



2 avril 2014

Risques et défis liées aux conventions-programmes

Rapport de synthèse

02. April 2014

Impressum

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH – 3003 Berne
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch/
Order address	
Bestellnummer	1.12507.601.00402.01
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	Fachbereich Finanzaufsicht und –Revision 3
Complément d’informations	dieter.luethi@efk.admin.ch
Informazioni complementari	Tel. 031 323 10 29
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L’essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L’essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorised (please mention the source)

Risques et défis liés aux conventions-programmes

Rapport de synthèse

L'essentiel en bref

Depuis 2008, les aides financières et les indemnités sont généralement accordées aux cantons dans le cadre de conventions-programmes, conformément à la loi sur les subventions. Le présent rapport regroupe les résultats de plusieurs révisions qui ont été effectuées par le Contrôle des finances (CDF) concernant le champ d'application des conventions-programmes. Il s'agit d'évaluer la situation afin de définir des objectifs prioritaires visant à améliorer l'utilisation de ce nouvel instrument.

Principes

- Le recours à des conventions-programmes suppose une certaine expérience dans le domaine concerné, c'est-à-dire une connaissance des causes, des effets, des valeurs standard, etc. Le contrôle de gestion axé sur les prestations et les résultats devrait s'appuyer sur un modèle d'impact compréhensible. La mise en œuvre de cet instrument constitue donc un processus d'apprentissage qui peut s'étendre sur plusieurs périodes du programme. Cet aspect doit être pris en considération lors des audits.
- L'introduction de conventions-programmes implique la mise en place d'une procédure par étapes. Le contrôle de gestion axé sur les prestations et les résultats requiert un changement de culture et l'établissement de rapports de cause à effet. Jusqu'à présent, les unités administratives ayant passé progressivement aux conventions-programmes ont mieux réussi que les offices qui voulaient aller trop vite.
- Lors du recours à des conventions-programmes, une partie au moins des tâches qui y sont définies devraient pouvoir être financées au moyen de forfaits ou de contributions globales. Les conventions-programmes ne doivent pas se résumer à une reprise déguisée des anciennes contributions liées aux coûts. Sinon, les subventions traditionnelles restent les plus efficaces.
- Les conventions-programmes supposent une stratégie claire de la Confédération dans le domaine concerné. La Confédération doit avoir l'intention de fixer des objectifs. En règle générale, cela exige un minimum de directives écrites. Si la Confédération entend soutenir uniquement des projets cantonaux dans le cadre de la loi, il n'est pas nécessaire d'établir des conventions-programmes.
- Les conventions-programmes se fondent davantage sur la confiance que les contributions liées aux coûts appliquées jusqu'à présent. Alors que les coûts doivent simplement être vérifiés, les conventions-programmes comprennent délibérément des marges de manœuvre que tous les acteurs (y compris les organes de contrôle) doivent respecter.

Toutefois, afin que les audits continuent de faire sens sous le régime des conventions-programmes, il est nécessaire d'établir judicieusement des objectifs, des indicateurs et des instruments de mesure. Selon le CDF, le développement d'objectifs et d'indicateurs appropriés par les offices fédéraux constitue un grand défi dans le contexte des examens des subventions.

- La répartition des fonds de la Confédération devrait se faire dans des conditions de concurrence (celui qui dépose le meilleur programme obtient le plus d'argent). Pour ce faire, la Confédération devrait toutefois définir des objectifs stratégiques clairs, des critères objectifs et une procédure transparente en matière d'affectation de fonds.
- Jusqu'à présent, une convention-programme était conclue principalement avec un seul canton à la fois. A l'avenir, il faudrait chercher à obtenir des résultats qui concernent différents cantons. C'est pourquoi il convient d'essayer de conclure des conventions avec plusieurs cantons à la fois ou avec des organisations intercantionales.

La première partie du rapport décrit l'introduction de conventions-programmes en lien avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). La deuxième partie présente l'approche du CDF en matière d'audit en s'appuyant sur deux audits en cours et trois audits déjà effectués. La troisième partie présente, par thème, les constatations faites jusqu'à présent par le CDF et, enfin, la quatrième partie résume les risques et les défis que comporte le développement des conventions-programmes.

Programmvereinbarungen – Risiken und Herausforderungen

Das Wesentliche in Kürze

Seit 2008 sollen gemäss Subventionsgesetz Finanzhilfen und Abgeltungen an die Kantone in der Regel aufgrund von Programmvereinbarungen gewährt werden. Der vorliegende Bericht konsolidiert die Ergebnisse aus mehreren Revisionen der EFK im Anwendungssperimeter von Programmvereinbarungen. Ziel der Konsolidierung ist eine Standortbestimmung, um Schwerpunkte für künftige Optimierungen beim Einsatz von diesem neuen Instrument zu bestimmen.

Kernsätze

- Der Einsatz von Programmvereinbarungen setzt im betreffenden Aufgabenbereich Erfahrung voraus, das heisst Kenntnis über Ursachen- und Wirkungen, Standardwerte usw. Das leistungs- und wirkungsorientierte Controlling sollte auf einem nachvollziehbaren Wirkungsmodell beruhen. Die Umsetzung des Instruments stellt deshalb einen Lernprozess dar, der sich über mehrere Programmperioden erstrecken kann. Bei Prüfungen ist dies zu berücksichtigen.
- Bei der Einführung von Programmvereinbarungen zahlt sich ein etappiertes Vorgehen aus. Leistungs- und wirkungsorientiertes Controlling setzt einen Kulturwandel und die Erarbeitung von Wirkungszusammenhängen voraus. Bei den bisherigen Umstellungen kamen Verwaltungseinheiten mit gut verdaulichen Zwischenschritten weiter als Ämter, welche zu viel auf einmal wollten.
- Wenn man Programmvereinbarungen einsetzt, dann sollte mindestens ein Teil der darin geregelten Aufgaben mit echten Pauschalen oder globalen Beiträgen abgewickelt werden können. Die Programmvereinbarungen sollten nicht ein neues Kleid für die alten Kostenbeiträge werden. Ansonsten sind klassische Subventionsformen der effizientere Weg.
- Programmvereinbarungen setzen voraus, dass der Bund im entsprechenden Aufgabengebiet über eine klare Strategie verfügt. Der Bund muss Ziele vorgeben wollen. In der Regel verlangt dies ein Minimum an schriftlichen Vorgaben. Wenn der Bund lediglich kantonale Projekte im Rahmen des Gesetzes unterstützen will, bedarf es dazu keiner Programmvereinbarungen.
- Programmvereinbarungen erfordern mehr Vertrauen als die bisherigen Kostenbeiträge. Während Kosten einfach zu kontrollieren sind, beinhalten Programmvereinbarungen bewusst Spielräume, die von allen Akteuren (inklusive Kontrollorgane) zu respektieren sind. Damit Kontrollen aber unter dem Regime der Programmvereinbarungen überhaupt noch Sinn machen, braucht es sinnvolle Zielvorgaben, Indikatoren und Messinstrumente. Die Entwicklung von zweckmässigen Zielen und Indikatoren durch die Bundesämter stellt

nach Ansicht der EFK die grösste Herausforderung für die künftige Kontrollierbarkeit von Programm-Subventionen dar.

- Die Verteilung von Bundesmitteln sollte unter wettbewerblichen Bedingungen erfolgen (wer das beste Programm einreicht, kriegt am meisten Geld), verlangt aber beim Bund klare strategische Vorgaben, objektive Kriterien und einen transparenten Prozess der Mittelzuteilung.
- Bisher wurden Programmvereinbarungen hauptsächlich mit einzelnen Kantonen abgeschlossen. Künftig sollten mehr überkantonale Wirkungen angestrebt werden. Deswegen soll versucht werden, Vereinbarungen mit mehreren Kantonen als Partner beziehungsweise mit überkantonalen Organisationen abzuschliessen.

Der Bericht beschreibt im ersten Teil die Einführung von Programmvereinbarungen im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Im zweiten Teil wird der Prüfansatz der EFK anhand von 3 bisher durchgeführten und 2 pendenten Prüfungen dargestellt. Im dritten Teil werden die bisherigen Feststellungen der EFK geordnet nach Themengebieten wiedergegeben und abschliessend im vierten Teil die Risiken und Herausforderungen für die Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen zusammengefasst.

