



Rapport

**de la Commission de gestion du Conseil des Etats,
du 10 novembre 1997, sur la mise en œuvre des politiques fédérales:
Collaboration entre la Confédération et les cantons et prise en compte
des avis cantonaux lors des procédures de consultation**

Avis du Conseil fédéral

du 27 avril 1998

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons l'avis du Conseil fédéral concernant le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats, du 10 novembre 1997 (FF 1998 1662), intitulé: «Mise en œuvre des politiques fédérales: Collaboration entre la Confédération et les cantons et prise en compte des avis cantonaux lors des procédures de consultation».

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

27 avril 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Avis

1 Considérations générales

La recherche de solutions pour améliorer la mise en œuvre des politiques fédérales est une préoccupation constante que le Conseil fédéral a été amené à évoquer à plusieurs reprises, au cours des dernières décennies, tant à l'échelon fédéral qu'avec les gouvernements cantonaux, tout d'abord au sein des conférences de directeurs cantonaux spécialisées, puis au sein du Groupe de contact Confédération – cantons et, depuis peu, dans le cadre des entretiens menés sous le nom de «Dialogue confédéral». Parallèlement, la discussion relative à la participation des cantons à la formation de la volonté fédérale – déjà ancrée dans nos institutions depuis la création de l'Etat fédéral – a suscité ces dernières années un intérêt accru. Le projet de nouvelle constitution fédérale rend compte de cette évolution, dans la mesure où, donnant une image plus complète des rapports effectifs entre la Confédération et les cantons, il souligne que le fédéralisme suisse constitue aussi et surtout une forme institutionnelle de dialogue et de coopération entre ces deux niveaux de l'Etat fédéral.

Cette évolution n'est pas propre à la Suisse. De manière générale, l'attribution toujours plus importante de tâches à l'Etat central dans le passé et, plus récemment, l'accélération de l'intégration européenne ont conduit d'autres Etats fédéraux européens à développer la participation des entités fédérées à l'élaboration des politiques nationales. Participant de ce mouvement, les années 90 ont été caractérisées dans notre pays par l'émergence d'un «fédéralisme participatif», évolution que l'on doit en partie au «choc» de l'Espace économique européen et à l'internationalisation croissante de la vie politique et économique suisse.

Le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats s'inscrit dans cette problématique. Le Conseil fédéral considère ce rapport comme constructif pour l'avenir. Il est ouvert à une meilleure écoute des cantons et à un resserrement de la collaboration entre la Confédération et les cantons, et ce, déjà dans les premiers stades du processus législatif. Le Conseil fédéral est également favorable à ce que la procédure législative se déroule de manière plus interactive et plus transparente. Des exemples récents montrent d'ailleurs qu'il s'est déjà résolument engagé sur cette voie: loi sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération, réforme de la constitution fédérale, nouvelle péréquation financière. Ce faisant, le Conseil fédéral attache néanmoins une grande importance à ce que sa capacité d'action soit sauvegardée dans les domaines qui sont de compétence fédérale.

Une participation accrue des cantons à l'élaboration des politiques fédérales ne saurait assurer, à elle seule et dans tous les cas, une mise en œuvre satisfaisante de ces politiques. Dans plusieurs domaines, celle-ci relève aussi de la participation d'autres acteurs, notamment les villes et communes. Il est aujourd'hui largement admis que celles-ci contribuent de manière importante à la mise en œuvre des politiques publiques. Une association appropriée en particulier des agglomérations à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques qui les concernent revêtira à l'avenir une importance croissante.

Une mise en œuvre efficace des politiques fédérales dépend également, dans une large mesure, de la capacité des cantons à travailler «en réseau» et à développer les

collaborations régionales. C'est là notamment un des enjeux de la nouvelle péréquation financière.

Dans la recherche de solutions pour favoriser la mise en œuvre des politiques fédérales par les cantons, un rôle important incombe aussi au Parlement. Il s'agit ici, essentiellement, du problème de la capacité d'appliquer les modifications apportées par le Parlement aux projets du Conseil fédéral. L'exemple de l'assurance-maladie a montré que des difficultés pratiques de mise en œuvre sont parfois imputables aux modifications apportées à un projet législatif lors de la phase parlementaire, sans que les gouvernements cantonaux chargés de l'exécution aient pu faire connaître leur avis. En acceptant de donner suite, le 12 juin 1997, à l'initiative parlementaire Rhinow (96.456. Amélioration de la capacité d'exécution des mesures de la Confédération), qui propose en particulier une modification de la loi sur les rapports entre les conseils, le Conseil des Etats a marqué son intention de contribuer à pallier ces difficultés.

