



Berne, le 11.11.2020

Simplification de la mise en œuvre des conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.3001 déposé par la Commission des finances du Conseil national le 18 janvier 2019

Table des matières

1	Contexte	3
2	Appréciation des conventions-programmes dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012–2015 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons	4
3	Autres évaluations et analyses relatives aux conventions-programmes	6
4	Résultats de l'enquête menée en 2020 auprès des offices fédéraux et des services cantonaux responsables	8
4.1	État des lieux: nombre de conventions-programmes dans les différents domaines	8
4.2	Évaluation par les services fédéraux et cantonaux impliqués: indicateurs de prestations, financement et appréciation générale	9
4.3	Évaluation de la mise en œuvre administrative et du contrôle de gestion	12
4.4	Propositions de réduction de la charge administrative	15
5	Évaluation des résultats et conclusions	16
	Annexe: Questionnaire	17

1 Contexte

Le postulat 19.3001 charge le Conseil fédéral de présenter, dans un rapport, les mesures qui peuvent permettre de simplifier la mise en œuvre des conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons, et d'indiquer le potentiel de synergies que cette simplification permettra de dégager pour la Confédération et les cantons.

Selon ce postulat, le rapport du Conseil fédéral du 28 septembre 2018 en réponse à la motion 13.3363¹ de la Commission des finances du Conseil national confirme que les charges administratives liées à la mise en œuvre des conventions-programmes dans certains domaines («Protection de la nature et du paysage, forêts, biodiversité et animaux sauvages» et «Prévention des dangers» notamment) sont parfois élevées, tant pour la Confédération que pour les cantons. Les cantons critiquent ainsi le fait que la Confédération émette des prescriptions et des règles dont le degré de détail est disproportionné par rapport à ce qu'elle finance. Ce postulat charge donc le Conseil fédéral d'examiner à quel niveau la mise en œuvre des conventions-programmes peut être améliorée, l'objectif étant d'éviter les redondances, de réduire la charge connexe pour la Confédération et les cantons, de séparer clairement les directives stratégiques et la mise en œuvre opérationnelle pour la Confédération et les cantons, et de réaliser, grâce à une répartition claire des tâches, les économies prévues à l'origine par la réforme de la péréquation des finances et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

¹ <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133363/Bericht%20BR%20F.pdf>

2 Appréciation des conventions-programmes dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012–2015 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons

Le deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité a été rédigé au terme de la première période quadriennale². Les conclusions énoncées dans ce rapport s'appuient sur une enquête réalisée en 2012 auprès des services fédéraux et cantonaux directement impliqués, ainsi que sur une autre enquête qui invitait les gouvernements cantonaux à livrer leur appréciation technique mais aussi politique de l'instrument des conventions-programmes (CP).

La mise en place des conventions-programmes allait de pair avec une profonde mutation culturelle dans la collaboration entre la Confédération et les cantons. Aux approches hiérarchisées reposant notamment sur des décisions devaient ainsi se substituer des conventions de partenariat. La Confédération définit la stratégie et vérifie que les objectifs sont atteints grâce à un contrôle de gestion efficace, tandis que les cantons devraient disposer de la plus grande liberté d'action possible lors de la mise en œuvre.

D'après les résultats de l'enquête menée en 2012, tant les gouvernements cantonaux que les services directement impliqués de la Confédération et des cantons portent globalement un jugement plutôt positif sur le développement des conventions-programmes. Les principaux enseignements tirés de la première période dans le 2^e rapport sur l'évaluation de l'efficacité sont les suivants:

- Il n'y a pas d'urgence à étendre l'application de l'instrument de la convention-programme à d'autres tâches communes existantes.
- Compte tenu de l'hétérogénéité des tâches, une large uniformisation des conventions-programmes à l'échelle de l'ensemble des domaines concernés est contre-indiquée.
- Les décisions individuelles qui subsistent concernent essentiellement le domaine de la protection contre les crues et se justifient par les spécificités des projets visés. Leur substitution par des conventions-programmes n'est pas à l'ordre du jour.
- Au vu de l'hétérogénéité des tâches, les échanges actuels d'expériences couvrant l'ensemble des domaines sont extrêmement précieux.

Malgré une évaluation globale positive, un potentiel d'amélioration a également été identifié. À cet égard, deux niveaux de priorité ont été définis dans le rapport.

Les améliorations potentielles à mettre en œuvre en premier lieu concernaient les points suivants:

- La Confédération doit limiter son influence aux objectifs.
- Dans le même ordre d'idées, le contrôle de gestion de la part de la Confédération devrait aussi cibler encore davantage la réalisation des objectifs, et celui effectué par les offices fédéraux ne devrait pas porter sur les coûts de projets particuliers.
- La densité de la réglementation arrêtée dans les conventions-programmes et les directives les concernant doit être réduite. Il y a lieu, à titre de mission permanente, d'examiner la densité et le niveau de détail de la réglementation.
- Il convient en outre de regrouper les petits programmes dans une seule convention, et de réduire le nombre d'objectifs par convention.
- Pour les conventions-programmes présentant des charges administratives élevées par rapport au montant de la contribution de la Confédération, il y aurait lieu d'examiner si les objectifs du

² Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012–2015 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons, mars 2014. Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen vom 24. November 2010, Studie zum Wirksamkeitsbericht 2012-2015 (disponible en allemand uniquement).
<https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzausgleich/wirksamkeitsberichte.html>

programme ne pourraient pas être intégrés dans une autre convention «de même nature», ou si le processus de convention ne devrait pas simplement être abandonné.