Table des matières

1	Contexte: introduction de conventions-programmes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)	8
2	Audits antérieurs du CDF dans divers domaines d'application des conventions-programmes	11
3	Constatations du CDF	12
3.1	Généralités: simplification de la collaboration entre la Confédération et les cantons, mais optimisations encore nécessaires	12
3.2	Lenteur du changement de culture, d'une «pensée en termes de contributions liées aux coûts» à une «pensée en termes d'objectifs et d'indicateurs»	14
3.3	Absence ponctuelle d'incidences financières d'une bonne ou mauvaise mise en œuvre; incitations financières limitées à la phase des négociations	15
3.4	Antinomie entre le principe de légalité et la marge de manœuvre souhaitée par l'administration fédérale et par les administrations cantonales	16
3.5	Renonciation à l'examen détaillé des objets individuels par la Confédération	17
3.6	Présentation brute des propositions de programmes, transparence dans l'attribution des moyens financiers	17
3.7	Calendrier de mise en œuvre des programmes, «excédent d'engagements» et nécessité d'une gestion des changements	17
3.8	Défis posés par la collaboration intercantonale et par la participation de tiers	20
3.9	Optimisation du contrôle de gestion, des rapports et de la surveillance	21
3.9.1	Concentration du contrôle de gestion sur les tâches essentielles, justifiant des contrôles axés sur les prestations et les résultats	21
3.9.2	Développement d'un modèle d'impact spécifique aux programmes, comme condition de mise en place d'objectifs mesurables	22
3.9.3	Optimisation des rapports et de la communication avec les cantons	24
3.9.4	Nécessité d'une surveillance ciblée	25
4	Conclusions pour la suite des conventions-programmes	25
4.1	Eviter les contrôles détaillés de subventions distribuées par arrosage	25
4.2	Conclusion	25

- 1 Contexte: introduction de conventions-programmes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

En parallèle à la réforme de la péréquation financière sur le plan suisse, la Confédération et les cantons se sont efforcés, en 2005, de désenchevêtrer leurs tâches. Il s'agissait de réorganiser, selon les principes modernes de la gestion, les subventions fédérales qui s'étaient accumulées dans toutes sortes de domaines. Il a ainsi été possible, d'une part, d'attribuer entièrement certaines tâches à l'un ou l'autre des échelons étatiques, à l'instar des routes nationales qui ne dépendent désormais plus que de la Confédération, ou des écoles spéciales rattachées aux cantons; et d'autre part, de nouvelles formes de collaboration ont été recherchées pour les tâches ne pouvant être attribuées ni à l'un, ni à l'autre de ces échelons (conventions-programmes)¹.

Selon la Constitution fédérale, les conventions-programmes servent à la mise en œuvre du droit fédéral au niveau cantonal (art. 46 Cst.). Avec l'introduction de la RPT, les cantons ont pourtant cessé d'être de simples exécutants indemnisés pour leurs services, afin d'être impliqués avec le statut de partenaires dans la collaboration avec la Confédération (mise en œuvre opérationnelle). La transformation des subventions fédérales en conventions-programmes s'est faite au 1^{er} janvier 2008, lors de l'exécution de la RPT. Dès le départ, cet instrument n'a pas seulement été consacré à la mise en œuvre du droit fédéral, mais a aussi été employé pour d'autres tâches du ressort des cantons en vertu de la Constitution mais soutenues financièrement par la Confédération – à l'instar de la culture ou de la protection de la nature et du paysage. Or la combinaison, dans une même convention, de tâches fédérales et cantonales brouille dans la pratique les limites entre les indemnités et les aides financières. Alors même que cette démarcation reste prévue dans la loi sur les subventions (voir l'art. 3 et les nombreuses règles spéciales de la LSu; la thèse de Stefanie Wiget, mentionnée à la note 1, suggère de traiter les CP dans une loi séparée).

L'instrument examiné ici consiste en conventions conclues à chaque fois entre un canton et la Confédération, à propos d'un programme qu'il incombe au canton de réaliser et de la contribution financière de la Confédération à l'exécution des tâches correspondantes. Les architectes de la RPT se sont beaucoup inspirés, pour la conception matérielle de ce nouvel instrument de collaboration, des idées de la nouvelle gestion publique. Soucieux de garantir une action étatique efficace, ils préconisaient de ne plus verser aux cantons de contributions liées aux coûts², mais de conclure des programmes d'une durée de quatre ans, dont la Confédération cofinancerait la réalisation par le biais de contributions globales et forfaitaires. Les principes directeurs de telles conventions-programmes demandaient de s'éloigner des formes d'action hiérarchisées (p. ex. décisions), pour conclure des accords de partenariat. De tourner le dos aux prescriptions restrictives de la Confédération, aux fins d'une mise en application souple par les cantons. La Confédération devait formuler la stratégie, procéder à un contrôle de gestion efficace et accorder aux cantons la plus grande liberté d'action possible. D'où un pilotage ciblé (avec une orientation

¹ Une thèse juridique sur la question, réalisée à l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg, est parue en 2012 (Wiget, Stefanie: Die Programmvereinbarung, ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen. Stämpfli Verlag, Berne 2012).

La présentation du chapitre 1 de ce rapport s'inspire des pages 248 à 251 de cette thèse.

² En parallèle, l'indice de capacité financière a été abrogé et remplacé par la péréquation des ressources, la compensation des charges ainsi que la compensation des cas de rigueur.

sur les objectifs et les résultats). Il s'agissait d'inciter à une exécution des tâches particulièrement efficiente, dès lors que les coûts générés cessent d'être déterminants pour la contribution fédérale et que seule importe la réalisation des objectifs convenus. Il y a là une similitude avec les mandats de prestations auxquels la nouvelle gestion publique recourt depuis 20 ans, à ceci près que les conventions-programmes ne mettent pas l'accent sur l'échange de prestations, mais sur la réalisation commune des objectifs. Dans la pratique, la délimitation entre ces deux instruments risque parfois d'être délicate. Ces instruments ont d'ailleurs déjà été combinés, de telle sorte que les objectifs à moyen terme étaient définis dans une convention-programme, tandis que des conventions de prestations concrétisaient les prestations à court terme (contributions en espèces, étapes). Autre trait essentiel des conventions-programmes, elles ont été conçues pour des accords entre la Confédération et un canton, à l'exclusion des tiers. Or dans la pratique, le besoin se fait toujours plus sentir de conventions avec des plates-formes supracantoniales, permettant de dépasser l'esprit de clocher local.

La loi fédérale sur les subventions a été modifiée pour permettre l'octroi de contributions forfaitaires et globales. Ainsi son art. 23, selon lequel les subventions ne sont normalement versées qu'en fonction de l'avancement des travaux, ne s'applique pas aux conventions-programmes. Abstraction faite de ces considérations, les paiements au titre des conventions-programmes constituent également des subventions et non des compensations.

La RPT avait d'emblée prévu l'usage de conventions-programmes dans divers domaines – lutte contre le bruit, exécution des peines et mesures, mensuration officielle, protection de la nature et du paysage, protection du patrimoine et des monuments historiques, améliorations structurelles dans l'agriculture, protection des eaux, forêts protectrices, économie forestière, ouvrages de protection selon la loi sur les forêts, etc. D'autres domaines s'y sont ajoutés lors de modifications de lois ou d'ordonnances, à l'instar de la nouvelle politique régionale (NPR) ou de l'introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière. Or la convention-programme s'emploie aussi en dehors des tâches communes au sens de la RPT, auxquelles cet instrument était destiné au départ. C'est ainsi que le volet national (volet A) du programme d'assainissement des bâtiments au sens de la loi sur le CO₂ a été réalisé sous forme de convention-programme avec la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie. Il ne s'agit toutefois pas ici d'exécution commune des tâches par la Confédération et les cantons, mais de redistribution aux cantons des recettes de la taxe sur le CO₂. Il est par ailleurs prévu de régler dès le 1^{er} janvier 2014 l'encouragement spécifique de l'intégration dans le cadre de programmes d'intégration cantonaux (conventions-programmes entre la Confédération et les cantons).

Les CP ont beau ne pas distinguer entre une indemnité et une aide financière au sens de l'art. 3 LSu, les intérêts en jeu ont une incidence sur la manière de fixer les objectifs et les indicateurs, puis de procéder aux contrôles correspondants. Si le soutien apporté s'apparente à une aide financière (p. ex. nouvelle politique régionale), la Confédération n'a pas d'intérêt direct propre dans les activités des cantons. Leur marge de manœuvre est donc considérable pour décider de ce qu'ils entendent par politique régionale et du genre de projets à soutenir. A contrario, leur liberté d'action est demeurée réduite pour les contributions similaires à une indemnité (p. ex. mensuration officielle, protection contre les risques naturels, exécution des peines et mesures, etc.).

