périodique de l'égalité de traitement par des tiers et la publication des résultats dans le rapport sur le fédéralisme constituent une autre variante, éventuellement complémentaire.

Recommandation 3 (priorité 1)

Le CDF recommande au Conseil fédéral d'instituer la transparence sur l'égalité de traitement entre les cantons dans le but globalement d'empêcher d'avantager ou de désavantager durablement et de façon injustifiée certains cantons.

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral accepte la recommandation 3 :

Il est d'avis que l'on pourrait offrir une meilleure vue d'ensemble dans certains domaines, tels que la représentation et le poids des différents cantons dans les groupes de travail ou les commissions d'experts ou la façon dont les cantons exercent une influence sur les processus décisionnels et législatifs hors des procédures de consultation et du cadre de la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC; RS 138.1). Il a par conséquent chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'établir un rapport à ce sujet tous les deux à quatre ans et de le soumettre à la CSG en vue de l'examen d'une éventuelle nécessité d'agir.

4.5 Pas d'apprentissage systématique en matière de rapports avec les cantons

Les cas étudiés constituent des situations parfois très différentes dans lesquelles la Confédération et les cantons ont cherché une solution. La recherche de sites pour les centres d'asile fédéraux et le concept de stationnement de l'armée présentent certes quelques différences notables, par exemple la répartition des compétences dans le domaine politique concerné, mais aussi des points communs: dans les deux cas, il s'agit de décisions portant sur des sites qui peuvent avoir tant des effets (économiques) positifs que des retombées négatives pour les cantons et susciter des résistances dans la population.

³⁴ Conseil fédéral (2018).

Ainsi, dans les rapports avec les cantons, se présentent sans cesse, pour l'ensemble de l'administration fédérale, des situations qui sont semblables ou qui ont certains éléments en commun. Les offices pourraient ainsi, potentiellement, profiter des expériences faites par d'autres services fédéraux. Dans les cas étudiés, les unités administratives responsables ont parfois choisi des processus qui méritent attention: par exemple, la Confédération et les cantons ont défini ensemble les principes concernant la recherche de sites pour les centres d'asile fédéraux, ce qui a contribué à une forte légitimation des critères fixés pour les sites.

Cependant, les échanges d'expériences sur les rapports avec les cantons ne sont pas systématiques. Les offices concernés par les études de cas n'ont pas non plus fondé leurs processus sur les stratégies que d'autres unités administratives avaient suivies avec succès dans des situations similaires. Il n'existe pas de recommandations pour des stratégies ou des processus dans des situations déterminées, ni d'échanges systématiques sur les facteurs de succès dans les rapports avec les cantons.

Selon les représentants de la Confédération et des cantons, la validité des principaux facteurs de succès est parfois très spécifique, mais parfois aussi générale. Les facteurs de succès d'ordre général les plus souvent cités peuvent être regroupés dans les catégories ci-après :

- **Bonnes relations interpersonnelles:** la recherche de solutions dépend toujours aussi des personnes. Connaître les personnes au préalable aide à établir une relation de confiance.
- **Ensemble et non les uns contre les autres:** une conscience partagée des problèmes, la prise en compte des intérêts de toutes les parties impliquées et l'élaboration de solutions en commun créent une situation constructive.
- **Transparence:** une communication ouverte et honnête favorise la confiance réciproque.
- **Prise en considération du contexte spécifique:** prendre en compte les situations de départ, les intérêts et le contexte politique spécifiques aux différents cantons facilitent l'élaboration d'une solution largement acceptée.

Évaluation

Les facteurs de succès mentionnés indiquent que, dans les cas étudiés, c'étaient avant tout les processus coopératifs qui étaient prometteurs. Dans le cadre du présent audit, il n'est pas possible de juger dans quelles situations ce résultat est valable. En revanche, un échange d'expériences systématique permettrait de se faire une meilleure idée à cet égard, d'appliquer davantage des processus concluants et d'éviter de répéter les erreurs. Le but serait que les services fédéraux choisissent le processus le plus prometteur possible pour un cas de figure donné.

Recommandation 4 (priorité 2)

Le CDF recommande au Conseil fédéral de renforcer l'apprentissage organisationnel au sein de l'administration fédérale en matière de rapports avec les cantons, de façon que les enseignements tirés dans ce cadre soient diffusés dans l'administration fédérale et que ses collaborateurs soient sensibilisés aux questions liées au fédéralisme.

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral accepte la recommandation 4:

Il a chargé le DFF et le DFJP de sensibiliser à l'avenir les collaborateurs de l'administration fédérale, d'une part en offrant des formations portant sur les questions en lien avec le fédéralisme et, d'autre part, en mettant en place un échange sur les expériences faites.

5 Mise en cause des compétences fédérales pendant la crise

5.1 Des systèmes informatiques dont les défauts sont connus et qui ne sont pas utilisés dans tous les cantons

La cinquième étude de cas s'est concentrée sur les flux d'informations entre la Confédération et les cantons concernant la disponibilité des ressources médicales pendant la crise du COVID-19, au printemps 2020. L'établissement d'un aperçu national des ressources médicales, par exemple du matériel de protection ou des lits d'hôpitaux libres, était du ressort du Service sanitaire coordonné (SSC), dont le bureau est rattaché au DDPS³⁵. D'autres acteurs de la Confédération devaient pouvoir utiliser cet aperçu, notamment l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), mais aussi la gestion fédérale des ressources (ResMaB), qui est rattachée à l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) et qui coordonne en situation extraordinaire l'engagement des ressources disponibles.

Le Service sanitaire coordonné

Selon l'ordonnance sur le Service sanitaire coordonné (OSSC), le SSC a pour tâche générale de « coordonner au niveau approprié l'engagement et la mise à contribution optimale des moyens disponibles en personnel, en matériel et en installations de tous les organes civils et militaires [...] chargés de planifier, de préparer et de prendre les mesures sanitaires nécessaires »³⁶. La fonction de mandataire du Conseil fédéral pour le SSC est assurée par le médecin en chef de l'armée. Il est assisté par un bureau de cinq collaborateurs.

Ces dernières années, l'intégration du SSC, tant horizontale que verticale, a donné lieu à plusieurs constats critiques. Ainsi, un audit du CDF³⁷ a relevé un manque de coordination allant jusqu'à la concurrence entre l'OFPP et le SSC. Une expertise externe demandée par le DDPS³⁸ est également arrivée à la conclusion que la distance entre les acteurs cantonaux de la santé et le SSC s'accroissait. Elle formulait plusieurs recommandations sur le rattachement organisationnel, les prestations, les tâches et l'orientation du SSC.

En novembre 2019, le DDPS, la plateforme politique du RNS et la présidente de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) ont chargé le délégué du RNS de proposer des variantes de mise en œuvre afin d'améliorer la collaboration entre les services sanitaires. À cette fin, un groupe de projet, composé de représentants de la Confédération et des cantons, a été institué. Il devait adresser des propositions sur la nouvelle orientation du SSC aux décideurs politiques des deux échelons étatiques au cours du premier trimestre de 2021, mais le processus a été retardé par la pandémie de COVID-19.

³⁵ Art. 4 OSSC (RS 501.31).

³⁶ Art. 1 OSSC.

³⁷ Contrôle fédéral des finances. (2019b) État des installations sanitaires protégées et coordination entre les services fédéraux. PA 18472.