Parmi les améliorations potentielles à mettre en œuvre dans un deuxième temps figuraient les points suivants:

- Il y a lieu de rechercher d'autres améliorations dans les domaines «Objectifs» (en matière de résultats et de prestations), «Indicateurs», et «Mesure de la réalisation des objectifs», dans tous les domaines avec conventions-programmes.
- Dans certains domaines, les objectifs en matière de prestations devraient être plus réalistes.
- La charge administrative occasionnée par les conventions-programmes étant encore considérée comme relativement élevée, il y a lieu, à titre de mission permanente, de s'efforcer de la réduire dans tous les domaines.
- La Confédération et les cantons jugent les ressources en personnel insuffisantes dans certains domaines.
- S'agissant des contributions forfaitaires par unité de prestation, il y a lieu de vérifier de façon générale si elles ne pourraient pas être regroupées en une contribution globale couvrant l'ensemble du programme concerné.
- Les offices fédéraux devraient veiller à communiquer en temps utile et en toute transparence sur les moyens financiers disponibles et leur répartition entre les cantons.
- Dans certains domaines, le processus de négociation des conventions-programmes devrait être encore mieux synchronisé avec le processus budgétaire des cantons.
- Enfin, la Confédération et les cantons devraient, de manière générale, veiller à faire si possible coïncider la durée de chaque programme avec la période couverte par le plan financier ou avec la durée du projet concerné.

3 Autres évaluations et analyses relatives aux conventions-programmes

Depuis la mise en place des conventions-programmes, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé des audits dans une sélection de domaines. En 2014, le CDF a consolidé les résultats de plusieurs révisions dans un rapport de synthèse intitulé «Risques et défis liés aux conventions-programmes». Les milieux scientifiques se sont également penchés sur cette problématique: deux thèses de doctorat ont été rédigées sur les conventions-programmes à l'Université de Fribourg et à l'Université de Lausanne.

Le rapport de synthèse du CDF³ entend faire le bilan de la situation afin de déterminer les optimisations qui s'imposent en priorité au niveau de l'utilisation de ce nouvel instrument. Dans ses conclusions, le CDF constate que l'usage de conventions-programmes n'est pas optimal si elles:

- ne permettent pas à la Confédération de verser les contributions en fonction du degré de réalisation des objectifs plutôt que sur la base des coûts (efficacité);
- n'incitent pas les cantons à atteindre leurs objectifs au moindre coût (efficience);
- entraînent de lourdes contraintes bureaucratiques (économicité), en raison p. ex. du faible volume de subventions, dans le cas des petits cantons, ou du fait de la complexité du secteur de tâches.

Le CDF rappelle cependant que les conventions-programmes constituent pour tous les acteurs impliqués un instrument exigeant dont la bonne mise en œuvre requiert de l'expérience, d'où la nécessité, selon cette instance, d'en améliorer encore l'usage au cours des années à venir. Des progrès restent nécessaires, notamment en termes de fixation d'objectifs concrets et de mise au point d'indicateurs appropriés pour mesurer le degré de réalisation des objectifs. Le CDF relève en outre dans son rapport que même sous le régime des conventions-programmes, trop de contributions sont versées ouvertement ou de manière déguisée sous forme de contributions liées aux coûts, et y voit un risque que malgré l'introduction des conventions-programmes, le système traditionnel de subventions persiste et soit simplement complété par un contrôle de gestion complexe sur le plan administratif.

En 2012, Stefanie Wiget a publié sa thèse de doctorat sur le droit des conventions-programmes à l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg⁴. Elle y examine la convention-programme sous l'angle juridique, et y consacre un chapitre-clé à l'analyse de la forme et de la nature juridiques des conventions-programmes. Son travail se penche également sur le déroulement de la procédure ainsi que sur les questions relatives à la conclusion des contrats, aux problèmes de fourniture des prestations et à la protection juridique.

Dans son analyse de la forme et de la nature juridiques de la convention-programme, Stefanie Wiget souligne la spécificité de cette construction contractuelle en expliquant qu'il serait plus approprié d'appeler ce nouvel instrument «contrat de subventionnement fédéral» plutôt que «convention-programme». Elle fait en outre remarquer qu'au vu du regroupement de tâches fédérales et cantonales dans une même convention, la limite entre les indemnités et les aides financières devient floue dans la pratique alors que la loi sur les subventions les prévoit toujours. Elle se demande enfin si la loi sur les subventions constitue la base légale idéale de la convention-programme ou s'il ne faudrait pas rédiger une «loi d'indemnisation» spécifique.

Dans la thèse de doctorat qu'elle a défendue à l'Université de Lausanne⁵ en 2018, Laetitia Mathys a examiné si depuis son introduction en tant que nouvel outil de collaboration verticale entre la

³ Risques et défis liés aux conventions-programmes. Rapport de synthèse du CDF du 2 avril 2014, rapport du CDF n° 1.12507.601.00402.01.

⁴ Stefanie Wiget, Die Programmvereinbarung. Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen, 2012. PIFF – Publikationen des Instituts für Föderalismus Universität Freiburg Schweiz Band Nr. 2, Stämpfli Verlag AG (disponible en allemand uniquement).

⁵ Laetitia Mathys, La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches, Université de Lausanne, 2018.

Laetitia Mathys, Les conventions-programmes: un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse, Cahier de l'IDHEAP 294/2016.

Confédération et les cantons, la convention-programme a fait ses preuves au cours des dix dernières années. Pour ce faire, elle a analysé les conventions-programmes conclues dans cinq domaines (protection de la nature et du paysage, protection contre le bruit, conservation des monuments historiques, politique régionale, et promotion de l'intégration) dans six cantons au total (Berne, Genève, Uri, Vaud, Valais et Zurich) entre 2014 et 2018. Selon Laetitia Mathys, les cantons dont elle a comparé les conventions-programmes présentent de fortes disparités, raison pour laquelle il était difficile de tirer des conclusions générales. Dans sa thèse, elle conclut que les cantons sont globalement satisfaits de l'instrument de la convention-programme. Force est de constater que cet instrument améliore l'efficacité des prestations publiques et renforce la collaboration. Cependant, les cantons ont dénoncé le caractère disproportionné des tâches administratives, le manque de communication entre les cantons et la Confédération, et les contrôles trop complexes au niveau fédéral. Et l'auteur de cette thèse de souligner que l'augmentation du nombre de conventions-programmes appelle des mesures car la multiplication des contrats conclus depuis 2008 semble poser des problèmes.