Loi sur les subventions, art. 3 Définitions

Sont des aides financières (aides) les avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer. Les avantages monnayables peuvent prendre notamment les formes suivantes: prestations pécuniaires à fonds perdu, conditions préférentielles consenties lors de prêts, cautionnements ainsi que prestations en nature et services accordés à titre gracieux ou à des conditions avantageuses.

Sont des indemnités les prestations accordées à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale et destinées à atténuer ou à compenser les charges financières découlant de l'accomplissement:

- a. de tâches prescrites par le droit fédéral;
- b. de tâches de droit public déléguées par la Confédération.

Le caractère d'une subvention a également une influence sur la phase de négociation des conventions-programmes. S'il est dans l'intérêt des cantons essentiellement d'obtenir leur part des ressources limitées de la Confédération, la transparence dans l'allocation des ressources s'impose d'autant plus que régulièrement, les demandes excèdent les moyens à disposition. De même, la nature de la subvention convenue, p. ex. si elle peut être standardisée ou si elle a plutôt un caractère individuel/lié à l'objet, et si un canton peut la réaliser de manière autonome ou s'il a besoin de tiers, a une influence sur les problèmes et risques exposés ci-après dans l'optique du CDF. Les conventions-programmes qui se sont déroulées sans heurts portaient généralement sur des domaines où les prestations peuvent être standardisées (p. ex. mensuration officielle, lutte contre le bruit, ouvrages de protection). Les mesures liées à des objets concrets, qu'il faut toujours réaliser individuellement, ont davantage tendance à être problématiques. Parfois, des lois spéciales prévoient encore expressément un traitement au cas par cas. Dans le domaine de la protection contre les crues, la loi exige de présenter pour tout grand projet un crédit d'engagement accompagné d'un message. Dans d'autres domaines aussi, comme la protection des monuments, la protection de la nature et du paysage ou le domaine des forêts, les dispositions légales déterminantes continuent de prévoir la coexistence de conventions-programmes et de décisions individuelles. Enfin, les modalités du financement fixées en droit des crédits ont une influence sur la mise en œuvre concrète des conventions-programmes. Ainsi, la combinaison de conventions-programmes pluriannuelles avec les crédits d'engagement classiques, où le crédit de paiement non utilisé échoit chaque année au 31 décembre, comporte divers pièges.

Selon une enquête du CDF remontant à 2009³, la majeure partie des subventions fédérales ont continué à faire l'objet, dans les domaines examinés, de subventions classiques au cours de la première période de programme (2008 à 2011). La raison tenait en partie aux engagements relevant de l'ancien droit et au problème de l'excédent d'engagements (voir ci-après chap. 3.7). Les conventions-programmes ont toutefois enregistré une forte progression durant la deuxième période de programme (2012 à 2015).

³ Rapport du CDF sur son audit transversal de 2009, tableau p. 27

2 Audits antérieurs du CDF dans divers domaines d'application des conventions-programmes

La mise en œuvre de la RPT a amené le CDF à revoir son concept d'audit. D'une part, il lui incombe de contrôler depuis 2008 les nouveaux mécanismes de la péréquation des ressources, de la compensation des charges ainsi que de la compensation des cas de rigueur;⁴ d'autre part, comme le précisent les ordonnances d'exécution pertinentes et les conventions-programmes conclues avec les cantons, le CDF est habilité à vérifier, avec les contrôles cantonaux des finances (CCF), la mise en œuvre des conventions-programmes.

Le CDF a mené en 2009, dans des domaines choisis de l'administration fédérale, un audit transversal destiné à faire le point sur l'introduction du nouvel instrument dans l'administration fédérale. Cet examen a servi d'état des lieux pour des vérifications détaillées ultérieures. En 2011, des contrôles effectués sur place dans trois cantons, conjointement avec les CCF, ont porté sur la mise en œuvre des programmes convenus (mise en œuvre de la nouvelle politique régionale). Toujours en 2011, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a fait l'objet d'un audit consacré à l'activité de surveillance de la Confédération, dans le contexte des conventions-programmes.

Ces audits avaient une portée différente. Par exemple il s'agissait de vérifier, dans le cas de la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale, l'exactitude et la traçabilité des données fournies par les cantons; les analyses ont été réalisées auprès des services cantonaux, conjointement avec les CCF. A l'OFEV, l'objectif déclaré était par contre d'évaluer si et comment un office fédéral organise et exerce sa surveillance sous le régime des conventions-programmes. Le CDF a néanmoins cherché, dans les deux cas, à acquérir des connaissances de base sur l'utilisation faite des conventions-programmes. Les résultats ainsi obtenus sont filtrés et consolidés dans le présent rapport leur étant consacré.

Il s'agit concrètement de trois audits achevés, voire de leur rapport final:

- décembre 2009: mise en œuvre des conventions-programmes RPT / audit transversal mené auprès de l'OFC, de l'OFAG, de l'OFEV, du SECO et de Swisstopo (cité: rapport d'audit transversal du CDF de 2009)
publié sous www.efk.admin.ch
- janvier 2012: surveillance par le biais des conventions-programmes / audit mené auprès de l'OFEV
- février 2012: mis en œuvre de la nouvelle politique régionale dans les cantons de Berne, Jura et Valais / audit mené auprès du SECO (cité: rapport 2012 du CDF sur la nouvelle politique régionale)
publié sous www.efk.admin.ch

En 2013, le CDF a réalisé deux autres audits dans le domaine des conventions-programmes. Les résultats déjà disponibles en décembre 2013 ont été pris en compte dans le présent rapport. Il s'agit des audits en cours ou rapports suivants:

⁴ Voir Huissoud Michel et Demaurex Grégoire, Audit des données cantonales de la péréquation financière, in: L'expert-comptable suisse, n° 1-2/2012.

- mai et juin 2013: audit du Fonds de développement régional ainsi que de la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale dans trois cantons / réalisé auprès du SECO. *Publication du rapport initialement prévue en janvier 2014, www.efk.admin.ch* (cité: rapport 2014 du CDF sur la nouvelle politique régionale)
- septembre à novembre 2013: audit des subventions dans les cantons et à l'OFEV, dans les domaines de la nature, du paysage ainsi que de la revitalisation.

3 Constatations du CDF

3.1 Généralités: simplification de la collaboration entre la Confédération et les cantons, mais optimisations encore nécessaires

Le CDF estime que globalement, le nouvel instrument de collaboration introduit il y a quatre ans complète judicieusement les formes de subventions antérieures. Utilisées à bon escient, les conventions-programmes contribuent à revaloriser les rôles de la Confédération et des cantons. En effet, la suppression du droit légal à des contributions liées aux coûts accroît le poids de la Confédération, les objectifs passant désormais au premier plan. L'administration fédérale peut ainsi mieux piloter l'usage de ses ressources et réagir plus sagement aux circonstances que sous l'ancien régime. Quant aux cantons, leur tâche est devenue plus exigeante. Ils sont davantage responsabilisés puisqu'il leur incombe de planifier, calculer et coordonner les projets avec leurs promoteurs, d'user au mieux de leurs propres ressources et d'axer leur contrôle de gestion non plus sur le respect du budget, mais sur la réalisation des objectifs. La marge de manœuvre de l'administration face au législateur s'est accrue au niveau tant fédéral que cantonal, et les tâches ont d'autant gagné en attrait. Enfin, la refonte de la collaboration a abouti à une simplification des flux financiers pour la Confédération. Les cantons en sont désormais les seuls destinataires, et en règle générale il suffit d'un paiement partiel par année et par convention. En lieu et place des milliers de paiements partiels et des contrôles permanents des coûts à effectuer, il ne faut plus surveiller, par domaine d'activité, qu'une seule convention par canton portant sur une période de quatre ans.

Par contre, le contrôle de gestion est devenu plus complexe pour les services impliqués, tout comme le contrôle effectué par le CDF et le CCF. Les contrôles portant sur les prestations et leur impact donnent beaucoup de travail et entraînent une lourde bureaucratie. Pour que le jeu en vaille la chandelle, il faudrait concrétiser le nouvel instrument de façon ciblée là où les conditions y sont favorables. De l'avis du CDF, les conventions-programmes sont loin d'être une panacée qui serait utilisable à grande échelle.