2 Avis sur les recommandations

Surveillance de la Confédération

1^{re} recommandation

Le Conseil fédéral s'informe mieux de la mise en œuvre des politiques fédérales et des problèmes qu'elle pose, par le biais de sa mission de surveillance. Il tient compte de l'expérience ainsi accumulée (p. ex. sous forme de données pertinentes concernant la mise en œuvre et de mandats externes d'évaluation).

Le Conseil fédéral est d'avis que les contrôles exercés par la Confédération et surtout les observations que celle-ci est amenée à faire dans le cadre de sa mission de surveillance jouent un rôle non négligeable – bien que correctif et différé – dans la mise en œuvre des politiques fédérales. Pour exercer cette surveillance, le Conseil fédéral et les services qui lui sont subordonnés usent de nombreux moyens d'information: contacts informels, réunions et colloques, informations livrées à l'occasion des demandes de subventions, obligation de communiquer ou de faire approuver les actes législatifs cantonaux, inspections, élaboration de rapports sur l'application des mesures, évaluations et statistiques pour ne citer que les principaux. Ces deux derniers instruments, en particulier, suscitent un intérêt grandissant. Ainsi, l'administration fédérale recourt toujours davantage à l'instrument de l'évaluation. A la demande de la Commission de gestion du Conseil national, l'Office fédéral de la justice a mené, en 1996, une enquête sur les évaluations entreprises par les services de la Confédération ou sur mandat de ces services. Durant la législature 1991–1995, ces derniers ont recensé 534 évaluations, soit plus de 100 évaluations par an. Selon les résultats d'une autre étude, on n'avait compté, pour la période de 1985 à 1989, qu'environ 20 études de ce genre par an. A titre d'exemple, on relèvera aussi que l'observation statistique menée ces dernières années dans les domaines de l'environnement, de la criminalité et de l'aménagement du territoire a exercé une influence notable sur l'élaboration ou la réforme des réglementations correspondantes. Le Conseil fédéral est donc bien décidé à poursuivre sur cette voie et à intensifier ces mesures.

Responsabilité de la Confédération

2^e recommandation

Le Conseil fédéral étudie dans le détail les problèmes liés à la mise en œuvre des mesures qu'il arrête, et ce dès la naissance d'un projet. Lors de l'élaboration de projets, il développe un concept et des principes d'application.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la Commission de gestion du Conseil des Etats selon lequel la Confédération doit vouer davantage d'attention à l'application des mesures qu'elle arrête, en étudiant de manière plus approfondie les aspects liés à la mise en œuvre. Concrètement, et dans le sens de la recommandation susmentionnée, il invite les services fédéraux à :

- réfléchir déjà aux grands principes de la mise en œuvre (éventuellement avec le concours des cantons) avant l'ouverture de la procédure de consultation;
- accorder davantage de poids, lors de la procédure de consultation, à la praticabilité des mesures proposées (p. ex. en soumettant ce thème de manière explicite à l'appréciation des cantons);
- traiter de manière approfondie, dans le message, des aspects liés à la mise en œuvre (la partie du message consacrée aux conséquences du projet sur le personnel et les finances des cantons pourrait être étoffée et élargie à l'ensemble des aspects relevant de la mise en œuvre par les cantons);
- fixer en particulier des délais appropriés pour la mise en œuvre.

Cela posé, le Conseil fédéral rappelle que les commissions d'experts chargées de discuter les grandes orientations des politiques fédérales comprennent régulièrement, aujourd'hui déjà, des représentants des cantons et des autres milieux intéressés. Dans la perspective d'une amélioration de la mise en œuvre des politiques fédérales par les cantons, ces commissions devraient d'ailleurs être ouvertes de manière plus fréquente qu'elles ne le sont aujourd'hui à des représentants des villes et communes dans les domaines où celles-ci seront particulièrement mises à contribution.