Le rapport de synthèse du CDF et les deux thèses de doctorat livrent des enseignements précieux sur l'instrument de la convention-programme. Il va de soi que grâce à ses révisions, le CDF a étudié les problèmes concrets de plus près que des travaux de recherche, plus éloignés de la pratique.

4 Résultats de l'enquête menée en 2020 auprès des offices fédéraux et des services cantonaux responsables

4.1 État des lieux: nombre de conventions-programmes dans les différents domaines

Au printemps 2020, l'Administration fédérale des finances (AFF) a réalisé une enquête auprès de l'ensemble des services cantonaux et des offices fédéraux qui utilisent l'instrument de la convention-programme. Cette enquête comportait des questions relatives aux indicateurs de prestations ainsi qu'à la réalisation des objectifs, à la charge administrative, et au caractère approprié des rapports.

L'AFF a reçu un nombre très élevé de réponses: 269 au total, soit 16 des offices fédéraux et 253 des services cantonaux. Du côté de la Confédération, le taux de réponse est de 100 %, ce qui signifie que pour chaque convention-programme, l'AFF a reçu une réponse de l'office fédéral responsable. Du côté des cantons, le taux de réponse s'élève à 86 %.

Le tableau suivant présente l'inventaire du nombre de conventions-programmes par domaine et par volume. Le volume en millions de francs se réfère au budget 2020 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2021-2023. Si la période de programme s'écarte de la période 2020-2023, une note de bas de page indiquant la convention-programme correspondante le signale.

Office fédéral	Nom de la convention-programme	Nombre de CP	mio CHF
OFEV ^a	Paysage	25	76
	dont:		
	Programme partiel paysages dignes de protection 16 Mio.		
	Programme partiel patrimoine mondial et parcs d'importance nationale 60 Mio.		
	Protection de la nature	26	251
	Revitalisation	26	85
	Protection contre le bruit et isolation acoustique ^b	26	36
	Ouvrages de protection et données de base sur les dangers prévus par la LFo ^c	24	86
	Ouvrages de protection et données de base sur les dangers prévus par la LACE ^d	26	188
	Forêts	26	452
	dont:		
	Programme partiel forêts protectrices 285.4 Mio.		
	Programme partiel biodiversité en forêt 87.1 Mio.		
	Programme partiel gestion des forêts 79.4 Mio.		
	Sites fédéraux de protection de la faune sauvage	22	10
SECO	Nouvelle politique régionale	30	133
swisstopo	Mensuration officielle et cadastre RDPPF	52	55
OFC	Protection du paysage et conservation des monuments historiques ^e	26	70
SEM	Programmes d'intégration ^f	26	933
OFAG	Protection des eaux	28	20
Total		363	2'395

^a À l'OFEV, la période de programme actuelle et les crédits d'engagement correspondants ont, pour une seule fois, été prolongés d'une année (2020–2024). Il en résulte un alignement sur le rythme du programme de la législature prévu par l'art. 5, al. 5, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (à l'exception de la convention-programme dans le domaine du bruit et de l'isolation acoustique).

^b La convention-programme dans le domaine du bruit et de l'isolation acoustique a été conclue pour les années 2016-2018, puis prolongée jusqu'en 2022. Le volume prévu pour les années 2016 à 2019 est de 105 millions. La CP sera probablement prolongée au-delà de l'année 2022.

^c Protection contre les catastrophes naturelles (avalanches, glissements de terrain, érosion et chutes de pierre), loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo; RS 921.0), art. 36.

^d Protection contre les crues, loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100), art. 6 à 10.

^f La période de programme actuelle a pour une seule fois été prolongée (2016 – 2020).

^e Les conventions-programmes actuelles portent sur la période 2018-2021.

Pour la quatrième période de programme, le montant total des contributions accordées aux services cantonaux dans le cadre des 363 conventions-programmes atteindra 2 395 millions. La majorité de ces conventions relèvent du domaine de compétences de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Cet office compte en effet 201 conventions-programmes, soit 55 % de l'ensemble des conventions. Le montant des contributions fédérales octroyées dans le domaine de l'environnement s'élève ainsi à 1 184 millions de francs (49 %).

En ce qui concerne le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), l'instrument de la convention-programme y a été introduit pour la première fois en 2014 dans l'optique des conventions d'intégration conclues avec les cantons.

Au niveau des conventions-programmes de l'OFEV, le système a fait l'objet de simplifications et de développements divers en vue de la quatrième période de programme. Le programme «Protection de la nature» a été remanié en profondeur en concertation avec les cantons dans le but d'en améliorer l'efficacité et les effets. De même, les programmes actuels «Paysage», «Sites marécageux», «Parcs» et «Patrimoine mondial de l'UNESCO» ont été épurés, simplifiés et réunis dans une convention-programme «Paysage», en étroite collaboration avec les cantons compétents. Enfin, les programmes «Forêts protectrices», «Biodiversité en forêt» et «Gestion des forêts» ont été regroupés dans une convention-programme «Forêts» à la demande expresse des cantons. Ces regroupements offrent à ces derniers davantage de flexibilité dans l'utilisation de des ressources. La coordination des programmes partiels et l'efficacité des procédures administratives ont également été améliorées. Par ailleurs, un échange entre les représentants de l'OFEV et des cantons est prévu pour chaque période de programme afin d'optimiser les conventions-programmes sur la base des enseignements tirés et des attentes.