Dans son premier rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons, l'Administration fédérale des finances (AFF) écrit ceci: «*La contribution fédérale est désormais versée sous forme de contribution globale ou forfaitaire. Le contrôle de gestion permet de suivre la réalisation des objectifs fixés et de demander des*

amendements ou un remboursement (total ou partiel) de la contribution fédérale lorsqu'ils ne sont pas atteints.»⁵

Les choses ont beau paraître simples, ce mécanisme n'a hélas fonctionné jusqu'ici que dans de rares cas. Selon les propres constats du CDF, les décomptes de la première période de programme avec les cantons ont été souvent faits selon d'autres critères que la réalisation des objectifs. Soit les contributions liées aux coûts «supprimées» ont été discrètement maintenues, soit elles sont réapparues ouvertement vers la fin de la première période de programme, afin d'attester vis-à-vis de la Confédération de l'utilisation correcte de l'argent reçu. L'échec du mécanisme d'évaluation des objectifs tient principalement à la complexité de la réalité. Bien souvent, les services de la Confédération ou des cantons n'ont jusqu'ici ni l'expérience, ni la connaissance des liens de causalité nécessaires pour fixer des objectifs et des indicateurs directement applicables.

Aussi la création, par l'AFF, d'une plate-forme centrale d'échange d'expériences pour l'administration fédérale est-elle vue d'un bon œil. Elle devrait davantage s'occuper à l'avenir de la mise en place d'«objectifs et indicateurs raisonnables dans les conventions-programmes».

Si les pages qui suivent exposent certains problèmes il convient d'en excepter, à la connaissance du CDF, la *mesuration officielle* et la *lutte contre le bruit*. Ces deux domaines ont su implanter sans accroc majeur les conventions-programmes⁶. Tous deux s'y prêtaient bien: outre que les prestations à fournir sont standardisées, les objectifs sont clairement définis au préalable et acceptés, et reposent sur des analyses connues des causes et conséquences.

Exemple de la lutte contre le bruit

Il existe depuis des années des cartes recensant le potentiel d'assainissement au niveau suisse, ce qui permet à la Confédération d'avoir une stratégie claire. Les mesures de protection envisageables sont normalisées et se prêtent à une indemnisation forfaitaire. Leur efficacité est connue et peut faire l'objet de tests relativement simples, reconnus par les spécialistes. D'où des conditions idéales pour un contrôle de gestion axé sur les prestations et les résultats. Les cantons sont libres quant à la planification de sa mise en œuvre (marge de manœuvre opérationnelle). En outre, la limitation dans le temps des contributions fédérales incite fortement les cantons à procéder rapidement aux travaux requis. Les indications des cantons ont parfois largement excédé les possibilités financières de l'OFEV. Face à cette forte demande, il lui faut donc satisfaire à des exigences élevées d'objectivité et de transparence dans l'attribution des moyens financiers.

De telles conditions n'étaient pas réunies dans d'autres domaines d'utilisation des conventions-programmes. Plus un secteur est complexe ou varié, plus il est difficile d'y fixer des indicateurs ou des forfaits simples à gérer. Pourtant, on trouve même dans des domaines d'activité complexes des exemples probants de pilotage axé sur les prestations et les résultats, à l'instar des conventions-programmes de l'OFEV relatives aux parcs d'importance nationale.

⁵ Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons – 2008-2011, du 31 mars 2010, p. 89.

⁶ Dans le cas de la mensuration officielle, il reste toutefois d'anciens engagements à remplir en parallèle. Aussi les contributions ne sont-elles pas encore toutes versées dans le cadre de conventions-programmes.

3.2 Lenteur du changement de culture, d'une «pensée en termes de contributions liées aux coûts» à une «pensée en termes d'objectifs et d'indicateurs»

Le passage de la gestion de projet aux conventions-programmes exige de tous les collaborateurs impliqués qu'ils changent leur façon de penser. Or durant la première période de programme, l'évolution n'a pas toujours été suffisamment rapide. Bien souvent, le financement d'objets individuels à l'aide de contributions liées aux coûts prévalait encore dans la tête des gens. Des objectifs et des indicateurs avaient beau exister en parallèle, ils n'ont joué qu'un rôle secondaire pour le décompte des contributions.

Exemple tiré de la nouvelle politique régionale:

Selon les prescriptions légales, le SECO doit exiger des cantons, même sous le régime des conventions-programmes, qu'ils apportent la preuve d'un financement équivalent (50 % à charge de la Confédération, 50 % pour le canton). Il suffirait ici, selon l'ordonnance, d'une preuve apportée globalement pour le programme quadriennal, et donc il est superflu de préciser l'apport respectif pour chaque projet. Les cantons ont néanmoins fourni la preuve d'un financement à hauteur de 50 % pour chaque projet, ce qui fait que leurs rapports fourmillent de détails.

Dans plusieurs cantons, l'argent est transféré aux porteurs de projets par voie de décision. Le cas échéant, les contributions cantonales et celles de la Confédération continuent à faire l'objet de décisions séparées, comme du temps des contributions aux coûts.

De l'avis du CDF, il faudrait chercher à se détacher par étapes des projets individuels.

- Tout d'abord, il s'agit de trier les tâches pour lesquelles il est aisé d'identifier des indicateurs mesurables. Il importe d'acquérir dans ces domaines une solide expérience en dehors des projets individuels, et le nouveau contrôle de gestion doit obtenir la confiance mutuelle de la Confédération et des cantons.
- Puis les opérations seront étendues à d'autres domaines se prêtant à un pilotage global ou forfaitaire.
- Enfin, il faudra définir les domaines d'activité qui ne sont pas encore prêts pour un pilotage par objectifs et indicateurs. Le financement basé sur des contributions liées aux coûts y restera, à l'avenir aussi, l'approche la plus efficace. Mais comme les conventions-programmes permettent des décomptes globaux, il ne sera plus nécessaire de fournir à la Confédération un décompte séparé par micro-projet.

Ce changement de culture a également un impact sur les contrôles effectués. Comme la Confédération et les cantons sont désormais partenaires, il faut combiner le pilotage stratégique avec la surveillance classique. La réussite des conventions-programmes requiert davantage de confiance que les subventions classiques. Les échecs seront acceptés jusqu'à un certain point; au fil du temps, le pilotage et la surveillance permettront de les réduire au minimum. Le changement de culture constitue également un défi pour le CDF et ses partenaires cantonaux (CCF). Il s'agit de détromper les fausses attentes. Les contrôles des finances ne font pas partie du système et leurs

activités ne sauraient réparer les déficits de contrôle de gestion ou de surveillance. Les contrôles des finances exercent leur «surveillance financière» au sens d'une haute surveillance.

3.3 Absence ponctuelle d'incidences financières d'une bonne ou mauvaise mise en œuvre; incitations financières limitées à la phase des négociations

La nouvelle gestion publique insistait, à propos du passage des contributions liées aux coûts (pilotage axé sur les ressources – *input*) à un système d'objectifs et d'indicateurs (pilotage axé sur les prestations – *output*), sur l'élimination d'effets pervers⁷. Le concept des conventions-programmes partait de l'idée qu'en cas de réalisation des objectifs, le canton peut conserver la contribution fédérale indépendamment de ses dépenses effectives. A contrario, en cas de non-respect des objectifs, la Confédération devait exiger le remboursement complet ou partiel des contributions ou – si possible – demander une amélioration.

Comme l'a montré l'audit transversal de 2009, la Confédération n'a prévu que dans de rares domaines des incitations financières, au sens de vraies contributions forfaitaires ou globales. D'où le plus souvent une forte relativisation du caractère global des contributions.

Dans le cas de la politique régionale, le caractère global est compris au sens où en cas de réalisation des objectifs, le canton devra obligatoirement consacrer l'argent restant à d'autres projets dans le même domaine. Autrement dit, les coûts restent un paramètre déterminant dans la nouvelle politique régionale. Et si les objectifs n'ont pas été atteints, les conventions-programmes de politique régionale accordent aux cantons un droit à des contributions fédérales proportionnelles aux prestations qu'ils ont fournies. Une telle solution rappelle beaucoup les anciennes contributions liées aux coûts. L'aspect des coûts n'a pas disparu non plus dans le domaine de la mensuration officielle, où les ordonnances d'exécution prévoient toujours des tarifs et des suppléments.

Certaines conventions-programmes ont par contre introduit, pour la phase des négociations, un élément de pilotage basé sur des incitations financières: un canton soumettant un programme attrayant recevra plus d'argent de la Confédération. L'octroi des ressources dans un contexte de concurrence requiert toutefois une bonne vue d'ensemble, des critères stratégiques clairs de la part de la Confédération et des processus d'attribution transparents. Le CDF privilégie ici une procédure en deux étapes. La première consiste à établir les budgets des divers domaines à soutenir en fonction des ressources disponibles et de critères de répartition objectifs. Dans la seconde, il s'agira de comparer et d'évaluer les demandes reçues par domaine, en fonction des prestations et de la qualité attendues. De cette façon, des prestations équivalentes recevront le même soutien financier⁸.