³⁸ Zeltner, T. (2018). Zukünftiger Bedarf im Bereich Koordinierter Sanitätsdienst. Gutachten von Prof. Dr. Thomas Zeltner zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS).

Une partie des biens médicaux et une grande partie des capacités ne sont pas en main des acteurs fédéraux, mais des cantons, des hôpitaux et d'autres fournisseurs de prestations médicales ou d'autres acteurs économiques, par exemple des négociants. Pour établir un aperçu, le SSC doit donc recueillir des informations auprès d'acteurs très variés.

Le SSC dispose de deux systèmes électroniques principaux pour établir la situation des ressources: Blue Screen Switzerland (BSS), un outil permettant de créer et de dépouiller des sondages; et le Système d'information et d'intervention (SII).

Le SII est une plateforme informatique destinée à appuyer les processus des organisations de conduite et d'intervention. Il permet notamment aux organisations qui y sont connectées d'avoir une vue d'ensemble des capacités d'accueil dans les services d'urgence, de la charge de patients, de la gestion de ces personnes ainsi qu'une cartographie électronique de la situation. Le SII a techniquement vieilli et présente quelques faiblesses. Les utilisateurs lui reprochent entre autres d'être peu adapté à un usage quotidien³⁹. Les informations doivent être saisies manuellement dans le système. Une interface électronique universelle avec les systèmes des hôpitaux n'a pas encore pu être développée. Le développement du SII ou, plus précisément, son remplacement par un SII de nouvelle génération que permettrait ce développement était prévu par le SSC depuis plusieurs années déjà. En juin 2019, le Conseil fédéral a approuvé un crédit d'engagement de plus de 17,7 millions de francs à cet effet.

L'introduction du SII a commencé en 2004 dans quelques cantons pilotes. Le SSC ne pouvant imposer que le système soit utilisé, il fallait que les cantons soient convaincus de la plus-value qu'il apportait, ce qui a pris un certain temps. En outre, d'autres systèmes étaient parfois utilisés au quotidien. Au début 2020, le SII n'avait pas encore été introduit dans tous les cantons: il était prévu que Genève se raccorde au système au cours de l'année alors que le Tessin devait le faire après le développement planifié du système. Pendant la crise, le SSC a mis en œuvre le raccordement de ces cantons dans un court délai.

Évaluation

La lenteur de l'introduction du SII est un autre exemple des difficultés qui se posent entre la Confédération et les cantons dans le domaine informatique (voir chap. 2.2). La nécessité de rechercher un consensus entraîne des retards fâcheux. Pour des systèmes qui, comme le SII, servent à maîtriser des situations de crise, cela peut avoir des conséquences graves. En particulier dans ces domaines, un renforcement des compétences de la Confédération serait souhaitable.

Les insuffisances techniques du SII ont contribué à une préparation suboptimale à la crise. Le remplacement du système par un SII de nouvelle génération qui comprend déjà des interfaces avec les systèmes existants doit être rapidement mis en œuvre.

5.2 Des informations lacunaires en raison d'un manque de compétences et de la mise en cause de leur utilité

Pendant la crise du COVID-19, au printemps 2020, le SSC a notamment utilisé le SII pour interroger les hôpitaux sur leurs capacités disponibles. Il a envoyé des questionnaires aux cantons via BSS afin, par exemple, de collecter des données sur la situation générale et

³⁹ Cf. Zeltner (2018).

l'état du système de santé ou, aussi, spécifiquement sur la disponibilité du matériel de protection.

Dans cette première phase de la crise du COVID-19, la coordination horizontale de la collecte de données auprès des cantons a été faible au sein de la Confédération. En plus du SSC, divers autres acteurs de la Confédération, dont la ResMaB, ont demandé, en utilisant divers systèmes d'annonce, des informations aux cantons, parfois sous la forme de listes Excel. Il n'existait cependant pas d'aperçu systématique des systèmes de collecte des données, des sources de données et des éventuelles redondances.

Des problèmes sont également apparus dans la dimension verticale. En particulier au début de la crise du COVID-19, les données collectées étaient lacunaires et fournies avec retard. Par exemple, à fin mars, il n'y avait pas encore de vue d'ensemble des lits disponibles.

Les entretiens réalisés et les documents analysés permettent de dégager diverses raisons de cette situation :

- Il n'existait pas d'obligation juridique générale d'utiliser certains systèmes ou de fournir les informations demandées.
- L'utilité des collectes de données n'était pas toujours évidente pour les cantons et les fournisseurs de prestations. Ces collectes avaient même parfois, subjectivement, des effets négatifs. Un canton qui déclarait un stock important d'un bien qui manquait dans un autre canton pouvait courir le risque de voir une partie de ce matériel redistribué. Ainsi, la situation de l'approvisionnement du premier canton se dégraderait sans faute de sa part, ce qui incitait à indiquer des stocks inférieurs à ceux qui étaient effectivement disponibles.
- Les parties impliquées étaient confrontées à des contraintes de temps et à des pénuries de ressources.
- Parfois, il manquait des définitions claires des informations demandées (par ex. sur la manière de compter les places en soins intensifs).
- Dans quelques cantons, des processus établis permettant de se procurer les informations nécessaires faisaient défaut.

Le flux d'informations a évolué au cours de la crise, la discipline en matière d'annonce ayant parfois à nouveau diminué après que la première vague était retombée. Diverses mesures ont visé à améliorer le flux d'informations.

Le travail de conviction par des contacts personnels directs a joué un rôle important. En raison de l'urgence et faute d'interlocuteurs évidents, ces contacts n'ont pas été coordonnés. Des acteurs qui n'étaient pas directement impliqués, par exemple le délégué du RNS, se sont également engagés.

De plus, une obligation formelle de communiquer les ressources médicales a été introduite par une ordonnance de nécessité⁴⁰.

Enfin, la procédure de collecte des données a été adaptée aux besoins et à la situation. Il y a eu des simplifications (pour divers biens, le SSC ne demandait plus des indications exactes des stocks, mais seulement des estimations sommaires et des tendances) et des

⁴⁰ Ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (ordonnance 2 COVID-19; RS 818.101.24).

uniformisations qui ont apporté de la clarté (par ex. définition des lits à compter et date du comptage).

Après la première vague ont été introduites des conférences nationales des ressources entre les cantons et les services fédéraux concernés, lesquelles ont eu une influence positive. À la date de réalisation de l'audit, en septembre 2020, plusieurs efforts visant à améliorer encore à l'avenir le flux d'informations étaient en cours. Ainsi, le Conseil fédéral avait décidé, le 19 juin 2020, d'instituer un groupe de travail interdépartemental concernant les biens médicaux, dirigé par le mandataire du Conseil fédéral pour le SSC. Une partie de ce groupe a élaboré une présentation consolidée de la situation, qui intègre tous les systèmes de collecte de données auprès des cantons.

Dans son évaluation de la gestion par l'administration fédérale de la crise liée au COVID-19 pendant sa première phase, la ChF arrive à la conclusion que la gestion des données dans le domaine de la santé doit être améliorée et elle émet la recommandation suivante: «Le [Département fédéral de l'intérieur (DFI)] et le DDPS doivent améliorer la gestion des données dans le domaine de la santé. Il faut en particulier créer un système de transmission des données au sein de l'administration fédérale qui soit compatible avec les systèmes des cantons et des autres acteurs pertinents. La présentation des données analysées doit être améliorée. Les travaux en cours dans ce domaine doivent être accélérés. Les synergies avec les travaux prévus par la Chancellerie fédérale (TNI) doivent être exploitées et coordonnées.»⁴¹. Le 21 décembre 2020, le Conseil fédéral a donné un mandat correspondant à ces départements.

Évaluation

Au printemps 2020, l'échange d'informations sur la disponibilité des ressources médicales s'est avéré insatisfaisant. La préparation suboptimale à la crise, qui a entraîné un gros travail de saisie des données nécessaires et des retards, en est l'une des principales raisons. À l'échelon fédéral, la coordination horizontale de la collecte des données n'a pas non plus fonctionné de façon optimale. Le CDF estime extrêmement importantes les améliorations visées. Il appuie la recommandation de la ChF.

Même pendant la crise, les cantons ne voyaient pourtant pas toujours la nécessité d'agir de manière coordonnée avec la Confédération, ce qui a entraîné des retards et des lacunes dans le flux d'informations. L'effet de frein sur la recherche de solutions par la Confédération et les cantons a également été observé dans les autres études de cas. Dans des situations aussi urgentes qu'en l'espèce, le fait de ne pas trouver rapidement une solution peut avoir des conséquences très graves.

Les compétences et les tâches des acteurs fédéraux et cantonaux devraient donc être clairement définies et acceptées au préalable. Il faut absolument éviter de devoir, dans les situations de crise, faire d'abord comprendre l'action des services de coordination, comme cela a été le cas pour la collecte des données par le SSC. Un temps précieux est perdu du fait que les règles y relatives ne sont édictées que dans une ordonnance de nécessité.

Recommandation 5 (priorité 1)

Le CDF recommande au Conseil fédéral de créer les conditions qui permettront au SSC de se procurer les informations nécessaires sur les ressources disponibles dans le domaine de la santé. Il faut instaurer une obligation d'informer et, éventuellement, entreprendre les

⁴¹ Chancellerie fédérale (2020). Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 (1^{re} phase / février – août 2020).

adaptations législatives nécessaires. Dans le cadre de la nouvelle orientation du SSC, il est en outre indispensable de faire en sorte de renforcer l'acceptation de ce service par les acteurs du domaine de la santé.

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral s'oppose à la recommandation 5 :

Le RNS a été chargé d'analyser les résultats de l'expertise du professeur Zeltner et de proposer des variantes de mise en œuvre en collaboration avec les partenaires du SSC; le rapport final sera disponible d'ici fin 2021. Dans le cadre de cette démarche, il a aussi été débattu du SII, en particulier sur la base des expériences faites pendant la pandémie. La nouvelle orientation du SSC améliorera l'intégration des acteurs principaux dans le pilotage stratégique afin que les activités et les produits du SSC soient mieux adaptés à leurs besoins. La nouvelle orientation du SSC implique également une révision de l'OSSC. L'inscription dans la loi d'une obligation d'informer est examinée sans parti pris dans le cadre de cette révision.

Le CDF prend acte de ce refus.

Annexe 1 : Etudes de cas

Étude de cas 1 : recherche de sites pour les centres d’asile fédéraux

Problématique

En 2010, la Confédération a commencé, sur mandat du Parlement, à élaborer une restructuration du domaine de l’asile, dont le but principal était de raccourcir la durée des procédures. La création de nouveaux centres d’asile fédéraux, qui visait à démultiplier la capacité des centres fédéraux, constituait un point central de la réforme. Cette augmentation de la capacité était nécessaire pour regrouper tous les acteurs de la procédure d’asile et, ainsi, pouvoir achever celle-ci plus rapidement. Les lieux d’implantation exacts des centres fédéraux n’étant pas clairs, la recherche de sites a fait l’objet d’entretiens et de négociations entre la Confédération, les cantons et les communes.

Acteurs et coordination à l’échelon fédéral

La responsabilité du processus incombait au SEM⁴². Le DDPS, qui avait institué un groupe de travail dédié à la thématique, a été étroitement associé en particulier à l’identification de sites possibles parmi les propriétés de la Confédération, et il était représenté aux entretiens avec les cantons. Il y a également eu collaboration avec l’AFF en ce qui concerne les coûts et avec l’Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), l’Office fédéral de l’environnement (OFEV) et l’Office fédéral du développement territorial (ARE) en ce qui concerne les exigences relatives aux centres et la compatibilité avec la protection de l’environnement et l’aménagement du territoire. D’autres services fédéraux ont été associés à l’élaboration du plan sectoriel Asile, qui a suivi la procédure de consultation des offices.

Recherche de solutions avec les cantons

Les cantons ont été étroitement associés à l’ensemble du processus de restructuration. Leur association s’est faite d’une nouvelle manière: d’abord par représentation, ensuite collectivement et, enfin, individuellement. Dans un premier temps, c’est avant tout les conférences des gouvernements cantonaux compétentes, à savoir la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la CDAS, qui ont joué un rôle important. En 2012 a été instituée une organisation de projet dont le comité de pilotage est composé de la cheffe du DFJP et des présidents de la CCDJP et de la CDAS. Le groupe de travail subordonné Restructuration est également dirigé paritairement par la Confédération et les cantons. Il a préparé des propositions pour un nouveau concept de procédure d’asile et d’exécution du renvoi, qui ont été approuvées lors des deux grandes conférences sur l’asile de 2013 et 2014, auxquelles tous les cantons ont participé, et il accompagne depuis lors la mise en œuvre de la restructuration et la recherche de sites pour les centres d’asile fédéraux.

Les lignes directrices et les principes de la recherche des sites ainsi que les exigences relatives aux sites ont été décidés en commun par la Confédération et les cantons lors des deux conférences sur l’asile. Il a été convenu que six structures régionales seraient constituées, dans lesquelles seraient implantés un centre de procédure et au plus trois

⁴² Ou à l’organisation à laquelle il a succédé (Office fédéral des migrations).

centres de départ. Dès 2014, la Confédération et les cantons ont négocié sur les sites à l'échelon de ces structures régionales. Au printemps 2017, une audition des cantons et des communes s'est tenue concernant le plan sectoriel Asile. Finalement, des conventions relatives aux sites ont été conclues avec les cantons et les communes d'implantation.

Résultat

En mars 2019, la réforme de l'asile prévoyant une procédure accélérée est entrée en vigueur. À ce moment-là, tous les sites n'étaient pas définitivement définis, situation qui était inchangée à la date du présent audit⁴³. Il existe, à titre de remplacement, plusieurs centres fédéraux temporaires⁴⁴. Le retard est pour l'essentiel imputable à la recherche, autant que possible, de solutions consensuelles entre la Confédération, les cantons et les communes. En outre, les transformations et les nouvelles constructions exigent de longues procédures de planification et d'approbation.

La recherche de solutions a duré nettement plus longtemps qu'escompté. À l'origine, il était prévu de définir les sites au plus tard en 2014. Des solutions transitoires ont permis d'éviter que ce retard n'empêche l'entrée en vigueur de la réforme. Elles ont cependant engendré des surcoûts. Le retard dans le processus a, en lui-même, également été à l'origine de charges supplémentaires, tant pour le SEM que pour les autres offices. Le volume des coûts supplémentaires n'a pas pu être indiqué au CDF, qui n'a pas non plus demandé, dans le cadre du présent audit, qu'un calcul soit effectué spécialement à son intention. La variante choisie, qui prévoit des sites répartis entre les régions, n'est pas non plus, en soi, optimale du point de vue des coûts. Selon le rapport final de 2012 du groupe de travail Restructuration⁴⁵, une plus forte centralisation aurait été économiquement plus efficace. En revanche, ce rapport précise que la Confédération et les cantons ont jugé une centralisation difficilement réalisable. La régionalisation a été décidée par la Confédération et les cantons parce qu'elle était conforme au système fédéral et qu'elle tenait compte de la responsabilité commune dans le domaine de l'asile.

⁴³ Des solutions définitives faisaient défaut dans les régions Suisse centrale, Suisse du Nord-Ouest et Berne.

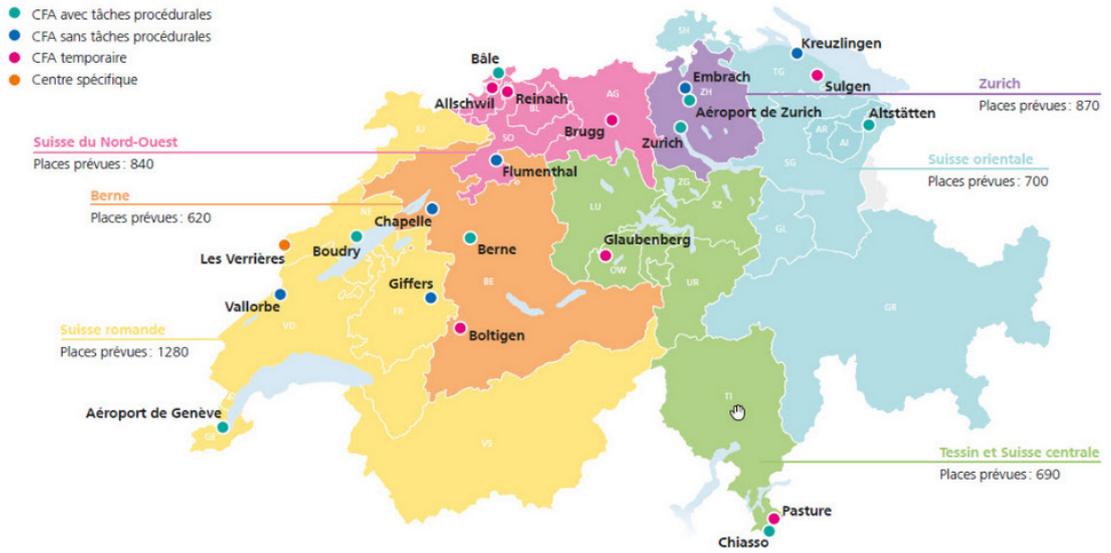
⁴⁴ D'autres centres temporaires ont été ouverts dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

⁴⁵ Office fédéral des migrations (2012). Rapport final Groupe de travail Confédération / cantons. Restructuration du domaine de l'asile. Mise en œuvre des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile.

Centres d'asile fédéraux prévus dans les régions au 1^{er} juin 2020

Les centres fédéraux pour requérants d'asile dans les six régions

État: 1er mars 2021



Centres d'asile fédéraux prévus dans les régions au 1^{er} juin 2020 (source: SEM).

Étude de cas 2 : concept de stationnement de l'armée

Problématique

Après le tournant du millénaire, un concept de stationnement de l'armée a été élaboré. Il permet de savoir quels sites, avec quelle infrastructure, sont nécessaires pour l'exploitation et l'instruction de l'armée. Il a été révisé dans le cadre du développement de l'armée (DEVA) et adapté au nouveau profil de prestations de l'armée. La valeur de remplacement 2011 de l'infrastructure devait être réduite d'environ un tiers, ce qui impliquait la fermeture notamment de trois aérodromes militaires, de sept places d'armes et de quatre places de tirs, ainsi que de nombreux sites de moindre importance. Ces mesures avaient des retombées, notamment économiques, pour les cantons.

Acteurs et coordination à l'échelon fédéral

La mise en œuvre du concept de stationnement est de la responsabilité de l'état-major de l'armée. Au sein du DDPS, les autres acteurs concernés sont armasuisse, le Secrétariat général, la Base logistique de l'armée et l'OFPP. L'immobilier de l'armée concerne également plusieurs offices fédéraux d'autres départements, notamment pour les thèmes environnement, durabilité et aménagement du territoire. Parmi ces offices figurent donc l'OFEV et de l'ARE. Ces thèmes sont cependant traités à l'interne tant au sein du Secrétariat général du DDPS (SG-DDPS) que d'armasuisse Immobilier par les domaines spécialisés correspondants. C'est le SG-DDPS qui faisait participer les autres offices lorsque cela était nécessaire. Le rapport sur l'armée 2010 mentionne à titre de mesure la prise en compte des aspects écologiques dans le cadre de l'adaptation du concept de stationnement. Enfin, il y a eu des contacts avec d'autres offices fédéraux au sujet de la nouvelle affectation des anciens sites militaires. Sur ce point, la coordination avec le SEM s'est faite dans le cadre d'un groupe de travail nouvellement créé.

Recherche de solutions avec les cantons

Les cantons ont été consultés lors de l'élaboration du concept de stationnement; la compétence décisionnelle appartient exclusivement à la Confédération. Dans le cadre de la consultation sur le DEVA de l'automne 2013, les cantons ont clairement demandé à être associés au processus, et ils l'ont finalement été à différents niveaux. Les commandants de place d'armes ont organisé des rapports auxquels ont participé les cantons et les communes d'emplacement des sites et dont les résultats ont été pris en compte dans l'élaboration du concept de stationnement. À un niveau supérieur, le chef de l'armée a visité les conseillers d'État compétents de tous les cantons pour s'entretenir avec eux des plans de la Confédération et recueillir les préoccupations des cantons. Ces visites ont eu lieu soit après la publication du premier projet de concept de stationnement de l'armée 2013 soit, pour les cantons particulièrement concernés, déjà auparavant. Avant la publication, en 2016, de la version mise à jour 1.5 du concept, ces visites ont été répétées auprès des cantons pour lesquels des adaptations avaient été apportées. En outre, fin 2013, les cantons ont pu prendre position par écrit sur le projet de concept dans le cadre d'une consultation préalable. Les cantons ont formulé la critique que la communication avait été peu transparente lors de plusieurs phases du processus et que leur participation était lacunaire.

Les cantons ont réagi de diverses façons aux plans de la Confédération. Ainsi, deux des cinq cantons concernés par des fermetures de places d'armes ne les approuvaient pas. Les réactions à la suppression des aérodromes militaires allaient du refus à l'acceptation en

passant par les regrets. Par la suite, des échanges intenses, semblables à des négociations, ont eu lieu avec quelques cantons au sujet de certains sites, notamment avec le canton du Valais au sujet des sites de la vallée de Conches et de Sion. Les résultats de ces discussions entre la Confédération, le canton et les communes d'implantation ont été inscrits dans une convention-cadre ou une convention de principe. De telles conventions n'existent cependant que pour certains sites.

Les échanges formels avec les communes d'implantation concernées se sont faits par l'intermédiaire des cantons. Certaines communes auraient préféré un contact direct avec la Confédération.

Résultat

En automne 2016, la version 1.5 du concept de stationnement a été publiée sous la forme de fiches pour les sites des différents cantons. Depuis lors, le concept de stationnement et ces fiches ne sont plus systématiquement complétés; le développement du stationnement est une tâche courante de la ligne hiérarchique. Le concept de stationnement constitue le fondement de la nouvelle conception du plan sectoriel militaire, qui n'était pas encore terminée à la date du présent audit.

Entre le projet et la version 1.5 du concept de stationnement, il y a eu plusieurs modifications. Cependant, aucun changement essentiel n'a été apporté pour les principaux aérodromes et places d'armes, qui, selon le concept de stationnement, seront fermés, modifiés ou continueront à être exploités sans changement comme prévu à l'origine par le DDPS⁴⁶. Il n'est pas toujours possible de déterminer si certaines modifications ont pour origine la prise en compte des préoccupations des cantons ou la modification des besoins de l'armée. Des chiffres précis sur les éventuels surcoûts engendrés pour la Confédération par les accommodements avec les cantons n'ont pas pu être fournis au CDF.

On constate de légers retards par rapport au calendrier initial. À l'origine, le concept devait être terminé à fin 2014. Pour certains sites, des conventions n'ont cependant été signées qu'à fin 2016.

⁴⁶ La question de la possibilité de réduire effectivement comme prévu la valeur de remplacement de l'infrastructure ne fait pas partie de la présente étude de cas. La mise en œuvre du concept de stationnement a été examinée dans le cadre de l'audit 20418 du CDF, qui est arrivé à la conclusion que l'objectif de réduction d'un tiers ne serait pas atteint.

Étude de cas 3 : mensuration officielle / cadastre RDPPF

Problématique

Le système cadastral suisse repose sur trois piliers: le registre foncier; la mensuration officielle (MO); et le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF). Il assure la gestion, la protection et la publicité d'objets du territoire. La MO et le cadastre RDPPF sont des tâches communes à la Confédération et aux cantons. La Confédération participe à leur financement par des conventions-programmes. Dans les deux domaines, la Confédération vise une couverture complète du territoire. En outre, un potentiel de renforcement de l'harmonisation a été identifié depuis un certain temps déjà: il n'existe pas d'accès central ou uniforme aux données, et les tarifs et conditions d'utilisation varient d'un canton à l'autre.

Acteurs et coordination à l'échelon fédéral

À l'échelon fédéral, l'acteur principal est l'Office fédéral de topographie (swisstopo), qui, dans ce domaine, est chargé de la haute direction et de la haute surveillance opérationnelle des cantons. Le DDPS assure la direction stratégique. La MO constitue une base importante pour la plupart des informations géographiques. La géoinformation est, en soi, une importante tâche transversale, qui exige une grande coordination avec les offices de différents départements et plusieurs domaines spécialisés à tous les échelons fédéraux. Au sein de l'administration fédérale, la conduite et le pilotage stratégiques de la géoinformation sont du ressort de l'organe de coordination de la géoinformation au niveau fédéral (GCS). Celui-ci est composé d'un ou de plusieurs représentants de chacun des sept départements de l'administration fédérale et de la ChF et il est présidé par le directeur de swisstopo. Tous les offices fédéraux importants concernés par les géodonnées y sont représentés.

Recherche de solutions avec les cantons

Pour les tâches communes MO et cadastre RDPPF, les compétences sont réparties entre la Confédération et les cantons. La Confédération n'a aucune compétence de réglementation en matière de tarification et d'accès aux données. Ces dernières années, la répartition des compétences dans ce domaine a été remise en question. Une motion⁴⁷ charge le Conseil fédéral d'analyser toutes les tâches communes à la Confédération et aux cantons et d'examiner l'opportunité d'un transfert intégral de la compétence à l'un des échelons étatiques. Cependant, tant le Conseil fédéral que les cantons sont d'avis que, pour la MO et le cadastre RDPPF, la compétence doit rester partagée.

De manière générale, le processus à l'égard des cantons est fortement institutionnalisé tant pour la MO que pour le cadastre RDPPF: dans un premier temps sont élaborés une stratégie et un plan de mesures quadriennaux, sur lesquels les cantons sont entendus⁴⁸. Ensuite, chaque canton définit un plan de mise en œuvre, qui sert de base à la convention-programme conclue avec lui (signée par le conseiller d'État compétent) et au calcul des prestations de la Confédération en sa faveur. Dans le domaine de la MO et du cadastre RDPPF, il y a donc souvent une collaboration directe avec les cantons. Vu le caractère plus technique que politique de la MO et du cadastre RDPPF, le premier interlocuteur de la Confédération à l'échelon intercantonal n'est pas, actuellement, la conférence des

⁴⁷ Motion 13.3363 (Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons), déposée par la Commission des finances du Conseil national le 12 avril 2013.

⁴⁸ Les cantons ont participé à l'élaboration des stratégies dans le cadre de groupes de travail.

directeurs et directrices principalement concernée (la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement [DTAP]). À la place, il existe, avec CadastreSuisse et la Conférence des Services Cantonaux de Géoinformation (CCGEO), deux interlocuteurs au niveau des hauts fonctionnaires des administrations cantonales⁴⁹. Ces conférences jouent un important rôle de forums de discussion pour les solutions entre les cantons (où la pression des pairs peut aussi jouer un rôle) et vis-à-vis de la Confédération. Cependant, les décisions importantes sont prises par chacun des cantons, et non par les conférences spécialisées.

La Confédération a tenté d'utiliser les deux instruments mentionnés pour traiter la problématique décrite. Les thèmes de l'accès central et de la tarification ont été traités au niveau de la stratégie et des plans de mesure, toutefois sans que des objectifs contraignants soient fixés. Pour la période 2016-2019, une mesure prévoyait par exemple que la Confédération et les cantons rédigerait en commun un argumentaire « pro et contra » au sujet du libre accès aux données de l'administration (Open Government Data) dans le domaine de la MO et que, par la suite, à partir de 2017, les cantons examineraient la fourniture gratuite des données. En revanche, l'aspect de la couverture territoriale s'est traduit dans les conventions-programmes par des objectifs concrets, qui définissent notamment le nombre d'hectares devant faire l'objet d'un premier relevé dans le cadre de la MO ou la date limite pour l'introduction du cadastre RDPPF⁵⁰.

Résultat

À la date du présent audit, il y avait dans plusieurs cantons des territoires qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une mensuration officielle ou pour lesquels les données de mensuration n'étaient pas disponibles sous forme numérique. Les données disponibles de plusieurs cantons peuvent être consultées sur un géoportail central et être téléchargées par les offices fédéraux et certaines organisations actives au niveau national. Parfois, l'accord des cantons est requis. L'utilisation est gratuite pour la Confédération. Douze cantons mettent également gratuitement les données à la disposition des autres acteurs. Ce n'est cependant pas le cas de la majorité des cantons.

L'introduction généralisée du cadastre RDPPF n'est pas encore réalisée. Ici aussi, des lacunes apparaissent dans certains cantons ou sur l'entier du territoire de certains cantons. Un portail central permet de consulter des extraits du cadastre RDPPF. Des extraits certifiés conformes et des données sont disponibles sur les géoportails des cantons. Les cantons ne demandent pas d'émoluments pour les extraits non certifiés.

⁴⁹ CadastreSuisse, la Conférence cantonale pour les questions concernant la mensuration officielle et le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière et la CCGEO ont fusionné au 1^{er} janvier 2021 pour former la Conférence des services cantonaux de la géoinformation et du cadastre (CGC).

⁵⁰ Au cours de la période 2012-2015, le cadastre RDPPF a été introduit dans huit cantons pilotes. Pour la période 2016–2019, c'était une introduction généralisée dans les autres cantons qui était visée.

Étude de cas 4 : mise en œuvre de la suppression des statuts fiscaux spéciaux

Problématique

En Suisse, des impôts sont perçus par les trois échelons étatiques. Les cantons sont en principe libres de percevoir les impôts qu'ils souhaitent, sauf interdiction expresse de la Constitution fédérale. La concurrence fiscale entre les cantons est réglementée par plusieurs instruments, notamment par la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct et la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). La Confédération n'a aucune compétence étendue de surveillance en matière d'harmonisation fiscale. Toutefois, la LHID est, en vertu de son art. 72, al. 2, directement applicable si le droit fiscal cantonal s'en écarte. Dans un tel cas, la Confédération ne dispose toutefois que d'un seul moyen juridique, le recours au Tribunal fédéral contre les décisions cantonales de dernière instance. Il faut donc qu'un recours ait passé par toutes les instances cantonales avant que la Confédération puisse engager une action juridique. Cependant, en général, les contribuables ne déposent pas de recours contre les dispositions ou les décisions d'un canton qui leur sont favorables⁵¹. C'est sur ce point que la LHID présente une lacune en matière d'application.

L'art. 27 LHID prescrit une imposition en principe égale des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives. L'art. 28 LHID règle les cas particuliers. Ses al. 2 à 4 mentionnaient plusieurs exceptions pour les sociétés dites à statut fiscal spécial (« statuts fiscaux spéciaux »). La suppression de ces statuts fiscaux spéciaux, exigée au niveau international, a constitué, ces dernières années, le point central de plusieurs projets de réforme⁵². L'acceptation du projet de loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA) lors de la votation populaire de mai 2019 a entraîné la suppression définitive des statuts fiscaux spéciaux. Ce qui pose problème, c'est que, du fait de la lacune en matière d'application, il n'est pas forcément garanti que les cantons respectent la suppression des statuts fiscaux spéciaux.

Acteurs et coordination à l'échelon fédéral

À l'échelon fédéral, cette question est en premier lieu du ressort de l'AFC, qui pourrait recourir contre les décisions cantonales. Étant donné qu'un maintien des statuts fiscaux aurait notamment des conséquences au niveau international, le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) est aussi concerné. Lors de l'élaboration de la réforme fiscale, il a été intégré à l'organisation de projet commune de la Confédération et des cantons. Il peut y avoir des échanges spontanés entre les services fédéraux dans le cadre de la mise en œuvre. En ce qui concerne la lacune en matière d'application, l'AFC n'implique pas le SFI.

Recherche de solutions avec les cantons

La Confédération et les cantons ont élaboré la réforme fiscale dans le cadre d'une organisation de projet, semblable à celle qui a été mise en place dans le domaine de l'asile. La lacune en matière de surveillance n'y a cependant pas été débattue. Les échanges à ce sujet ont eu lieu au sein de la Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (CHID), commission extraparlamentaire

⁵¹ Conférence suisse des impôts. (2017) L'harmonisation fiscale.

⁵² Troisième réforme de l'imposition des entreprises, Projet fiscal 17 et RFFA.

constituée de représentants des directrices et directeurs cantonaux des finances, de la Conférence suisse des impôts (CSI), du DFF et des milieux scientifiques.

La CHID se penchait depuis 2004 déjà sur la lacune en matière de surveillance à la demande de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF). En 2006, la proposition d'instituer une commission de contrôle afin de combler cette lacune a été soutenue par la majorité des cantons, mais pas par la plupart des partis et des associations. Pour cette raison, la Confédération n'a pas poursuivi ce projet. À partir de 2008, les cantons ont fait une deuxième tentative. L'assemblée plénière de la CDF a invité le DFF à élaborer un projet de création d'une commission de contrôle. Ce projet n'a cependant jamais abouti parce qu'une motion⁵³ demandant le comblement de la lacune en matière d'application a été rejetée en 2010. La CHID s'est de nouveau penchée sur cette lacune à partir de 2014. La discussion a cependant été ajournée sans résultat avant la votation sur la RIE III et n'avait pas été reprise à la date du présent audit. Enfin, en 2019, une proposition visant à instituer un organe de contrôle chargé de surveiller la mise en œuvre de la LHID par les cantons a été déposée au sein de la Commission des finances du Conseil national, mais elle n'a été soutenue que par un tiers des membres de la commission⁵⁴.

L'administration fédérale fait montre d'une grande retenue en ce qui concerne la lacune en matière d'application. Les initiatives visant à combler cette lacune ne viennent jamais d'elle. L'AFC se conforme au souhait du Conseil fédéral, qui est d'avis que des propositions à ce sujet doivent provenir des cantons.

Résultat

L'entrée en vigueur de la RFFA, au début 2020, a supprimé les statuts fiscaux spéciaux. À cette date, tous les cantons n'avaient certes pas encore adopté une législation de mise en œuvre, mais les dispositions cantonales contraires sont nulles.

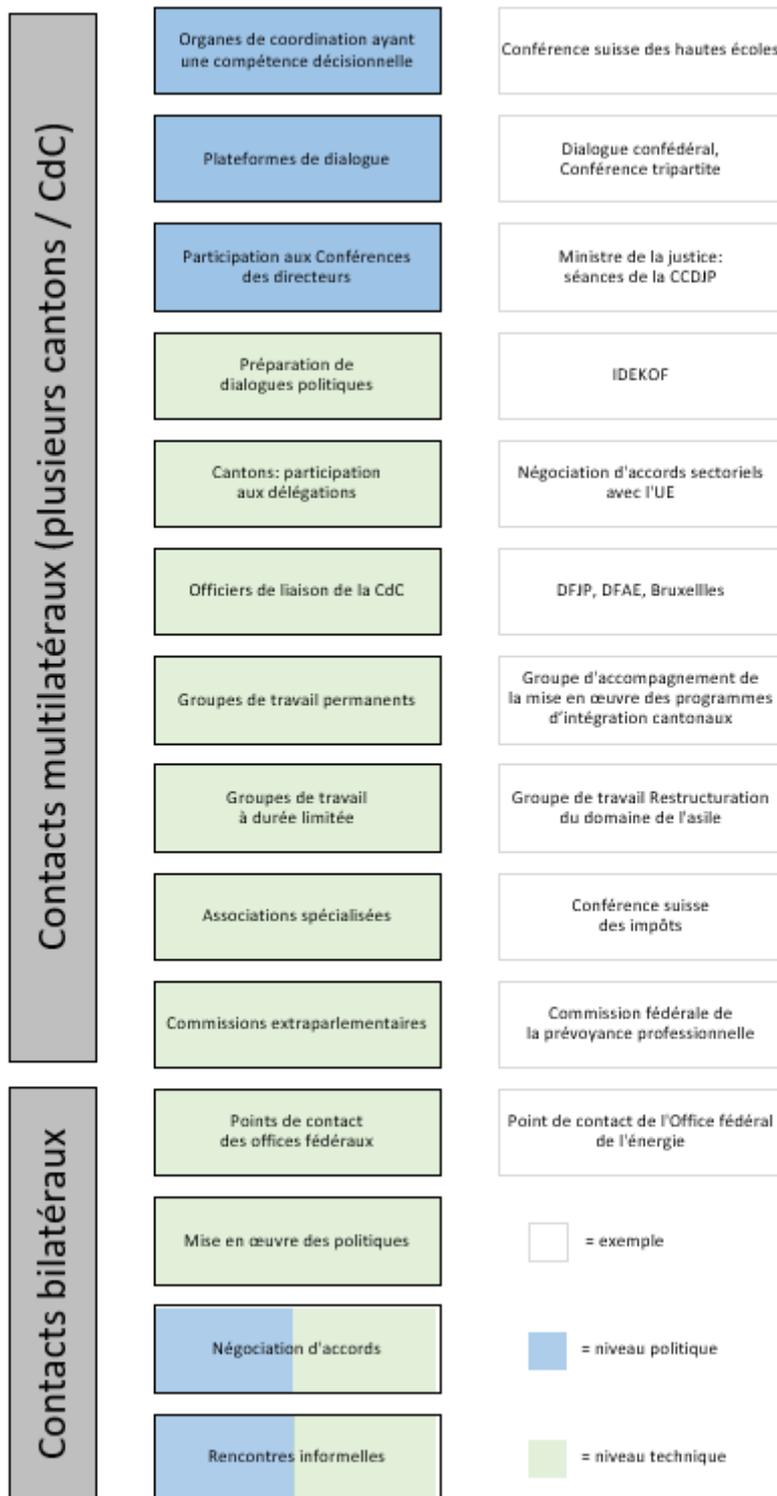
La lacune en matière d'application persiste. Par le passé, il est plusieurs fois arrivé qu'il y ait des dispositions cantonales contraires à la LHID et qu'elles soient appliquées, ce qui a déjà été constaté dans de précédents rapports du CDF⁵⁵. À la date du présent audit, aucun cas de maintien et d'application d'un statut spécial supprimé par la RFFA n'était connu. Les acteurs consultés aux échelons fédéral et cantonal estiment ce risque faible parce que la problématique des conséquences internationales est connue et jugée importante par les cantons.

⁵³ Motion 09.3738 (Lacunes en matière de surveillance et d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes), déposée le 25 août 2009 par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États.

⁵⁴ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-fk-n-2019-03-07.aspx?lang=1036>.

⁵⁵ Contrôle fédéral des finances (2015).

Annexe 2 : Aperçu schématique des contacts verticaux entre la Confédération et les cantons



Présentation CDF

Annexe 3 : Bases juridiques et interventions parlementaires

Textes juridiques

Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.), RS 101

Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (loi sur la consultation, LCo), RS 172.061

Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), RS 642.14

Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), RS 172.010

Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA), RS 172.010.1

Ordonnance du 20 avril 2011 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE), RS 172.211.1

Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (Org DFI), RS 172.212.1

Ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF), RS 172.215.1

Ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (Org DEFR), RS 172.216.1

Ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP), RS 172.213.1

Ordonnance du 6 décembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (Org DETEC), RS 172.217.1

Ordonnance du 7 mars 2003 sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Org-DDPS), RS 172.214.1

Ordonnance du 17 août 2005 sur la procédure de consultation (ordonnance sur la consultation, OCo), RS 172.061.1

Ordonnance du 27 avril 2005 sur le Service sanitaire coordonné (OSSC), RS 501.31

Ordonnance 2 du 13 mars 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (ordonnance 2 COVID-19), RS 818.101.24

Interventions parlementaires

17.3419 – Pourquoi la commune de Moudon devrait-elle accueillir un nombre de requérants d'asile représentant plus de 10 pour cent de sa population ? Interpellation déposée le 12 juin 2017 par Olivier Feller, Conseilnational

17.3459 – Projet d'un centre fédéral pour requérants d'asile. Pas de charge supplémentaire pour la commune de Lyss! Motion déposée le 14 juin 2017 par Erich Hess, Conseil national

14.3951 – Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons. Plus de transparence. Postulat déposé le 26 septembre 2014 par Viola Amherd, Conseil national

13.3363 – Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons. Motion déposée le 12 avril 2013 par la Commission des finances du Conseil national

09.3738 – Lacunes en matière de surveillance et d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Motion déposée le 25 août 2009 par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États

00.1120 – Égalité de traitement des cantons. Question ordinaire déposée le 27 novembre 2000 par Dorle Valender, Conseil national

Lignes directrices

Lignes directrices du 16 octobre 2002 à l'attention de l'administration fédérale concernant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes (FF 2002 7795)

Annexe 4 : Abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
ANS	Administration numérique suisse
ARE	Office fédéral du développement territorial
BSS	Blue Screen Switzerland
Cadastre RDPPF	Cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCGEO	Conférence des Services Cantonaux de Géoinformation
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Contrôle fédéral des finances
ChF	Chancellerie fédérale
CHID	Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes
CSI	Conférence suisse des impôts
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DEVA	Développement de l'armée
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police

DTAP	Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
GCS	Organe de coordination de la géoinformation au niveau fédéral
IDEKOF	Groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme
MO	Mensuration officielle
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFSP	Office fédéral de la santé publique
ResMaB	Gestion fédérale des ressources
RFFA	Réforme fiscale et financement de l'AVS
RNS	Réseau national de sécurité
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SFI	Secrétariat d'État aux questions financières internationales
SG-DDPS	Secrétariat général du DDPS
SII	Système d'information et d'intervention
SSC	Service sanitaire coordonné
swisstopo	Office fédéral de topographie

Annexe 5 : Méthodes

Module 1 : analyse des documents

Une analyse détaillée des documents a fourni les bases et les informations de fond nécessaires et l'interface avec tous les autres modules. Elle a englobé notamment les bases légales, les messages, les interventions parlementaires, les rapports internes à la Confédération et les rapports externes, les études, les audits d'organes de contrôle, les procès-verbaux de sessions et de séances et les articles de la presse quotidienne pertinents.

Module 2 : entretiens

Au total, 46 entretiens semi-directifs ont été menés avec diverses personnes de la Confédération et des représentants des cantons (voir annexe 7, y c. études de cas). Ces entretiens ont servi, d'une part, à approfondir certaines thématiques et, d'autre part, à obtenir d'autres informations et à vérifier et assurer la qualité des résultats présentés.

Module 3 : études de cas

Des situations dans lesquelles la Confédération a dû trouver une solution avec les cantons ont été examinées plus précisément sur la base de plusieurs études de cas. Celles-ci ont notamment servi à répondre à la deuxième grande question. Dans la sélection des cas, on a veillé à ce que des situations et des cas de figure différents soient choisis et que plusieurs départements soient concernés. À l'origine, quatre études de cas étaient prévues: recherche de sites pour les centres d'asile fédéraux; concept de stationnement de l'armée; mensuration officielle / cadastre RDPPF; et mise en œuvre de la suppression des statuts fiscaux spéciaux. En juillet 2020, la direction du CDF a décidé d'examiner, dans une cinquième étude de cas, un aspect de la gestion de la crise du COVID-19 au printemps 2020. Des entretiens avec des représentants de la Confédération et des cantons ont eu lieu pour toutes les études de cas.

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 6 : Bibliographie

Administration fédérale des finances. (2019) Statistique financière 2017 de la Suisse. Rapport annuel.

Bussmann, W. (1986) Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat. Berne

Chancellerie fédérale. (2015) Chancellerie fédérale suisse. Stratégie 2016-2019

Chancellerie fédérale. (2020) Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID 19 (1^{re} phase / février – août 2020)

Conférence suisse des impôts. (2017) L'harmonisation fiscale

Conseil fédéral. (2018) Retombées économiques des activités de la Confédération dans les cantons 2013-2016. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 14.3951 Amherd du 26 septembre 2014

Contrôle fédéral des finances. (2015) Lacunes dans la surveillance de l'Impôt fédéral direct et de l'harmonisation des impôts directs. PA 15639

Contrôle fédéral des finances. (2019a) Application de dispositions fédérales par les cantons. Rapport de synthèse des audits du Contrôle fédéral des finances. PA 19473

Contrôle fédéral des finances. (2019b) État des installations sanitaires protégées et coordination entre les services fédéraux. PA 18472

Contrôle parlementaire de l'administration. (1997) Mise en œuvre 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 États

Contrôle parlementaire de l'administration. (2013) Évaluation de la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national

Groupe de travail commun. (2012) La mise en œuvre du droit fédéral par les cantons. Rapport et propositions du groupe de travail commun Confédération-cantons à l'attention du Dialogue confédéral du 16 mars 2012

Interface. (2013) Stärkung des Vollzugs im Umweltbereich. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), Abteilung Recht

Mathys L. (2018) La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches

Monay, P. (2016, 7 décembre) L'armée de l'air quitte Sion, le Valais se frotte les mains. 24 heures

Office fédéral de la justice. (2011) Rechtsgrundlagen für die IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen

Office fédéral de la justice. (2014) Guide de législation

Office fédéral des migrations. (2012) Rapport final Groupe de travail Confédération / cantons. Restructuration du domaine de l'asile. Mise en œuvre des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile

Rüefli, C. (2015) Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone bei der Erarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen. Schlussbericht

Skjellaug, A. (2018, 28 juin) Avec Vallorbe, la carte romande de l'asile est complète. Le Temps

Vatter, A. (2019) Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model. Londres et New York

Zeltner, T. (2018) Zukünftiger Bedarf im Bereich Koordinierter Sanitätsdienst. Gutachten von Prof. Dr. Thomas Zeltner zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

Annexe 7 : Interlocuteurs et personnes interrogées

Albrecht Daniel, Office fédéral de la santé publique, chef de la section Droit des produits thérapeutiques

Baumer Fabian, Administration fédérale des contributions, vice-directeur, chef de la division principale Politique fiscale

Berset Simon, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances, secrétaire général suppléant

Bise Bertrand, Office fédéral de la justice, responsable des questions liées au fédéralisme

Bruhin Lukas, Secrétariat général du DFI, secrétaire général (jusqu'à fin juin 2020)

Büschi Barbara, Secrétariat d'État aux migrations, directrice suppléante, cheffe États-majors

Bussmann Werner, ancien collaborateur de l'Office fédéral de la justice

Cossali Sauvin Monique, Office fédéral de la justice, cheffe de l'unité Projets législatifs I

de Watteville Jacques, ancien secrétaire d'État

Duvillard André, Réseau national de sécurité, délégué de la Confédération et des cantons

Eder Anton, secrétariat général du DDPS, secrétaire général

Fallscheer Frieder, État-major de l'armée, chef Biens immobiliers défense

Fazioli Anna, Secrétariat général du DFAE, collaboratrice personnelle

Galliker Rahel, Chancellerie fédérale, collaboratrice personnelle, cheffe de l'état-major du chancelier de la Confédération

Gisler-Lätsch Michael, État-major de l'armée, collaborateur externe

Gobat Christian, Conférence des gouvernements cantonaux, senior financial advisor

Goumaz Nathalie, Secrétariat général du DEFR, secrétaire générale

Guggisberg Hans, Office fédéral de la protection de la population, chef du domaine spécialisé État-major fédéral

Hauri Rudolf, canton de Zoug, médecin cantonal, président de l'Association des médecins cantonaux de Suisse

Helbling Timo, ancien vice-chancelier, Chancellerie fédérale

Herren Thomas, Office fédéral de la protection de la population, chef du domaine spécialisé Aide à l'intervention

Herzog Eva, conseillère aux États de Bâle-Ville

Hostettler Fischer Stefan, Secrétariat général du DETEC, secrétaire général suppléant

Hübscher Schmuki Barbara, Secrétariat général du DFJP, secrétaire générale

Jean-Richard-dit-Bressel Charles, Secrétariat général du DFAE, secrétaire général suppléant

Jordi Michael, Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé, secrétaire général

Käser Christoph, Office fédéral de topographie swisstopo, chef Mensuration officielle et cadastre RDPPF

Kaufmann Mario, Bureau du Service sanitaire coordonné, responsable de modules

Kohler Thomas, Secrétariat général du DDPS, suppléant Affaires du Conseil fédéral et du Parlement

Krethlow Alexander, Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompier, secrétaire général

Kuster Susanne, Office fédéral de la justice, directrice suppléante, cheffe du domaine de direction Droit public

Lehmann Luzia, canton de Zurich, cheffe Coordination des affaires extérieures

Locher Bruno, Secrétariat général du DDPS, Chef Territoire et environnement DDPS

Lüscher René, Office fédéral de la protection de la population, collaborateur scientifique

Marinovic Zeljko, Secrétariat général du DEFR, secrétaire général suppléant

Marti Locher Fabienne, Administration fédérale des finances, collaboratrice Péréquation financière

Mathys Patrick, Office fédéral de la santé publique, chef de la section Gestion de crise et collaboration internationale

Minger Thomas, Conférence des gouvernements cantonaux, secrétaire général suppléant

Mischler Peter, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances, secrétaire général

Orell Marianne, Secrétariat d'État aux questions financières internationales, collaboratrice
Politique fiscale des entreprises

Rossi Viktor, Chancellerie de la Confédération, vice-chancelier

Ruppen Daniela, Secrétariat général du DDPS, collaboratrice scientifique Affaires du
Conseil fédéral et du Parlement

Schelling Christoph, Secrétariat d'État aux questions financières internationales,
ambassadeur, chef Fiscalité

Stauffer Michael, armasuisse Immobilier, chef Gestion du parc à disposition

Stettbacher Andreas, État-major de l'armée, médecin en chef de l'armée et mandataire
du Conseil fédéral pour le Service sanitaire coordonné

Stettler Mathias, Secrétariat d'État aux migrations, sous-directeur, chef Planification et
ressources

Szöllösy Gaby, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales,
secrétaire générale

Theiler Ralph, Administration fédérale des contributions, chef de la division Surveillance
cantons

Thurnherr Walter, Chancellerie fédérale, chancelier de la Confédération

Trachsel Stefan, Bureau du Service sanitaire coordonné, chef du Bureau du Service
sanitaire coordonné

Utz Pascal, Administration fédérale des finances, chef suppléant Péréquation financière

Viel Dario, armasuisse Immobilier, gestionnaire du portefeuille parc à disposition

von Kaenel Rahel, Secrétariat général du DFF, secrétaire générale (jusqu'à fin février
2021)

Weber Werner, Administration fédérale des finances, chef Péréquation financière

Wicki Fridolin, Office fédéral de topographie, directeur

Widmer-Schlumpf Eveline, ancienne conseillère fédérale