4.2 Évaluation par les services fédéraux et cantonaux impliqués: indicateurs de prestations, financement et appréciation générale

L'instrument de la convention-programme a été introduit en 2008. La dernière enquête sur les conventions-programmes auprès de l'ensemble des services fédéraux et cantonaux impliqués portait sur la première période de programme 2008 – 2011 et a été réalisée en 2012 dans le cadre du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité. À l'époque, les conventions-programmes étaient encore un instrument relativement nouveau, d'où certaines réponses critiques à l'enquête. Depuis cette dernière, un grand nombre de développements et de simplifications ont été mis en œuvre, et les difficultés initiales que les répondants avaient rencontrées dans leur travail avec le nouvel instrument ont pu être surmontées. L'enquête réalisée par l'AFF au printemps 2020 a montré que l'instrument de la convention-programme est très bien accepté. Dans tous les domaines, les avis dont on dispose pour les services cantonaux et les offices fédéraux sont presque tous bons à très bons, même si, ce qui n'est pas surprenant, certaines appréciations formulées par les services cantonaux sont un peu plus critiques que celles des offices fédéraux. Tant les offices fédéraux que les cantons indiquent dans leurs réponses que de gros progrès ont été réalisés ces huit dernières années.

Sur le fond, le postulat dénonce surtout les contraintes administratives liées aux conventions-programmes, un aspect dont l'amélioration est une tâche permanente. Certaines évaluations étaient dès lors un peu plus critiques. Ce sujet est abordé de manière détaillée dans le chapitre 4.3.

Cinq questions de l'enquête portaient sur les indicateurs de prestations. Les participants pouvaient faire part de leur point de vue à ce sujet et indiquer dans quelle mesure ils étaient d'accord avec les affirmations suivantes:

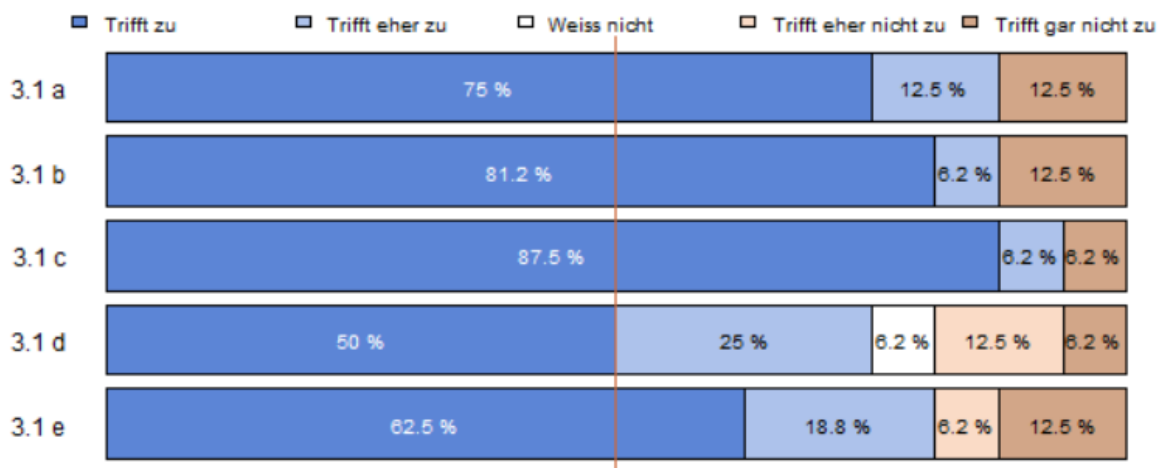
- 3.1.a Les indicateurs de prestations sont mesurables.
- 3.1.b Les cantons ont été impliqués dans la définition des indicateurs de prestations.
- 3.1.c Les indicateurs de prestations sont réalistes.
- 3.1.d Les indicateurs de prestations sont faciles à mesurer.
- 3.1.e Les indicateurs de prestations constituent la base pour mesurer la réalisation des objectifs.

Le graphique suivant présente les résultats des cinq questions posées:

Résultats de l'enquête sur les indicateurs de prestations

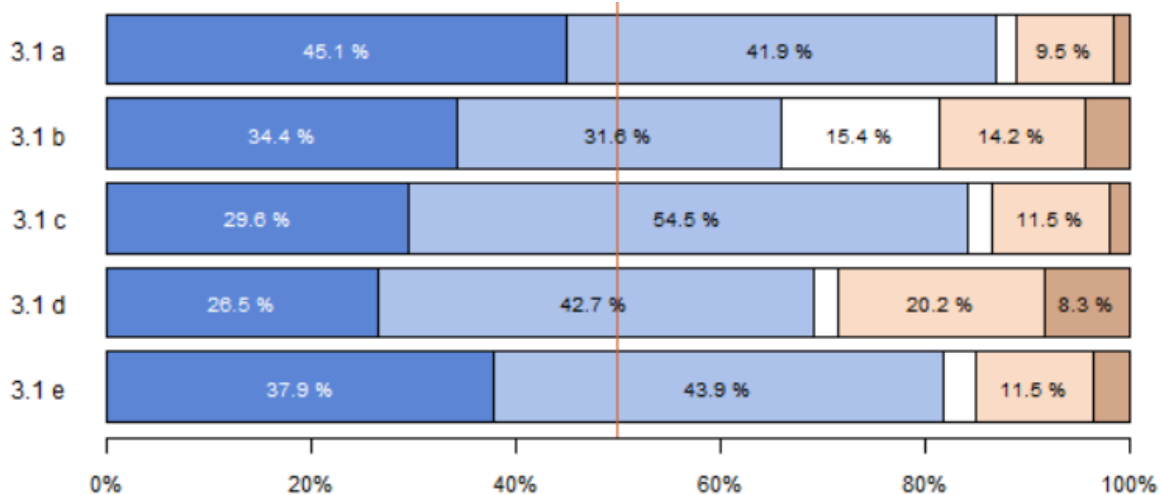
Confédération

n = 16



Cantons

n = 253



Au niveau des offices fédéraux, les résultats de l'enquête sur les indicateurs de prestations sont très bons. À celui des services cantonaux, les résultats sont également bons à très bons, mais les réponses aux questions 3.1.b et 3.1.d sont légèrement plus critiques que celles apportées aux autres questions. En outre une large majorité des participants a répondu par la négative à la question supplémentaire, qui portait sur la possibilité de regrouper ou de simplifier les indicateurs de prestations (offices fédéraux: 87,5 %, services cantonaux: 74,3 %).