⁷ La supériorité du pilotage axé sur les prestations et les résultats par rapport à un contrôle de gestion basé sur les ressources n'a jamais pu être démontrée dans la pratique. Le pilotage axé sur les résultats peut lui aussi comporter des effets pervers – indicateurs trop laxistes ou trop sévères, absence de lien entre l'objectif fixé, d'une part, et les indicateurs ou les prestations, d'autre part (problèmes de causalité), ou encore effets secondaires indésirables (p. ex. esprit de clocher).

⁸ On trouve un bon exemple de ce processus d'allocation des ressources à l'OFEV, dans le domaine du subventionnement des parcs d'importance nationale.

3.4 Antinomie entre le principe de légalité⁹ et la marge de manœuvre souhaitée par l'administration fédérale et par les administrations cantonales

Au *niveau fédéral*, les lois et ordonnances ont été réduites au strict minimum et des circulaires abrogées. Il s'agissait de créer ainsi une marge de manœuvre supplémentaire. Elle a en partie été exploitée, p. ex. dans la NPR. Néanmoins, de nouvelles normes administratives ont parfois pris le relais des actes législatifs ou réglementaires élagués. A l'OFEV p. ex., le déroulement des conventions-programmes fait l'objet d'un nouveau manuel détaillé.

Un travail d'optimisation s'impose pour obtenir une densité réglementaire adéquate¹⁰. Or il ne vaut la peine de conclure des conventions-programmes que là où la Confédération souhaite exercer un pilotage. Ce qui suppose que la Confédération les prescriptions minimales, ou du moins qu'elle ait une stratégie claire. Il est plus efficient sinon de recourir à la forme classique des subventions.

Au *niveau cantonal*, des transferts de compétences ont en partie annulé les avantages de la marge de manœuvre acquise. Dans certains cantons, les conventions-programmes sont soumises à l'adoption du Parlement, ou du moins du Conseil d'Etat. Avec pour effet que même les petits projets qui, jusque-là, relevaient de la compétence d'un chef d'office sont traités sous le nouveau régime par le gouvernement voire le parlement cantonal.

Exemple sur la question de la densité réglementaire

La loi sur la nouvelle politique régionale ainsi que ses dispositions d'exécution ne précisent pas le contenu des mesures que la Confédération est susceptible de soutenir. Lors de ses vérifications menées en 2011 dans les cantons, le CDF a constaté des divergences d'interprétation ponctuelles entre cantons quant à l'éligibilité des projets, et recommandé de régler de manière uniforme certaines questions controversées. Le SECO a refusé d'intervenir, en faisant valoir la marge de manœuvre volontairement accordée aux cantons et en renvoyant à l'arbre de décision remis aux cantons. Dans son audit de 2013, le CDF s'est concentré sur la délimitation entre la NPR et d'autres types de subventions. La NPR recoupe d'autres politiques sectorielles de la Confédération (tourisme, agriculture, politique énergétique, recherche et innovation, etc.). En l'occurrence, seul un usage coordonné des ressources est un gage d'utilité maximale pour les subventions allouées par la Confédération. Or la coexistence de systèmes de pilotage différents au niveau fédéral risque d'avoir un effet négatif sur cette coordination. Ainsi, une unité administrative pilotant des programmes n'a pas accès aux mêmes informations qu'un autre acteur recourant à des conventions de prestations ou soutenant des projets individuels.

⁹ Le principe de légalité est entendu ici au sens large (p. ex. sécurité juridique vs. marge de manœuvre de l'administration, prévisibilité de l'action administrative vs. flexibilité, traitement équitable des cantons vs. liberté d'action, etc.).

¹⁰ Le rapport du CDF sur l'audit transversal de 2009 a illustré l'antinomie entre la densité réglementaire et la marge de manœuvre accordée par l'image d'un cube ayant pour faces la densité normative, les objectifs fixés et les ressources à disposition. Voir rapport de l'audit transversal du CDF de 2009, p. 16 s.).

3.5 Renonciation à l'examen détaillé des objets individuels par la Confédération

Les conventions-programmes ont été conçues pour le pilotage des programmes. Si un projet individuel est de taille suffisante pour pouvoir être découpé en phases pertinentes, elles conviennent aussi au pilotage d'objets individuels. Par contre, cet instrument ne paraît guère convenir pour administrer de petits projets spécifiques. Le CDF part de l'idée que dans le cas des petits projets, les efforts liés au contrôle de gestion, avec les rapports sur les objectifs et les indicateurs, excèdent les avantages de la convention-programme et qu'il sera plus efficace, le cas échéant, de mettre à disposition des cantons une contribution globale destinée à leurs petits projets, en leur déléguant au passage tous les contrôles correspondants.

Ce point doit être envisagé conjointement avec le point 3.4 (antinomie entre le principe de légalité et la marge de manœuvre souhaitée). D'un côté, la réglementation a été élaguée (diminution des règles générales et abstraites au profit d'une maximum de marge de manœuvre), de l'autre la Confédération règle de petits projets jusque dans leurs moindres détails, par le biais de conventions individuelles. On trouve de tels exemples de pilotage notamment dans la politique régionale, dans la protection de la nature et du patrimoine, dans l'aménagement des eaux ou encore la protection de la faune et des oiseaux d'eau.

3.6 Présentation brute des propositions de programmes, transparence dans l'attribution des moyens financiers

Le CDF a constaté dans divers rapports que le mode d'attribution des ressources aux cantons était crucial pour le bon déroulement des conventions-programmes. La présence de critères d'attribution objectifs permet notamment d'assurer l'égalité de traitement entre les cantons.

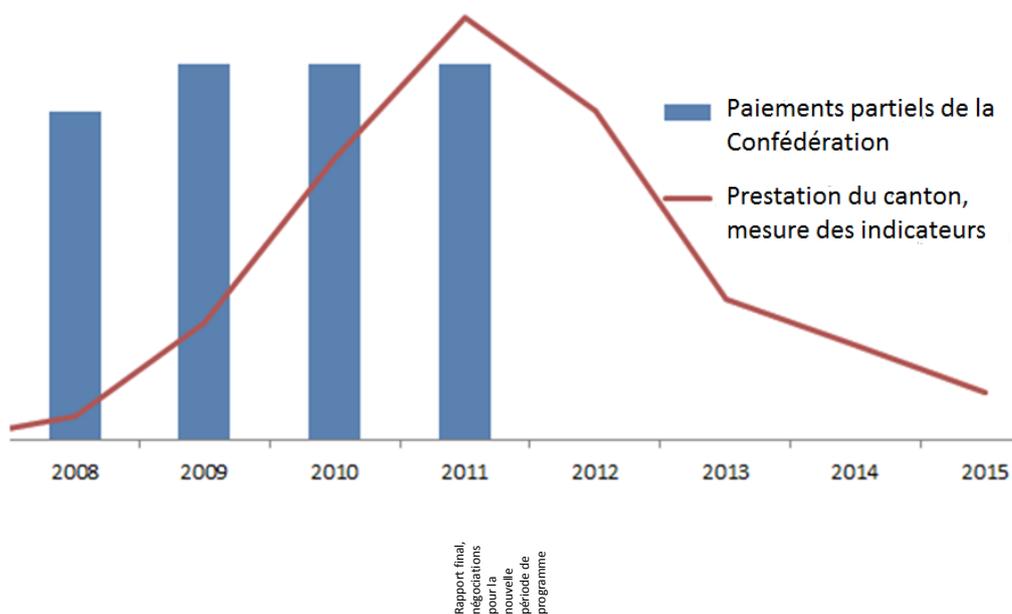
A l'OFEV, les demandes cantonales liées aux programmes ont parfois largement dépassé les ressources de la Confédération. Les conventions-programmes ne représentent que la part des programmes proposés sur lesquels l'OFEV et les cantons se sont entendus aux négociations (présentation nette). Soucieux de garder la vue d'ensemble des moyens accordés, le CDF préconise une présentation brute des programmes et une transparence accrue dans le processus d'attribution des ressources (voir point 3.3, incitations financières durant la phase de négociations).

3.7 Calendrier de mise en œuvre des programmes, «excédent d'engagements» et nécessité d'une gestion des changements

Dans la pratique, il n'est pas toujours possible de mesurer les prestations / indicateurs durant la période quadriennale. Les projets ont besoin d'une phase de démarrage, et leur réalisation n'intervient parfois qu'en fin de période. Par conséquent, l'évaluation des prestations exécutées sur la base des paiements partiels de la Confédération est décalée dans le temps. Il arrive même que les effets ne soient constatables que des années après la période de référence.