Le Conseil fédéral estime par ailleurs illusoire de penser que les tâches d'application puissent toujours être étudiées «jusque dans le détail», à l'échelon fédéral, «et ce dès la naissance d'un projet», ainsi que le préconise cette recommandation. Cela d'autant moins que, d'après le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats (v. ch. 341), «les cantons sont en quelque sorte les experts de la mise en œuvre» de la législation fédérale. Or, toujours selon ce rapport (v. ch. 32), il s'avère que les cantons eux-mêmes «ne sont souvent pas en mesure d'évaluer à l'avance les problèmes qu'ils pourraient rencontrer» lors de l'application d'une loi. En fait, il n'est souvent possible de fixer, à un stade précoce, que des objectifs et des principes d'application. C'est une des fonctions essentielles de la procédure de consultation que de permettre ensuite à l'ensemble des cantons d'apprécier les retombées concrètes des mesures envisagées et de faire connaître leur éventuelle difficulté à les maîtriser.

Tous les projets ne se prêtent pas non plus à ce que les aspects de mise en œuvre puissent être élucidés de manière complète dès le début de la procédure législative. Dans certains cas, il peut même s'avérer opportun de soumettre à la procédure de consultation un projet relativement ouvert, comprenant des variantes destinées précisément à permettre aux cantons de se prononcer en fonction des implications que ces différentes solutions entraîneraient pour eux. En pareil cas, on ne saurait attendre de l'administration fédérale qu'elle examine en détail et dès avant la procédure de consultation la façon dont chacune de ces options pourrait être exécutée.

Enfin, il y a lieu de rappeler qu'un des principes du fédéralisme est aussi de permettre une mise en œuvre différenciée des politiques fédérales en fonction des particularités cantonales ou régionales. Dans certains cas, une intervention trop marquée de la Confédération dans la mise en œuvre peut donc se révéler inopportune.

Si le Conseil fédéral est ainsi prêt à accorder davantage d'attention à la mise en œuvre de ses politiques à tous les stades de la procédure législative, il estime néanmoins que ces efforts devront probablement être nuancés en fonction des domaines traités.

Procédure de consultation. Prise en compte des positions exprimées par les cantons et des questions relatives à la mise en œuvre

3^e recommandation

Le Conseil fédéral évalue mieux les délais à impartir pour la procédure de consultation.

A l'instar de la Commission de gestion du Conseil des Etats, le Conseil fédéral est d'avis que la procédure de consultation – en dépit de ses limites et de ses inconvénients – est encore apte à jouer un rôle important. Outre sa fonction capitale d'information, elle reste indispensable, en particulier, pour permettre à toutes les voix minoritaires de s'exprimer et d'être entendues, ainsi que pour affiner et soumettre à un premier test de faisabilité les principes de la mise en œuvre définis lors de la phase législative préliminaire. Toutefois, ce moyen ne suffit plus aujourd'hui pour entraîner l'adhésion des cantons aux politiques fédérales et, partant, pour en assurer une mise en œuvre optimale. La participation des cantons doit être renforcée à tous les autres stades de la procédure législative et la procédure de consultation traditionnelle complétée par d'autres instruments: développement du dialogue direct entre la Confédération et les cantons au sein de conférences intergouvernementales, de conférences spécialisées, de conférences régionales ou de plate-formes de discussion ad hoc, auditions, mise en place de groupes de travail paritaires, préconsultations, etc.

S'agissant des délais impartis aux milieux consultés pour se prononcer, il est vrai, ainsi que le relève la Commission de gestion du Conseil des Etats, qu'un raccourcissement du délai de réponse peut nuire à la qualité des actes législatifs et à l'examen des questions de mise en œuvre. D'un autre côté, le maintien de la capacité d'action de la Confédération impose une certaine rapidité du processus législatif. Il arrive aussi que l'accélération de la procédure réponde à une pression politique du Parlement, voire des cantons (comme ce fut par exemple le cas pour les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers). Une collaboration étroite entre la Confédération et les cantons avant la procédure de consultation peut, dans certains cas, permettre de réduire le délai de réponse. Le Conseil fédéral veille toutefois, aujourd'hui déjà, à ce que le délai de trois mois prévu dans l'ordonnance du 17 juin 1991 sur la procédure de consultation (RS 172.062) ne soit pas écourté sans motif impérieux. Ainsi, dans les années 1996/97, ce délai n'a été raccourci que dans 8 procédures de consultation sur un total de 41. Dans les 33 autres cas, le délai de trois mois a été respecté.