Au vu de la difficulté de définir des indicateurs de prestations quantitatifs, quelques offices fédéraux indiquent qu'ils travaillent surtout avec des indicateurs de prestations qualitatifs. Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO, Nouvelle politique régionale) fait remarquer qu'il n'y a pratiquement aucun lien de causalité entre les mesures et prestations d'une part, et leurs effets d'autre part. Telle est la raison

pour laquelle il est possible de définir des ordres de grandeur au niveau des prestations (output), mais seulement en partie à celui des effets indirects (outcome). La palette thématique des mesures qui relèvent de la politique régionale est très large. Pour le SECO, définir des valeurs cibles mesurables constitue toujours un défi. Quant à l'Office fédéral de la culture (OFC, Protection du paysage et conservation des monuments historiques), il indique qu'il n'a aucune difficulté à définir des critères de réalisation des objectifs mais il ne les assortit d'aucun indicateur de prestations correspondant. Le SEM (Programmes d'intégration) quant à lui utilise surtout, d'après les données qu'il a fournies, des indicateurs de prestations qualitatifs car il s'est avéré encore très difficile, explique-t-il, de définir des indicateurs quantitatifs valables au niveau national durant les deux premières phases des programmes d'intégration cantonaux (PIC). En sus des rapports financiers classiques, la mise en œuvre est vérifiée essentiellement selon une approche axée sur les résultats au moyen d'évaluations. Les mesures additionnelles de l'Agenda Intégration ont été assorties de cinq objectifs quantitatifs en matière de résultats, pour lesquels un suivi à des fins de vérification est actuellement en cours de déploiement. Ce suivi permettra de contrôler la majeure partie des ressources financières dans les PIC (forfaits d'intégration). L'OFEV relève qu'il est pratiquement impossible de définir des indicateurs de prestations pour les projets relatifs à la protection contre les dangers naturels. La collaboration avec les cantons est organisée essentiellement par projet. Fortement dépendante de la situation locale et des problèmes spécifiques à résoudre, cette collaboration peut porter sur des questions simples ou complexes. Dans le domaine des projets de revitalisation, l'incertitude assez marquée au niveau de la planification complique le pilotage de ces derniers. À titre d'exemple, l'OFEV ignore souvent au moment de la planification si les projets prévoyant des espaces augmentés réservés aux eaux pourront être mis en œuvre avec le volume prévu ou si certains projets seront même réalisables.

Peu de participants ont répondu aux questions sur le financement des conventions-programmes. Dans le domaine de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques, quelques services cantonaux font remarquer que les ressources financières dont ils disposent sont insuffisantes, et qu'ils pourraient s'acquitter de leurs tâches encore mieux et plus efficacement s'ils disposaient de moyens financiers accrus.

La plupart des remarques formulées par les services cantonaux concernent des conventions-programmes spécifiques. Ils indiquent que le SECO et le SEM ont réalisé de gros progrès dans leur utilisation de l'instrument de la convention-programme ces dernières années. La convention-programme «Revitalisation» de l'OFEV fait toutefois l'objet de nombreux commentaires critiques dénonçant le nombre trop élevé d'objectifs et d'indicateurs de prestations, et appelant à réduire ce nombre, ce qui simplifierait également les rapports et réduirait la charge administrative. Ils soulignent qu'outre les rapports à établir sur les indicateurs de prestations, des données spécifiques à certains projets doivent être fournies, ce qui génère une charge administrative importante et limite leur marge de manœuvre⁶.

Selon l'auteur du postulat, les cantons critiquent le fait que la Confédération émette des prescriptions et des règles dont le degré de détail est disproportionné par rapport à ce qu'elle finance. Cependant, les réponses des services cantonaux ne corroborent pas cette affirmation puisqu'un seul canton s'est exprimé dans ce sens.

⁶ Dans le domaine de la revitalisation, les projets de petite taille sont gérés au moyen de conventions-programmes. Les projets de plus grande taille, qui comprennent des mesures complexes ayant des effets sur l'organisation du territoire, font généralement l'objet de décisions au cas par cas. Ces projets requièrent des rapports plus détaillés, ce que les cantons considèrent comme une charge particulièrement importante.

4.3 Évaluation de la mise en œuvre administrative et du contrôle de gestion

Les points abordés à propos de la charge administrative lors de l'enquête étaient les suivants:

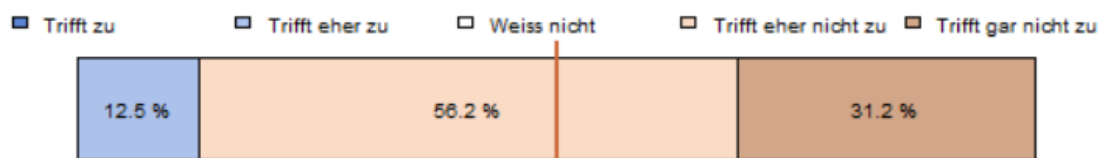
- 4.1 La charge administrative nécessaire pour la mise en œuvre des conventions-programmes pourrait être allégée.
- 4.2 Si les coûts administratifs sont trop élevés, pouvez-vous justifier votre réponse à l'aide d'exemples concrets et proposer des mesures d'amélioration?
- 4.3 a La densité de la réglementation liée à la mise en œuvre des conventions-programmes a diminué depuis 2012 (réponses: «Oui» / «Plutôt oui» / «Ne sait pas» / «Plutôt non» / «Non»).
- 4.3 b Si la densité de la réglementation a diminué dans mon domaine depuis 2012, cette diminution représente le pourcentage suivant de la charge administrative (réponses: 0 à 5 % / 5 à 10 % / > 10 %).
- 4.4 a Les rapports existants sont-ils appropriés?
- 4.4 b Si non, comment pourrait-on les simplifier et quelles économies pourrait-on réaliser?