Dans la première période de convention-programme, le temps d'adaptation nécessaire a été sous-estimé (modifications de lois requises, mise en place de l'organisation et des processus, formations, etc.). Quelques cantons ont commencé avec du retard leurs activités liées au nouveau régime.

Présentation du déroulement chronologique de conventions-programmes



La Confédération renonce à délimiter dans le temps ses contributions, qui apparaissent dans ses comptes au moment du paiement. Ses unités administratives ont réagi par différentes méthodes au décalage temporel entre le paiement effectué et l'évaluation de la prestation fournie. Le problème ne se pose toutefois pas dans les cantons, qui procèdent à des régularisations au passif de leurs bilans et qui n'enregistrent dans leurs comptes de résultats que la part des prestations fournies.

- L'OFEV ajuste à la hausse ou à la baisse les tranches de paiement, par souci de faire coïncider les buts atteints avec les buts fixés et pour éviter les mouvements de fonds inutiles. Ses contrôles de gestion visent à déterminer à l'avance s'il faut réduire les paiements ou adapter les conventions. Au cours de la première période de programme, l'OFEV a dû adapter un tiers des conventions à une situation nouvelle.
- Dans la nouvelle politique régionale, le 3^e rapport annuel a été supprimé et il fallait procéder à la place la quatrième année, à l'occasion du 3^e et dernier rapport intermédiaire, à une estimation du niveau final d'utilisation des crédits. Le critère était de savoir si les cantons étaient en mesure de préciser l'emploi de cet argent jusqu'à la fin de la quatrième année. Les projets auxquels l'argent était destiné pouvaient être rattrapés avec ces ressources pendant quatre ans après la fin de la première période¹¹. L'argent dont l'emploi n'avait pu être justifié jusqu'à fin 2011 a dû être remboursé durant l'année 2012. Les remboursements ont principalement concerné les projets à caractère d'investissement (grands projets). Concrètement, les cantons ont restitué en moyenne 40 % des prêts consentis. Les remboursements ont été moins élevés dans le cadre des contributions à

¹¹ Les projets Interreg réalisés dans le cadre de la NPR bénéficient d'un délai plus long.

fonds perdus, où la flexibilité est plus grande qu'avec les prêts. Il convient de signaler que les paiements du SECO au titre de la nouvelle politique régionale ne sont pas soumis – à la différence de ceux d'autres unités administratives de la Confédération recourant aux CP – au principe de l'annualité du droit des crédits, car le financement des subventions provient du Fonds de développement régional.

- L'Office fédéral de la culture (OFC) a choisi, durant la première période de programme, une mauvaise solution pour la protection des monuments. Les paiements aux cantons ont été effectués comme dans le passé en fonction du degré d'avancement des travaux. Or le principe d'annualité applicable aux crédits de paiement ne permet pas de rattraper au cours des années suivantes ce qui a été négligé au début. Les conventions-programmes doivent impérativement être liées à des paiements partiels forfaitaires, pour éviter tout *excédent d'engagements* en fin de période. Concrètement, cela signifie qu'au bout du compte le crédit inutilisé devient caduc même si les engagements n'ont pas encore été remplis. L'art. 20a de la loi sur les subventions tient compte d'un tel scénario, en autorisant expressément des paiements forfaitaires pour les conventions-programmes.

Par ailleurs, les solutions développées dans la pratique soulèvent la question de la procédure de modification des conventions-programmes. Leur durée est en principe de quatre ans, sans possibilité d'en modifier le concept d'origine¹². Tant que les changements se font d'un commun accord, ils ne paraissent pas problématiques, à ceci près qu'il existe des limites formelles. Ainsi, les contrats conclus par les gouvernements cantonaux ne peuvent être modifiés à volonté par l'administration. Autre point délicat, les offices se bornent souvent à fixer les compétences pour la conclusion de conventions, sans préciser les modalités pour les modifications utiles.

Un assouplissement envisageable pour l'instrument des CP consisterait à régler les objectifs et le cadre dans les conventions signées par les instances politiques, en laissant aux administrations concernées le soin de définir les mesures concrètes à prendre, les indicateurs et les montants concrets, puis de les adapter le cas échéant. La mensuration officielle constitue un bon exemple à cet égard¹³.

¹² Des réglementations spéciales ont été partiellement adoptées. Le SECO a p. ex. inscrit, dans les conventions de la première période de programme, des droits de résiliation unilatéraux pour la fin d'une année civile. Si aucun canton n'en a fait usage, les objectifs des conventions ont été régulièrement adaptés au contexte, dans le domaine de la politique régionale également.

¹³ Outre le rapport transversal de 2009, le présent rapport s'est appuyé sur une présentation de Markus Sinniger, responsable de la Direction générale de la mensuration officielle chez Swisstopo (séminaire d'échange d'expériences sur les conventions-programmes de l'AFF du 2 mai 2012).

Exemple de la mensuration officielle

La mensuration officielle a trouvé une bonne combinaison entre le caractère contraignant des programmes et la gestion des changements.

En principe, 20 % des contributions fédérales sont retenues jusqu'à l'achèvement complet du programme. La convention-programme quadriennale définit le cadre des prestations ainsi que le crédit d'engagement. En outre, une convention de prestations fixe à chaque fois les tranches de paiement ainsi que les prestations concrètes. D'où une certaine flexibilité en vue de procéder à des reports.

La mise en œuvre opérationnelle (qualité) repose sur les rapports des cantons. La Confédération procède toutefois à des contrôles par échantillonnage avant le paiement final.

Une procédure par étapes a facilité la mise en place: la mensuration officielle a introduit progressivement les conventions-programmes. Durant la première période, 7 % des tâches ont été réalisées sur la base de forfaits de programmes; le pourcentage est passé à 35 % dans la deuxième période, et l'idée est de franchir le seuil de 60 % durant la troisième période.

3.8 Défis posés par la collaboration intercantonale et par la participation de tiers

La biodiversité, la sylviculture, les cours d'eau ou les espaces protégés font fi des frontières cantonales. De même, les espaces économiques régionaux sont constitués par le territoire de plusieurs cantons.

Au cours de la première période de programme, les tâches supracantonales étaient généralement attribuées dans la convention à un canton chef de file, dont les possibilités d'influence sur les acteurs extracantonaux étaient limitées. Les cantons sont d'ailleurs en compétition entre eux, ce qui favorise l'esprit de clocher dans les conventions-programmes.

Le CDF se félicite de la volonté de conclure davantage de conventions avec la participation simultanée de plusieurs cantons. Il devrait également être possible de conclure des conventions avec des plates-formes supracantonales. Une telle approche simplifie les flux de communication et l'activité de rapport. Toutefois, la mise en place de plates-formes supracantonales suppose de régler en détail les structures juridiques, soit les tâches, compétences et responsabilités des cantons participants, de la plate-forme ainsi que de la Confédération.¹⁴

Les conventions-programmes sont conclues entre la Confédération et les cantons, encore que la participation formelle des communes ait aussi été recherchée, selon l'art. 19, al. 2 et l'art. 20a, al. 3, LSu. En pareil cas, cette approche s'est avérée impraticable pendant la première période. Dès qu'il a fallu impliquer formellement des communes ou des acteurs privés, la voie classique des

¹⁴ Dans le programme d'assainissement des bâtiments de l'OFEV, volet A, où 25 cantons ont cédé à la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) leurs compétences en matière de conventions-programmes, les structures juridiques sont réglées de manière peu claire (rapport du CDF n° 1.13082.810.00299.03).

décisions de subventions s'est avérée bien plus simple. La participation de communes et de tiers est donc généralement restée une affaire cantonale. Compte tenu du temps limité à disposition pour préparer et négocier les programmes avec la Confédération, cet instrument atteint ses limites pour des raisons pratiques, quand il faut encore prévoir la participation des communes ou de tiers.