Quelle que soit la longueur du délai imparti, force est de constater que certains cantons – tout comme d'autres destinataires de la consultation d'ailleurs – ne disposent plus aujourd'hui de capacités suffisantes pour répondre de manière approfondie aux nombreuses consultations qui leur sont adressées. La question se pose donc du sou-

tion que les conférences intercantionales pourraient leur apporter ou de la mise en commun des ressources pour formuler des réponses «régionales» aux procédures de consultation, en particulier lorsque la mise en œuvre des politiques projetées impliquera une collaboration entre les cantons.

4^e recommandation

Le Conseil fédéral examine la mise en place de critères définis et de portée générale pour la pondération des avis exprimés par les cantons. Il considère dans une juste mesure les positions des cantons et les questions relatives à la mise en œuvre.

Le Conseil fédéral est aussi de l'avis que les cantons ont un rôle essentiel à jouer, en tant que partenaires de la Confédération, surtout en matière de mise en œuvre. Toutefois, la pondération des prises de position relève d'une évaluation du Conseil fédéral, laquelle revêt avant tout un caractère politique. C'est pourquoi cette pondération suppose l'existence d'une certaine marge d'appréciation, qui est difficilement compatible avec le respect de critères généralement applicables. Il va de soi que lors de l'évaluation des résultats d'une procédure de consultation, le Conseil fédéral reste lié par les principes généraux qui régissent l'activité étatique (principe d'égalité, principe de proportionnalité, interdiction de l'arbitraire). En outre, on rappellera que le Conseil fédéral doit également tenir compte, lors de cette pondération, de l'avis des autres milieux consultés, ainsi que d'aspects qui ne sont pas forcément couverts par la procédure de consultation.

Le Conseil fédéral considère donc l'élaboration de critères définis et de portée générale pour la pondération des avis exprimés par les cantons comme difficilement praticable et peu opportune.

5^e recommandation

Le Conseil fédéral veille à une plus grande transparence du processus de pondération des avis recueillis lors de la procédure de consultation.

Le Conseil fédéral est conscient que la communication fait aujourd'hui partie de l'action politique et qu'il y a lieu de l'améliorer. Le 15 décembre 1997, le Conseil fédéral s'est ainsi déclaré disposé à accepter trois motions sur le principe de publicité [motion Peter Hess (97.3083); motion Vollmer (97.3110) et motion de la Commission de gestion du Conseil national (97.3384)]. Le projet de loi en voie d'élaboration devrait permettre un accès plus large aux décisions du Conseil fédéral et aux actes de l'administration. La procédure de formation de la volonté du Conseil fédéral – en particulier la proposition du département concerné au Conseil fédéral et la procédure de co-rapport entre les départements, qui précèdent la décision, – devrait toutefois y conserver un caractère confidentiel.

En ce qui concerne la transparence du processus de pondération des avis recueillis lors des procédures de consultation, le Conseil fédéral estime qu'il convient de distinguer entre, d'une part, la phase qui précède la décision par laquelle il prend connaissance des résultats de la consultation, les évalue et se détermine sur la suite à donner au projet et, d'autre part, la phase qui suit cette décision.

S'agissant de la phase qui précède la décision du Conseil fédéral, la non-publicité de la proposition au Conseil fédéral et des débats de ce dernier découle du principe de collégialité et fait, à ce titre, partie intégrante de notre système de gouvernement. Le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de ce principe en l'occurrence. Rendre publiques les propositions au Conseil fédéral dans ce domaine irait bien au-delà du but visé, à savoir une plus grande transparence, et n'apporterait

aucune simplification de la procédure de consultation, ni de la procédure législative. La phase précédant immédiatement la décision du Conseil fédéral constitue un processus interne, auquel le gouvernement doit pouvoir procéder librement, sans être exposé au risque de pressions politiques extérieures.