Les réponses à la question 4.1 indiquent que la moitié environ des services cantonaux entrevoient un potentiel de réduction de la charge administrative. En revanche, seuls 12,5 % des offices fédéraux estiment qu'il y a lieu de prendre des mesures à cet égard. La majorité d'entre eux précisent que la charge administrative a pu être allégée considérablement ces dernières années.

Question 4.1: La charge administration nécessaire pour la mise en œuvre des conventions-programmes pourrait être allégée

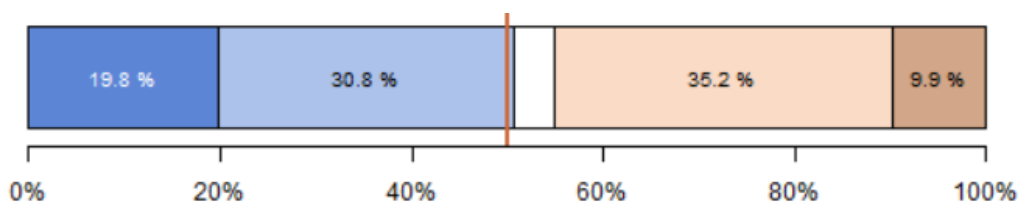
Confédération

n = 16



Cantons

n = 253



La **question 4.2**, qui invitait à formuler des propositions concrètes pour réduire la charge administrative, a suscité une multitude de réponses. De nombreux services cantonaux estiment qu'il faudrait intensifier les efforts en matière de recours au numérique à tous les égards, mais surtout au niveau des rapports.

À l'heure actuelle, il existe déjà différents outils électroniques qui simplifient la mise en œuvre des conventions-programmes. Ces outils vont de simples tableaux Excel à des programmes informatiques dédiés. Les mesures nécessaires varient donc très largement d'une convention-programme à l'autre. En l'occurrence, les services cantonaux privilégient les solutions simples et pratiques pour l'utilisateur. Dans certains domaines, il existe des solutions informatiques pour les rapports au niveau cantonal. À

ce sujet, d'aucuns font remarquer que les modifications au niveau fédéral qui sont susceptibles d'avoir des effets sur les solutions informatiques mises en place par les services cantonaux doivent être coordonnées.

Dans leurs réponses, les services cantonaux épinglent également la charge de travail qu'occasionne la gestion des données. Certains soulignent l'existence de redondances et proposent de s'appuyer sur les données provenant de solutions informatiques existantes comme, par exemple, le système d'information géographique (GIS), le système d'information central sur la migration (SYMIS), ou CHMOS dans le domaine de la nouvelle politique régionale.

Certaines réponses des services cantonaux portent sur la répartition des rôles entre la Confédération et les cantons. Selon ces derniers, la Confédération devrait surtout s'attacher à définir les objectifs stratégiques dans les conventions-programmes, et régler moins de détails dans ces dernières ainsi que dans les directives à leur sujet. L'épais manuel de l'OFEV⁷ est cité en guise d'exemple.

Une autre série de questions portait sur la densité de la réglementation et sur son évolution depuis 2012. Alors que la majorité des offices fédéraux répondent que depuis cette date, ils ont constaté une baisse du nombre de règles régissant les conventions-programmes dans leur domaine et décrivent les mesures mises en œuvre depuis lors, la majorité des services cantonaux indiquent que la densité réglementaire n'a plutôt pas ou pas du tout diminué.

Question 4.3 a: La densité de la réglementation liée à la mise en œuvre des conventions-programmes a diminué depuis 2012

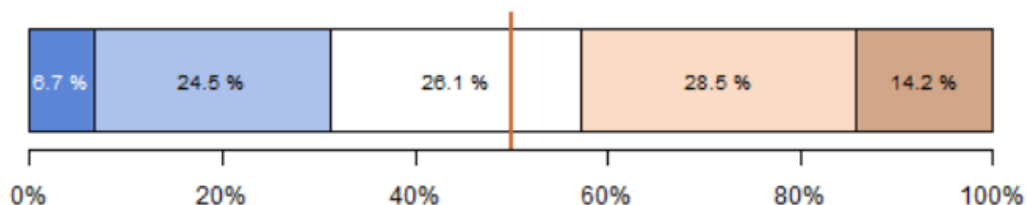
Confédération

n = 16



Cantons

n = 253



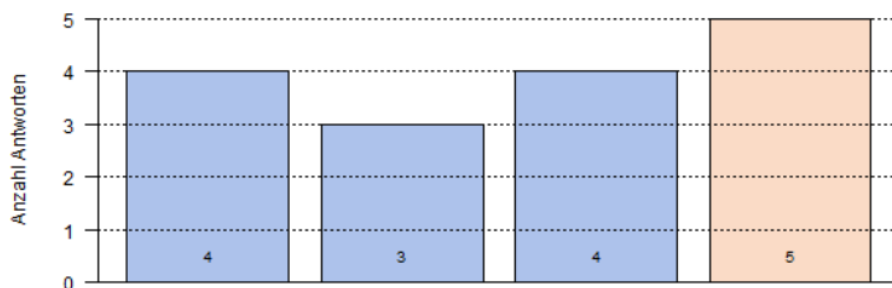
Seules les personnes ayant répondu positivement à la question 4.3.a devaient quantifier la diminution de la densité réglementaire. Les résultats suivants montrent que les offices fédéraux ont jugé cette diminution un peu plus importante que les services cantonaux.