3.9 Optimisation du contrôle de gestion, des rapports et de la surveillance

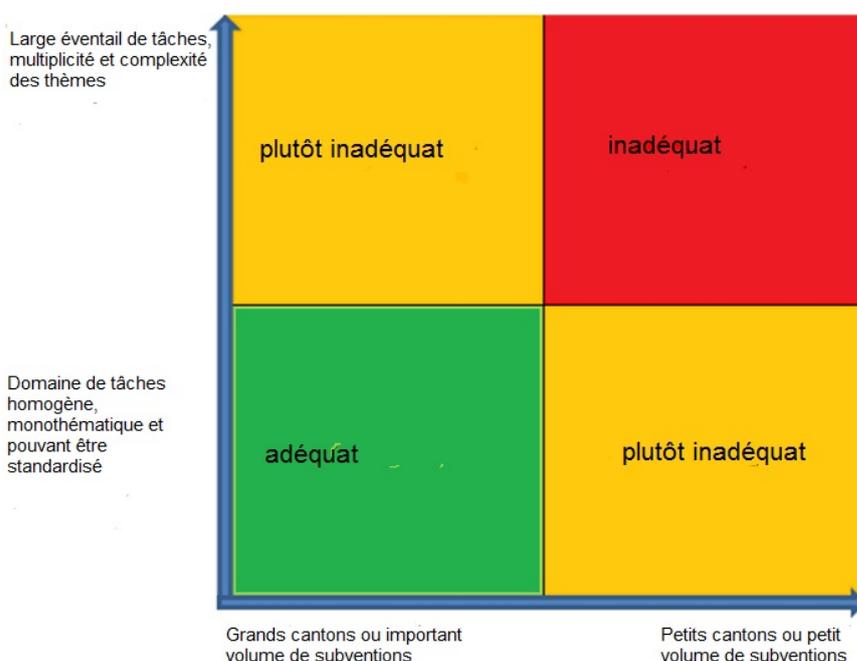
3.9.1 Concentration du contrôle de gestion sur les tâches essentielles, justifiant des contrôles axés sur les prestations et les résultats

La mise au point d'un système d'objectifs et d'indicateurs en vue du pilotage des subventions fédérales exige davantage d'efforts, en matière de contrôles de gestion et de rapports, que les classiques contributions liées aux coûts. Ce constat vaut pour l'administration fédérale comme pour les administrations cantonales. Le CDF a l'impression, sur la base de ses audits menés dans les cantons, qu'un tel système peut très vite embarrasser les petits cantons. En outre, les petits volumes de subventions fédérales réparties entre les cantons selon le principe de l'arrosoir impliquent un travail de contrôle disproportionné pour la Confédération¹⁵.

Il est plus facile de fixer des objectifs, des indicateurs et des forfaits dans les secteurs de tâches homogènes et monothématiques (p. ex. mensuration officielle, lutte contre le bruit) que dans les domaines complexes et offrant une grande diversité thématique (p. ex. nouvelle politique régionale).

Le CDF a défini schématiquement, à partir du volume des subventions et de la complexité du domaine, le champ où les conventions-programmes peuvent contribuer à des améliorations substantielles du pilotage des subventions fédérales.

¹⁵ Dans les deux premières périodes de programme, les expériences du passé ont joué un rôle déterminant dans la répartition entre les cantons des moyens financiers à disposition. Le changement de système a certes entraîné certaines adaptations. Outre que les cantons à fort potentiel de ressources ont bénéficié eux aussi des conventions-programmes, quelques cantons ont tardé à reprendre le nouveau système. Mais dans l'ensemble, le tableau de répartition des moyens financiers est resté similaire à celui de l'ancien régime.



En d'autres termes, plus le volume des subventions est grand et plus le domaine de tâches est homogène, plus le surcroît de travail administratif lié au pilotage par les prestations (output) et au contrôle de gestion axé sur les résultats se justifie.

3.9.2 Développement d'un modèle d'impact spécifique aux programmes, comme condition de mise en place d'objectifs mesurables

La formulation d'objectifs prévisibles, avec les facteurs et limites à prendre en compte dans ce contexte (indicateurs), n'en est parfois qu'à ses débuts, selon le domaine d'application.

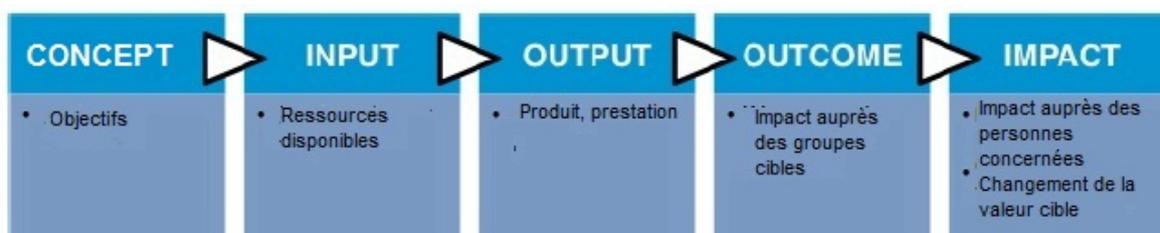
Dans le cas de la politique régionale, la première période de programme avec les cantons n'a pas été décomptée sur la base de la réalisation des objectifs, mais en fonction du taux d'utilisation des moyens financiers (état des engagements financiers à la fin de la première période). Ni la Confédération, ni les cantons n'avaient prévu, dans les programmes 2008 à 2011 de la NPR, de conséquences concrètes au cas où les porteurs de projets n'auraient pas atteint leurs objectifs. Il n'y avait pas non plus d'incitation financière à réaliser les objectifs de la manière la plus rationnelle possible. Au motif que les conditions d'évaluation du degré de réalisation des objectifs de la NPR, soit la présence d'objectifs précis et la possibilité d'en mesurer le degré de réalisation, n'étaient pas encore réunies dans la pratique. Dans d'autres domaines, l'OFEV est allé plus loin dans le versement de contributions forfaitaires ou de contributions basées sur le degré de réalisation des objectifs¹⁶. La pratique n'est toutefois pas uniforme et, dans les domaines de la nature et du

¹⁶ A l'OFEV, le domaine des parcs constitue un bon exemple de contrôle de gestion axé sur les prestations. Autre point positif à signaler, le manuel élaboré par l'OFEV pour la mise en œuvre des CP prévoit pour chaque domaine des exemples d'indicateurs, subdivisés en indicateurs de prestations (nombre, étendue) et en indicateurs de qualité (exigences techniques).

paysage comme de la revitalisation, l'OFEV verse aussi parfois sans le dire ouvertement des contributions liées aux coûts¹⁷.

Lors de son audit de 2013 portant sur la NPR, le CDF s'est concentré sur l'aspect du pilotage axé sur les prestations¹⁸. Pour pouvoir effectuer des mesures probantes du degré de réalisation des objectifs, il faudrait développer un modèle d'impact au niveau du programme (et non des projets individuels).

Exemple de chaîne d'impacts¹⁹



Un modèle d'impact peut s'avérer précieux pour illustrer de manière limpide les effets d'un programme. Il en montre les interactions, du stade de la planification jusqu'aux effets. Il repose sur des hypothèses implicites concernant les liens attendus entre les objectifs, les mesures de mise en œuvre (input), les prestations fournies (output) et l'impact auprès des groupes-cibles (outcome) ainsi que des personnes concernées (impact). Un tel modèle a pour but de clarifier le mandat et les attentes sur ce qui pourra être atteint.

Marche à suivre: il faut d'abord fixer l'objectif du programme, et à partir de là élaborer le modèle d'impact. Ce modèle servira à définir des mesures adéquates et des valeurs de contrôle, de façon à pouvoir surveiller le degré de réalisation des objectifs à chaque phase. Une sorte de calcul rétroactif, basé sur l'impact recherché, montrera les facteurs en amont («outcome» et «output») et indiquera les valeurs de contrôle servant à rendre visibles les progrès pendant la réalisation. Il s'agit d'inclure dans cette analyse les facteurs de cause ayant une influence positive ou négative sur la réalisation des objectifs, mais qui n'ont rien à voir avec les mesures adoptées.

¹⁷ Par exemple, des CP ont défini comme *indicateur* pour mesurer le degré de réalisation des objectifs l'*utilisation de certains montants en espèces*, ce qui équivaut en définitive aux contributions liées aux coûts.

¹⁸ Voir le rapport 2014 du CDF sur la nouvelle politique régionale, point 2.3.3; voir aussi la feuille de résultats «Travail orienté vers l'efficacité dans la NPR», fruit des séances tenues en 2013 par la communauté du savoir-faire «NPR orientée vers l'efficacité». Regiosuisse, plate-forme du savoir créée sur mandat du SECO pour apporter un soutien pratique aux acteurs de la politique régionale, a organisé en 2013 (soit pendant les audits du CDF) trois séances consacrées au travail orienté vers l'efficacité dans la NPR, dont les résultats ont été publiés sous forme de guide. Le CDF y a participé, dans le cadre de son audit. www.regiosuisse.ch/download

¹⁹ Tiré des pages 3 et 4 de la feuille de résultats «Travail orienté vers l'efficacité dans la NPR», voir note 14.