Après la décision du Conseil fédéral, le département compétent rend publics les résultats de la consultation et les remet aux organismes consultés (art. 9, 3^e et 4^e al., de l'ordonnance du 17 juin 1991 sur la procédure de consultation). Dans le communiqué de presse qu'il publie à cette occasion, le département responsable indique généralement aussi dans quel sens le Conseil fédéral entend poursuivre les travaux. Mais il est vrai que c'est seulement à l'occasion de la parution du message que l'on peut juger de la façon dont les avis exprimés ont été pris en compte dans le détail. Une plus grande transparence, ainsi qu'un renforcement de la participation des cantons pourraient donc trouver place dans la phase qui suit la décision par laquelle le Conseil fédéral prend connaissance des résultats de la procédure de consultation et arrête ses décisions de principe pour la suite des travaux. Cela devrait être le cas lorsque le Conseil fédéral, au vu des résultats de la consultation, décide de s'écarter de manière sensible du projet qui avait été soumis à la procédure de consultation sur des points qui touchent particulièrement les cantons. L'on devrait d'ailleurs procéder de même, par la suite, si le Parlement adopte des décisions qui divergent du projet du Conseil fédéral. Aujourd'hui déjà, il arrive qu'au moment de l'élaboration du message contact soit pris avec les cantons – souvent par le biais des conférences intercantionales – afin de discuter des solutions envisageables suite aux résultats de la consultation. Cette pratique devrait être généralisée dans les cas où les résultats de la consultation nécessitent un remaniement important du projet ou permettent différentes interprétations.

Enfin, le chapitre du message relatif à la prise en compte des résultats de la consultation pourrait être développé. Le Conseil fédéral est disposé à y expliquer de manière plus circonstanciée comment il a pris en compte les avis des cantons, pourquoi il a dû, dans certains cas, renoncer à les suivre, ou encore pour quelles raisons il a décidé de modifier le projet qui avait été soumis à la consultation.

6^e recommandation

La combinaison de prises de position écrites et d'échanges par voie de conférences ou de groupes de travail communs entre la Confédération et les cantons constitue une solution pragmatique visant à mieux prendre en compte les problèmes de mise en œuvre.

Le Conseil fédéral partage ce point de vue. L'ordonnance précitée sur la procédure de consultation précise déjà que celle-ci peut avoir lieu sous la forme écrite ou être «organisée, entièrement ou partiellement, sous forme de conférence» (art. 2, 2^e al.). L'expérience a montré qu'une consultation orale est rarement propre à remplacer la procédure de consultation écrite, les cantons demandant en général que cette dernière ait également lieu. Mais les préconsultations par voie de conférence ont pour avantage d'élever le niveau d'information des cantons, de clarifier à l'avance certaines questions liées en particulier à la mise en œuvre et, partant, d'améliorer l'efficacité de la consultation écrite. La combinaison de la procédure de consultation écrite avec des contacts préalables ou subséquents par voie de conférences ou de groupes de travail communs se pratique déjà. Elle pourrait certes être encore développée, même s'il ne semble pas possible ni judicieux d'y recourir de manière systématique. Les conférences de directeurs cantonaux spécialisées offrent, depuis des décennies, un cadre privilégié pour initier, puis accompagner au besoin les différentes étapes de la

procédure législative. C'est là également que sont prévenus ou détectés les problèmes d'application et que l'on cherche à y remédier de concert avec la Confédération. Le Groupe de contact Confédération – cantons depuis 1978 et le Dialogue confédéral depuis 1997 (v. ci-après avis relatif à la 9^e recommandation) assument une fonction analogue dans les dossiers à caractère «transversaux» touchant les relations entre Confédération et cantons: EEE, participation des cantons à la politique étrangère, évolution des négociations bilatérales entre la Suisse et l'UE, réforme de la constitution fédérale, nouvelle péréquation financière. Dans ces domaines, des groupes de travail paritaires ont été mis en place. La loi sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (FF 1998 953) par exemple a été élaborée dès le départ au sein d'un tel groupe de travail, procédure dont un membre du Conseil national s'était d'ailleurs ému [interpellation Zbinden (95.3631. Politique extérieure. Participation des cantons), du 21 décembre 1995]. On relèvera cependant que cette manière de travailler «paritairement» n'est pas toujours exempte de difficultés (dilution des responsabilités, ralentissement).

7^e recommandation

Le Conseil fédéral informe les cantons à temps, c'est-à-dire dès la procédure de consultation, sur les éléments essentiels des dispositions d'application envisagées pour le projet de loi en question.

Le Conseil fédéral est d'accord d'appliquer cette recommandation autant que faire se peut et dans la mesure où le projet en question s'y prête. Il renvoie pour le surplus aux considérations énoncées à propos de la 2^e recommandation.

Collaboration horizontale et verticale

8^e recommandation

Le Conseil fédéral associe dès le départ les cantons à l'élaboration des politiques fédérales qu'ils seront chargés de mettre en œuvre.

Affirmer que «l'administration fédérale prépare seule un projet, qui est ensuite soumis pour avis aux cantons» dans le cadre de la procédure de consultation (v. rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats, ch. 341) ne reflète pas la réalité. S'agissant de l'élaboration des lois fédérales, le Conseil fédéral a déjà rappelé l'existence des commissions d'experts dans lesquelles des représentants des cantons siègent régulièrement (v. son avis sur la 2^e recommandation) et même assurent la présidence (p. ex. loi sur les armes). Par ailleurs, dans nombre de cas – et la Commission de gestion du Conseil des Etats en cite heureusement quelques-uns – l'administration fédérale «préconsulte» ou associe les cantons sous une forme ou une autre à ses travaux préparatoires. Le projet de loi fédérale sur la libre circulation des avocats ou celui sur les professions médicales en sont d'autres illustrations. Le Conseil fédéral est néanmoins prêt à encourager le recours plus systématique à ces formes de collaboration, tout en veillant à ce qu'une association plus précoce et plus étroite des cantons à l'élaboration des politiques fédérales n'engendre pas un ralentissement excessif de la procédure ou des coûts administratifs disproportionnés.

9^e recommandation

Afin d'améliorer la mise en œuvre des politiques fédérales, le Conseil fédéral encourage des contacts réguliers entre les autorités fédérales et cantonales. Dans ces contacts, la Confédération et les cantons doivent être considérés comme des parte-

naires égaux. Le Conseil fédéral veille par ailleurs à ce que les modalités de consultation des cantons soient telles qu'elles garantissent une participation effective des cantons à la formation de la volonté fédérale. La collaboration ne doit pas être comprise uniquement comme un simple échange de vues préalable sur les grandes lignes d'un projet; il s'agit bien plus d'élaborer en commun ledit projet, voire de le réviser à la lumière des résultats de la procédure de consultation.

Les conférences intercantionales offrent un cadre privilégié pour l'exercice de la collaboration tant horizontale que verticale. Le Conseil fédéral est conscient de l'importance d'un dialogue régulier entre autorités fédérales et cantonales. Il l'a montré par sa présence aux assemblées plénières de ces conférences intercantionales depuis de nombreuses années. Pour favoriser ce dialogue, il a créé en 1978 le Groupe de contact Confédération – cantons, puis, en 1997, d'entente avec les cantons, le Dialogue confédéral. (Ce dernier recouvre les entretiens que le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats mentionne déjà sous le titre d'«entretiens de Wattenville Confédération–cantons». Ces entretiens ont été rebaptisés «Dialogue confédéral» le 25 novembre 1997, pour éviter toute confusion avec les discussions que le Conseil fédéral mène aussi à intervalles réguliers avec les partis gouvernementaux).

Que le dialogue et la coopération entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux s'établissent dans un esprit de partenariat devrait aller de soi dans un Etat qui pratique la recherche du consensus et qui est axé toujours davantage sur un fédéralisme participatif. En vertu de notre ordre constitutionnel, il appartient néanmoins à la Confédération, ayant informé, consulté et entendu les cantons, de décider en dernier ressort des politiques dont le peuple et les cantons lui ont attribué la responsabilité. En d'autres termes, le Conseil fédéral entend maintenir une distinction entre le climat du dialogue et la prise de décision. Le développement d'un dialogue équilibré ne saurait conduire à diluer les responsabilités ou à ralentir exagérément la procédure. La nécessaire capacité d'action de la Confédération dans ses domaines de compétence doit être sauvegardée (v. à cet égard art. 6, 1^{er} al. du projet de loi sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération; FF 1998 964).

Outre la loi sur la participation des cantons à la politique extérieure, déjà citée par la Commission de gestion du Conseil des Etats dans son rapport, le Conseil fédéral rappelle que dans le cadre de la nouvelle péréquation financière, l'on étudie actuellement la possibilité de recourir à des accords de programmes et de prestations entre la Confédération et les cantons, en vue de faciliter la mise en œuvre des politiques fédérales. Ce nouvel instrument de politique financière devrait permettre à la Confédération, d'entente avec les cantons, de fixer les conditions-cadre d'un projet, soit en établissant des programmes concrets à l'intention des cantons, soit en garantissant une offre de prestations de base, et d'assurer le soutien de la Confédération. Certaines conventions de ce type sont déjà en phase d'expérimentation (en particulier dans le domaine des transports et de l'assurance-invalidité). Elles représentent une voie nouvelle et intéressante en matière de participation des cantons à la mise en œuvre des politiques fédérales.

Dans le contexte de la collaboration verticale entre les collectivités publiques, le Conseil fédéral tient encore à saluer l'initiative de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales, qui a décidé, le 5 décembre 1997, d'ouvrir les séances de son comité, une fois sur deux, à des représentants des villes et communes, aux côtés du représentant de la Confédération. De son côté la Conférence des gouvernements cantonaux a également formé des groupes de travail avec les représentants des

villes et communes. Le Conseil de l'organisation du territoire institué par le Conseil fédéral en juin 1997, dans lequel siègent également des représentants des villes et communes, offre un autre exemple de collaboration verticale «appliquée».

10^e recommandation

Lors de la consultation des cantons, le Conseil fédéral tient compte des efforts entrepris par ces derniers pour présenter une position commune. Par des contacts avec des autorités intercantionales, il favorise un consensus entre les cantons sur les aspects relevant de la mise en œuvre.

Le Conseil fédéral a tout intérêt à disposer de prises de position consolidées qu'il appartient, en premier lieu, aux cantons d'élaborer. De telles prises de position facilitent la pondération des avis sur le plan fédéral. Il s'agit là d'une tâche importante des conférences intercantionales déjà mentionnées. Des solutions de ce type ont déjà été expérimentées avec succès dans différents domaines (loi sur la participation des cantons à la politique extérieure, réforme de la constitution, nouvelle péréquation financière). Dans un système fédéraliste comme le nôtre, le processus d'expression d'une volonté majoritaire trouve toutefois ses limites dans la nécessité de permettre à des régions ou à des minorités d'exprimer leurs particularités et de voir leurs avis pris en compte de manière appropriée.

3 Remarques finales

Comme il l'a relevé dans sa réponse à l'interpellation Zbinden déjà mentionnée, le Conseil fédéral est ouvert à la recherche de nouvelles formes de partenariat avec les cantons. Il est également favorable à une collaboration accrue avec les autres collectivités publiques intéressées lors de l'élaboration des politiques fédérales. Le Conseil fédéral est disposé, en particulier, à vouer une attention particulière à l'application des mesures qu'il propose, avec le concours des cantons, et ce dès les premiers stades de la procédure législative. Il est également prêt à encourager les contacts entre Confédération et cantons aux différentes étapes de la procédure.

Une association plus étroite des cantons à l'élaboration des politiques fédérales ne saurait conduire à une dilution des compétences entre les différents niveaux de collectivités publiques. Si, dans l'accomplissement de ses tâches, le Conseil fédéral souhaite pouvoir dialoguer avec les cantons dans un esprit de partenariat et dans un climat de confiance réciproque, il doit néanmoins conserver la possibilité de décider, en dernier ressort, des politiques que le peuple et les cantons lui ont confiées. La participation accrue des cantons doit favoriser l'efficacité de l'Etat en général et non l'entraver.

Une étude comparative (*Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland*, Hans-Urs Wili, thèse de doctorat, Berne 1988, p. 370 à 664) montre que, comparé aux 23 autres Etats qui se réclament du fédéralisme dans le monde, la Suisse est de loin celui dans lequel les droits de participation des Etats fédérés sont les plus différenciés. Le Conseil fédéral y voit un encouragement à développer ces droits et à les adapter de manière permanente aux exigences du présent. Il envisage d'approfondir l'étude de ces questions avec les gouvernements cantonaux dans le cadre du Dialogue confédéral.

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats, du 10 novembre 1997, sur la mise en oeuvre des politiques fédérales: Collaboration entre la Confédération et les cantons et prise en compte des avis cantonaux lors des procédures de consultati...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.07.1998
Date	
Data	
Seite	3309-3318
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 523

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.