⁷ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/droit/publications-etudes/publications/manuel-sur-les-conventions-programmes-2020-24-dans-le-domaine-de-l-environnement.html>

Question 4.3 b: Si la densité de la réglementation a diminué dans mon domaine depuis 2012, cette diminution représente le pourcentage suivant de la charge administrative⁸

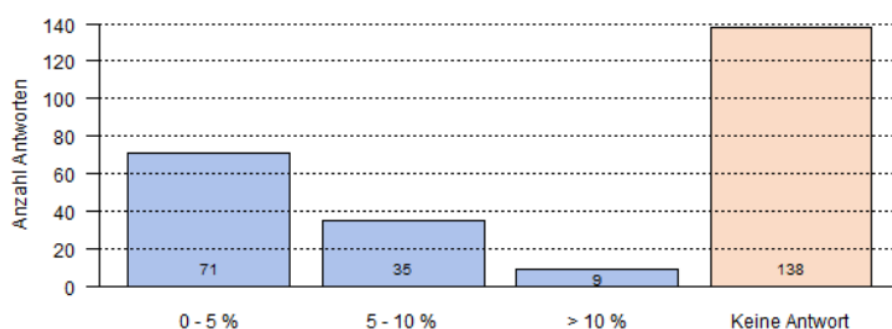
Confédération

n = 16



Cantons

n = 253



La **question 4.4** concerne le caractère approprié des rapports. En cas de réponse négative, les sondés étaient invités à proposer des simplifications et des économies potentielles. Les avis émis lors de l'enquête concernant le caractère approprié des rapports sont largement positifs: 81 % du côté des offices fédéraux et 74 % pour les services cantonaux. Seule une faible proportion de réponses étaient donc critiques. Comme pour la charge administrative dans son ensemble, un nombre important de sondés évoquent le numérique dans leurs suggestions d'améliorations et d'économies potentielles. Il est notamment proposé de miser systématiquement sur des solutions électroniques pour les rapports, de renoncer désormais aux rapports imprimés, et de soupeser la nécessité de disposer de signatures originales. Et dans la mesure du possible, les offices fédéraux devraient déjà intégrer les données disponibles dans les solutions électroniques afin de réduire le travail de saisie et d'éviter les redondances.

L'OFC fait remarquer à ce sujet qu'il est sur le point de déployer une solution électronique pour les rapports sur les conventions-programmes dans le domaine de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques. À partir de 2020/21, cet office mettra à la disposition des cantons un portail électronique pour les rapports.

D'autres modifications sont proposées au sujet de la périodicité des rapports et des exigences que ces derniers doivent respecter. Certains services cantonaux émettent le souhait que leur fréquence soit réduite, et que les rapports annuels soient remplacés par des rapports bisannuels. Les petits cantons surtout proposent de soumettre les rapports à des exigences différentes selon la taille du canton et l'ampleur du projet, de telle manière que le ratio entre le montant des subventions et le travail occasionné par les rapports soit raisonnable.

⁸ La colonne «Pas de réponse» se rapporte à la question 4.3.b et concerne le nombre de personnes qui ont répondu par la négative à la question sur la diminution de la densité réglementaire.

4.4 Propositions de réduction de la charge administrative

Réduire la charge administrative est et reste une tâche permanente qui concerne l'ensemble du processus des conventions-programmes, des négociations contractuelles jusqu'aux rapports périodiques en passant par la conclusion des conventions. Les propositions évoquées lors de l'enquête portent surtout sur la numérisation de processus ou de certaines étapes de ces derniers.

En ce qui concerne le recours accru au numérique, la situation de départ varie largement d'une convention-programme à l'autre, de sorte qu'il est impossible de formuler une recommandation générale. Les possibilités inhérentes au progrès numérique devraient être exploitées de manière judicieuse chaque fois que la situation s'y prête. Il semble également pertinent de récupérer les données provenant de systèmes informatiques existants afin d'éviter les erreurs et les redondances. Le souhait de voir les offices fédéraux intégrer déjà certaines données de référence va dans le même sens.

5 Évaluation des résultats et conclusions

Les enseignements tirés des trois premières périodes de programme montrent que l'instrument de la convention-programme a réellement contribué à rendre l'octroi des subventions fédérales plus efficient. Les résultats de l'enquête menée au printemps 2020 sont particulièrement positifs et témoignent des progrès importants qui ont été réalisés depuis 2012. Le regroupement de conventions-programmes a permis de réduire sensiblement leur nombre. L'OFEV a supprimé 72 conventions-programmes et une multitude de simplifications administratives ont été mises en place. Dans la mesure où l'optimisation du système fait partie de son développement à titre permanent, il y a lieu en l'occurrence de réfléchir aux évolutions actuelles. Pour l'heure, le potentiel d'optimisation au niveau de la mise en œuvre des conventions-programmes réside essentiellement dans le recours accru au numérique.

Dans son développement, le postulat explique que le rapport du Conseil fédéral du 28 septembre 2018 en réponse à la motion 13.3363 de la Commission des finances du Conseil national confirme que la charge administrative liée à la mise en œuvre des conventions-programmes dans certains domaines («Protection de la nature et du paysage, forêts, biodiversité et animaux sauvages» et «Prévention des dangers» notamment) est parfois élevée, tant pour la Confédération que pour les cantons. Selon ce postulat, les cantons dénoncent le fait que la Confédération émette des prescriptions et des règles dont le degré de détail est disproportionné par rapport à ce qu'elle finance. Les résultats de l'enquête réalisée par l'AFF n'ont toutefois pas permis d'étayer ces affirmations.

Les offices fédéraux compétents analysent actuellement en détails les résultats de l'enquête et sont pris en considération dans la mesure du possible pour les futurs développements. Compte tenu des réponses globalement positives formulées lors de cette dernière, le Conseil fédéral a décidé de ne pas prendre de mesures concrètes pour réduire la charge administrative mais il estime que les offices fédéraux compétents pourraient encore mieux exploiter le potentiel d'optimisation – au niveau du numérique en particulier.

Annexe: Questionnaire

Les questionnaires adressés aux offices fédéraux et aux services cantonaux étaient identiques, à l'exception des questions 1 et 2, qui concernent l'organisation et qui sont donc présentées séparément.

1 Offices fédéraux : De quelles conventions-programmes êtes-vous chargé?

OFEV	Paysage (programme partiel «Paysages dignes de protection»)	<input type="checkbox"/>
	Paysage (programme partiel «Patrimoine mondial et parcs d'importance nationale»)	<input type="checkbox"/>
	Protection de la nature	<input type="checkbox"/>
	Sites fédéraux de protection de la faune sauvage	<input type="checkbox"/>
	Protection contre le bruit et isolation acoustique	<input type="checkbox"/>
	Ouvrages de protection et données de base sur les dangers selon la LACE et la LFo	<input type="checkbox"/>
	Forêts (programme partiel «Forêts protectrices»)	<input type="checkbox"/>
	Forêts (programme partiel «Biodiversité en forêt»)	<input type="checkbox"/>
	Forêts (programme partiel «Gestion des forêts»)	<input type="checkbox"/>
	Revitalisation	<input type="checkbox"/>
SECO	Nouvelle politique régionale (NPR)	<input type="checkbox"/>
swisstopo	Mensuration officielle (MO)	<input type="checkbox"/>
	Cadastre RDPPF	<input type="checkbox"/>
OFC	Protection du paysage et conservation des monuments historiques	<input type="checkbox"/>
SEM	Programmes d'intégration	<input type="checkbox"/>
OFAG	Contributions pour la protection des eaux	<input type="checkbox"/>

1 Office cantonaux : À quel organisme appartenez-vous?

Canton: Office:

2 Offices fédéraux : Combien de conventions-programmes ont été conclues dans votre domaine durant la période en cours?

Nombre

Avec quels cantons?

Volume total estimé
(en mio CHF)

2 Office cantonaux : De quelles conventions-programmes êtes-vous chargé?

Paysage (programme partiel «Paysages dignes de protection»)

Paysage (programme partiel «Patrimoine mondial et parcs d'importance nationale»)

Protection de la nature

Sites fédéraux de protection de la faune sauvage

Protection contre le bruit et isolation acoustique

Ouvrages de protection et données de base sur les dangers selon la LACE et la LFo

Forêts (programme partiel «Forêts protectrices»)

Forêts (programme partiel «Biodiversité en forêt»)

Forêts (programme partiel «Gestion des forêts»)

Revitalisation

Nouvelle politique régionale (NPR)

Mensuration officielle (MO)

Cadastre RDPPF

Protection du paysage et conservation des monuments historiques

Programmes d'intégration

Contributions pour la protection des eaux

3 Questions sur les indicateurs de prestations et la réalisation des objectifs

3.1 Êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes?	Oui	Plutôt oui	Plutôt non	Non	Ne sait pas
Les indicateurs de prestations sont mesurables.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les cantons ont été impliqués dans la définition des indicateurs de prestations.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les indicateurs de prestations sont réalistes.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les indicateurs de prestations sont faciles à mesurer.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les indicateurs de prestations constituent la base pour mesurer la réalisation des objectifs.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3.2 Quelles difficultés avez-vous rencontrées lors de la définition des valeurs cibles pour les différents indicateurs de prestations?

[Texte]

3.3 Selon vous, serait-il possible de regrouper ou de simplifier les indicateurs de prestations? Si oui, lesquels?

[Texte]

4 Exécution administrative

4.1 Question sur l'exécution administrative des conventions-programmes

Êtes-vous d'accord avec l'affirmation suivante?	Oui	Plutôt oui	Plutôt non	Non	Ne sait pas
La charge administrative nécessaire pour la mise en œuvre des conventions-programmes pourrait être allégée.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4.2 Si les coûts administratifs sont trop élevés, pouvez-vous justifier votre réponse à l'aide d'exemples concrets et proposer des mesures d'amélioration?

[Texte]

4.3 Évolution par rapport à 2012

L'analyse des conventions-programmes effectuée en 2012 dans le cadre du *rapport 2012-2015 sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons* a notamment montré qu'il faudrait réexaminer la densité de la réglementation (par ex. indicateurs de prestations et autres prescriptions) et le degré de détail dans le but d'accroître la marge de manœuvre des cantons et de réduire la charge administrative supportée par la Confédération et les cantons en relation avec l'exécution des tâches.

Êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes?	Oui	Plutôt oui	Plutôt non	Non	Ne sait pas
La densité de la réglementation liée à la mise en œuvre des conventions-programmes a diminué depuis 2012.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Si la densité de la réglementation a diminué dans mon domaine depuis 2012, cette diminution représente le pourcentage suivant de la charge administrative.	<input type="checkbox"/> 0 à 5 %		<input type="checkbox"/> 5 à 10 %		<input type="checkbox"/> Plus de 10 %

4.4 Rapports

4.4 a Les rapports existants sont-ils appropriés?

[Texte]

4.4 b Si non, comment pourrait-on les simplifier et quelles économies pourrait-on réaliser?

[Texte]

5 Questions finales

5.1 Complétez la phrase suivante	Très bon	Bon	Moyen	Mauvais	Très mauvais
En ce qui concerne l'exécution des tâches, l'instrument de la convention-programme peut être considéré comme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Remarques concernant le point 5.1

[Texte]

5.2 Complétez la phrase suivante	Trop faible	Faible	Appropriée	Élevée	Trop élevée
Au regard des objectifs légaux, la densité de la réglementation arrêtée dans les conventions-programmes est	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5.3 Remarques complémentaires

[Texte]