Comme les CP de la Confédération sont généralement conclues et décomptées sur une période de quatre ans, le contrôle de gestion opérationnel devrait se référer à des indicateurs mesurables après quatre ans. En règle générale, il s'agit des grandeurs fixées pour les phases «input» et «output» du modèle d'impact. Quant aux impacts («outcomes», «impacts»), ils ne sont bien souvent constatables qu'un certain temps après la période quadriennale. Leur mesure et leur appréciation serviront surtout à corriger le cap dans les nouvelles CP, si les effets ne correspondent pas aux attentes initiales. L'analyse des effets des programmes dépasse généralement les possibilités du contrôle de gestion opérationnel et doit être complétée par des concepts d'évaluation adéquats. Enfin, les futures évaluations supposent que les CP de la Confédération reposent d'emblée sur un modèle d'impact clair et qu'elles précisent les attentes à l'avance, au lieu de les définir rétrospectivement.

3.9.3 Optimisation des rapports et de la communication avec les cantons

Le concept prévu à l'introduction des CP, basé sur des rapports annuels, des rapports à mi-parcours et des rapports finaux, a subi diverses adaptations durant sa phase de mise en œuvre.

L'OFEV a renoncé aux rapports à mi-parcours et aux rapports finaux. A la place, les rapports annuels ont été étoffés, si bien que des prévisions indiquent presque chaque année si le programme sera vraisemblablement respecté, et que les écarts y sont identifiés de bonne heure. L'OFEV vise à faire coïncider les buts atteints avec les buts fixés. Dans la mensuration officielle, les tranches annuelles des CP sont concrétisées dans des conventions de prestations, de façon à limiter autant que possible les mouvements d'argent.

Au SECO, il fallait fournir un rapport annuel après les deux premières années puis directement, au milieu de la quatrième année, le rapport final contenant des prévisions sur le déroulement de toute la période. Les cantons ont encore dû, dans un délai très bref, soit confirmer les prévisions du rapport final à la fin de la période quadriennale, soit exposer les écarts constatés. Autrement dit, deux rapports d'affilée leur étaient demandés dans un très court laps de temps. Le rapport final a servi, dans la seconde moitié de la quatrième année, de base aux négociations de la nouvelle période de programme, mais pas au décompte des contributions fédérales. Ces dernières ont été comptabilisées au cours de la cinquième année sur la base des engagements contractés par les cantons jusqu'à la fin de la quatrième année. Les remboursements des cantons (mesurés par rapport au montant prévu pour le programme) ont été plus élevés au SECO qu'à l'OFEV. On ne connaîtra toutefois définitivement qu'à la fin de la deuxième période de programme le montant final remboursé car dans la NPR, les cantons disposent de quatre années supplémentaires pour honorer les obligations souscrites durant la période déterminante.

La procédure adoptée à l'OFEV a pour avantage sur celle du SECO que les cantons ont reçu moins de transferts en avance, et qu'il n'est pas nécessaire de rédiger deux rapports d'affilée.

Les CP visent à simplifier l'administration des subventions fédérales. Au SECO et en partie aussi à l'OFEV (nature, paysage et revitalisation), les rapports établis par les cantons durant la première période ont été en principe trop détaillés et donnent trop d'informations au niveau des projets au lieu des programmes. Des simplifications seraient souhaitables, par le biais d'une séparation claire entre les prestations indemnisées forfaitairement, les contributions globales basées sur un budget dûment contrôlé et les contributions globales allouées aux petits projets. Il resterait possible de

décompter une partie des conventions-programmes sur la base des coûts effectifs, à condition de l'indiquer de façon transparente.

3.9.4 Nécessité d'une surveillance ciblée

Les unités administratives de la Confédération prévoient, dans le cadre de leurs activités de contrôle de gestion et de surveillance, des visites dans les cantons, afin de contrôler sur place les indicateurs de prestations ou les exigences qualitatives. De l'avis du CDF, ces contrôles par échantillonnage sont réalisés de façon «trop mécanique» et n'entrent pas suffisamment dans les détails pour permettre d'identifier les prestations insuffisantes ou les problèmes de qualité. D'où l'importance de ne pas éparpiller les ressources à disposition, mais de les réserver expressément aux grosses transactions ou aux postes présentant de graves risques potentiels.

4 Conclusions pour la suite des conventions-programmes

4.1 Eviter les contrôles détaillés de subventions distribuées par arrosage

Les conventions-programmes ont été introduites pour permettre à la Confédération un pilotage plus ciblé. Il s'agissait d'abandonner le principe de l'arrosoir, afin d'accorder les subventions en fonction d'objectifs. La suppression des suppléments accordés en fonction de la capacité financière va dans ce sens. Malheureusement, même sous le régime des CP, trop de contributions sont versées ouvertement ou de manière déguisée sous forme de contributions liées aux coûts. Le CDF y voit un risque que malgré les CP, le principe de l'arrosoir persiste et soit simplement complété par un tableau de bord sophistiqué destiné aux contrôles de gestion.

4.2 Conclusion

Là où des contributions fédérales sont versées sur la base de conventions-programmes, un préfinancement de la Confédération est prévu. Autrement dit, l'art. 23 LSu en vertu duquel les paiements ne sont effectués qu'en fonction du degré d'avancement des travaux ne s'applique pas aux CP. Ce qui suppose de fixer les objectifs et les indicateurs de manière suffisamment concrète pour permettre de juger du respect des objectifs prévus contractuellement.

Pour atteindre l'objectif initial des conventions-programmes, soit le versement de contributions fédérales calculées de façon forfaitaire ou globale, des progrès restent nécessaires en termes de fixation d'objectifs concrets et de mise au point d'indicateurs appropriés pour la mesure du degré de réalisation des objectifs.

En conclusion, 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 (efficacité);
- entraînent de lourdes contraintes bureaucratiques (économie), 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 par ailleurs que les conventions-programmes constituent un instrument exigeant pour tous les acteurs impliqués, dont la bonne mise en œuvre requiert de l'expérience. D'où la nécessité d'en améliorer encore l'usage au cours des années à venir.

Annexe 1: Abréviations et glossaire

AFF	Administration fédérale des finances
Art.	Article
CCF	Contrôle cantonal des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
Contribution forfaitaire	Cette notion recouvre, dans le cadre des conventions-programmes, les contributions définies par unité administrative. Comme p. ex. un montant calculé en francs par km pour l'exécution d'une tâche. La contribution ne dépend pas des frais subis par le bénéficiaire de la subvention et l'incite à accomplir efficacement son travail, dans l'esprit de la nouvelle gestion publique. Il faut toutefois que la tâche / la prestation attendue se prête à une description standardisée. Les contributions forfaitaires sont plus simples à gérer que les contributions globales.
Contribution globale	<p>Lors de l'introduction des conventions-programmes, cette notion signifiait que les subventions allouées par la Confédération aux cantons dépendent non plus des coûts, mais du degré de réalisation des objectifs, documenté par des indicateurs. Ce genre de contribution a beau inciter à fournir efficacement les prestations, dans l'esprit de la nouvelle gestion publique, son utilisation s'avère très complexe.</p> <p>Dans le contexte des conventions-programmes, cette notion désigne une sorte de plafond de coûts. Le canton bénéficiaire peut prétendre, pour une tâche spécifique, à des subventions versées d'avance à concurrence d'un certain montant. Le canton rentrera dans ses frais s'il respecte le budget. S'il ne remplit pas sa tâche, il n'y aura aucune conséquence, hormis l'obligation de rembourser la contribution reçue. Ce genre de contribution comporte peu d'incitations financières à effectuer une tâche de manière efficiente, au sens de la nouvelle gestion publique.</p>
CP	Convention-programme
Cst.	Constitution fédérale
Interreg	Interreg est un programme régional de l'Union européenne (UE) visant à encourager la collaboration transfrontalière, auquel les Etats non membres peuvent également participer. Les projets Interreg ont été intégrés, dès la première période de programme, aux conventions-programmes conclues avec les cantons.
LCO ₂	Loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO ₂
LFC	Loi sur les finances de la Confédération
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage
LSu	Loi sur les subventions

MCH 2	Modèle comptable harmonisé de deuxième génération, normes de présentation des comptes à l'usage des cantons
NPR	Nouvelle politique régionale
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFC	Office fédéral de la culture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
RPT	Réforme de la péréquation des finances et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie