

Évaluation des conventions-programmes dans le
domaine de l'environnement

Rapport sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Lucerne, le 7 mai 2015

IMPRESSUM

Auteurs/auteures

David Walker, dipl. Forsting. EPF (direction de projet)

Chantal Strotz, M.A. sciences politiques

Flurina Landis, lic. ès sc. pol.

Dr Stefan Rieder

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

Tél. +41 (0)41 226 04 26

interface@interface-politikstudien.ch

www.interface-politikstudien.ch

Mandant

Office fédéral de l'environnement (OFEV), CH-3003 Berne

L'OFEV est un office du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

Durée

De juillet 2014 à mai 2015

Groupe d'accompagnement

Christine Hofmann, OFEV, directrice suppléante

Daniel Lehmann, OFEV, section Finances et controlling

Franziska Furrer, OFEV, section Finances et controlling

Arthur Sandri, OFEV, section Glissements de terrain, avalanches et forêts protectrices

Référence bibliographique

Walker, David ; Strotz, Chantal ; Landis, Flurina ; Rieder, Stefan (2015) : Évaluation des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement. Rapport à l'intention de l'Office fédéral de l'environnement OFEV, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne.

Remarque

Le présent rapport a été réalisé sur mandat de l'OFEV. Seul le mandataire porte la responsabilité de son contenu.

Référence du projet

Numéro de projet : P14-30

TABLE DES MATIÈRES

I	RÉSUMÉ ET ÉVALUATION GLOBALE	4
1.1	Adéquation des objets d'évaluation	4
1.2	Évaluation globale	11
2	SITUATION INITIALE, OBJECTIFS ET MÉTHODE	15
2.1	Situation initiale	15
2.2	Objectifs et questions posées	16
2.3	Conception de l'évaluation et démarche employée	16
2.4	Structure du rapport	18
3	OBJET D'ÉVALUATION 1 : INSTRUMENTS DE LA CONVENTION-PROGRAMME	19
3.1	Manuel sur les conventions-programmes	19
3.2	Manuel interne de l'OFEV	24
3.3	Contributions fédérales prévues	25
3.4	Convention-programme	28
3.5	Instruments de compte rendu	30
4	OBJET D'ÉVALUATION 2 : STRUCTURES ET PROCESSUS	34
4.1	Organisation et ressources de l'OFEV	34
4.2	Préparation des négociations relatives aux conventions	39
4.3	Négociations relatives aux conventions	41
4.4	Contrôles par sondage et échanges d'expériences	44
4.5	Modification des conventions-programmes	48
4.6	Adaptations intercantionales au système des conventions-programmes	51
5	ÉVALUATION THÉORIQUE DU SYSTÈME DES CONVENTIONS-PROGRAMMES	53
	ANNEXE	59
A1	RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	59
A2	INTERVIEWS D'EXPERTS	61
A3	INFORMATIONS CONCERNANT L'ENQUÊTE EN LIGNE	62

I RÉSUMÉ ET ÉVALUATION GLOBALE

En 2008, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a mis en place des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement. Ces conventions-programmes découlent directement de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Différents instruments ont été créés en vue de leur mise en œuvre et sont employés par la Confédération et les cantons dans le cadre de processus et de structures définis.

L'OFEV a mandaté la présente évaluation portant sur les instruments mais aussi sur les processus et structures employés dans le cadre des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement.

Objectif et objets de l'évaluation

La présente évaluation a un caractère avant tout formatif. Elle vise à contribuer à améliorer les instruments employés et à optimiser les procédures et processus d'élaboration, de mise en œuvre et de vérification des conventions-programmes.

Cinq instruments sont utilisés dans le cadre des conventions-programmes ; ils constituent l'*objet d'évaluation 1* : Manuel sur les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement, Manuel interne de l'OFEV, contributions fédérales prévues, conventions-programmes et instruments de compte rendu. L'*objet d'évaluation 2* comprend les structures et processus suivants : organisation et ressources de l'OFEV, préparation des négociations relatives aux conventions, négociations elles-mêmes, contrôles ponctuels et échanges d'expériences, modification des conventions-programmes et adaptations au système des conventions-programmes au sein des différents cantons.

Procédure

Sur le plan de la méthode, l'évaluation s'appuie sur l'analyse de documents, sur des interviews menées selon un schéma prédéfini avec des collaborateurs et des collaboratrices de l'OFEV et des cantons de Berne, du Jura, du Valais et de Zurich, ainsi que sur une enquête en ligne conduite auprès de tous les personnels de l'OFEV et des cantons qui ont affaire aux conventions-programmes dans le domaine de l'environnement.

Afin de remplir l'objectif formatif de la présente évaluation, des résultats intermédiaires ont été présentés à la commission de coordination des conventions-programmes (Coco CP) de l'OFEV en août 2014 et en février 2015. En particulier, des propositions d'amélioration du système de conventions-programmes ont été discutées avec la Coco CP en août 2014, puis exposées lors des interviews et de l'enquête en ligne menée auprès des personnes impliquées afin de connaître leur avis à ce sujet.

1.1 ADÉQUATION DES OBJETS D'ÉVALUATION

Cette section récapitule les conclusions de l'examen de l'adéquation des différents objets d'évaluation présentés dans les chapitres 3 et 4 et comprend une liste de recommandations correspondantes.

1.1.1 OBJET D'ÉVALUATION 1 : INSTRUMENTS DES CONVENTIONS-PROGRAMMES

Concernant l'évaluation des instruments employés pour la mise en œuvre des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement, nos conclusions sont les suivantes.

Manuel sur les conventions-programmes

Le Manuel sur les conventions-programmes (Manuel CP) et les explications spécifiques qu'il contient pour les dix conventions-programmes relevant des différents domaines sont perçus pour l'essentiel de manière positive par tous les acteurs impliqués. En particulier, la plupart des personnes interrogées se disent satisfaites du Manuel CP en ce qui concerne les aspects de forme comme la structure, le langage et le volume. Le jugement des utilisateurs et utilisatrices dans les cantons avant tout est légèrement plus critique quant au degré de détail du Manuel CP. Dans plusieurs domaines, la densité normative des explications spécifiques est considérée comme trop élevée.

Concernant le Manuel CP, nous formulons les recommandations suivantes :

- La structure actuelle du Manuel CP, avec ses parties indépendantes pour chacune des dix conventions-programmes, doit être conservée.
- Pour chaque convention-programme, les relations de cause à effet doivent être présentées de façon explicite dans la section politique de programme des explications spécifiques.
- Dans certaines conventions-programmes, les contenus (la politique de programme, le calcul des moyens financiers et surtout les annexes par exemple) et la « densité normative » doivent être réduits à l'essentiel.
- Il faut examiner si un plus grand nombre d'informations détaillées et de réponses aux questions ouvertes qui se posent au cours du déroulement des conventions-programmes pourraient figurer sur le site Internet de l'OFEV.

Manuel interne de l'OFEV

L'organisation et le processus de mise en œuvre des conventions-programmes sont fixés dans le Manuel interne de l'OFEV. Ce manuel est jugé adéquat et compréhensible par l'ensemble du personnel de l'OFEV. Les obligations des différents organes et les missions des divisions spécialisées ainsi que de la direction de l'OFEV y sont décrites avec précision et de façon claire. Certains détails permettraient d'améliorer ce manuel pour l'utilisateur.

Concernant le Manuel interne de l'OFEV, nous formulons les recommandations suivantes :

- En ce qui concerne la description du processus de préparation des conventions-programmes, il faut préciser davantage le déroulement de l'adaptation des ordonnances concernées et veiller à ce qu'il concorde avec le remaniement du Manuel CP.

- Il faut ajouter un organigramme des organes de l'OFEV dans le Manuel interne de l'OFEV.

Contributions fédérales prévues

Les contributions fédérales prévues se composent des explications spécifiques figurant dans le Manuel CP et des informations fournies aux cantons par l'OFEV en vue de la préparation des négociations relatives aux conventions. Ces contributions ont été jugées comme constituant un instrument adapté et utile par la majorité des personnes interrogées de l'OFEV et des cantons. Une partie du personnel des cantons fait observer que les informations de l'OFEV nécessaires à la préparation concrète des négociations et à la coordination avec la planification financière cantonale sont fournies trop tard.

Une proposition d'amélioration a été soumise aux personnes interrogées au sujet des contributions fédérales prévues, en l'occurrence que l'OFEV donne aux cantons une consigne de priorité quant aux contenus pour les différentes conventions-programmes. Dans le cadre de l'enquête en ligne, les répondants de l'OFEV comme des cantons étaient pour moitié en faveur de cette proposition et pour moitié contre. Cette proposition a été jugée comme étant en opposition avec l'idée directrice de la RPT par les représentants et représentantes des cantons lors des entretiens de groupe ainsi que par une partie des membres de la Coco CP : en formulant des consignes de priorités cantonales, la Confédération s'immiscerait par trop à un niveau où la responsabilité opérationnelle est aux mains des cantons.

Concernant les contributions fédérales prévues, nous recommandons que l'OFEV s'abstienne de formuler des consignes de priorités et se contente d'émettre éventuellement, à l'adresse des cantons, des propositions sur les grands axes de mise en œuvre envisagés par la Confédération dans un canton.

Conventions-programmes

Plus de 90 % des personnes qui ont pris part à l'enquête en ligne jugent la convention-programme elle-même, en tant que contrat de droit public entre la Confédération (OFEV) et les cantons, comme étant compréhensible. Quatre personnes sur cinq ayant répondu aux questions estiment en outre que le contenu des conventions-programmes est vérifiable. La critique émise par une petite partie des personnes interrogées porte avant tout sur les indicateurs associés aux conventions-programmes. Ainsi, dans certains domaines, le nombre des indicateurs fixés est jugé trop élevé (en particulier dans les domaines Protection de la nature et du paysage, Parcs d'importance nationale, Biodiversité en forêt). Par ailleurs, d'aucuns déplorent que les indicateurs soient trop étroitement axés sur des contenus spécifiques, entraînant un manque de souplesse quant à la mise en œuvre par les cantons.

Nous ne formulons aucune recommandation concernant les conventions-programmes. La critique portant sur les indicateurs tient au degré de détail des politiques de programme pour chaque convention-programme dans le Manuel CP. Nous avons fait une recommandation correspondante concernant le Manuel CP.

Instruments de compte rendu

Concernant les instruments de compte rendu, l'évaluation a porté d'une part sur le formulaire de rapport annuel des cantons et, d'autre part, sur la banque de données interne de l'OFEV.

Le formulaire de rapport annuel est l'instrument le plus critiqué par les acteurs interrogés. Quelque 40 % des personnels de l'OFEV et des cantons ayant répondu affirment que l'avancement du programme ne peut être documenté de manière satisfaisante à l'aide des rapports annuels.

Les personnes utilisant le formulaire pour leur travail estiment que quelques modifications formelles et de contenu suffiraient à en accroître l'utilité. Les avis sont partagés quant à la mention ou non de la qualité de la prestation réalisée dans le formulaire des rapports annuels. Près de 40 % des collaborateurs et des collaboratrices de l'OFEV et environ 50 % de ceux et celles des cantons ont refusé une proposition correspondante dans l'enquête en ligne. Le principal argument avancé contre celle-ci est que l'appréciation qualitative de la prestation réalisée doit être vérifiée dans le cadre de contrôles par sondage sur place.

Concernant les formulaires de compte rendu, nous formulons les recommandations suivantes :

- Les formulaires de rapports annuels doivent être limités aux paramètres de contrôle nécessaires et mis en adéquation avec les indicateurs de la convention-programme.
- Les valeurs annuelles des paramètres de contrôle doivent être présentées en plus des valeurs cumulées afin de documenter plus clairement l'avancement effectif du programme.
- Il faut s'interroger une nouvelle fois sur les avantages et les inconvénients de l'établissement des rapports annuels par Internet.

La banque de données interne de l'OFEV, dans laquelle sont enregistrés les rapports annuels de toutes les conventions-programmes des cantons, n'est effectivement utilisée que par deux membres du personnel de l'OFEV sur cinq environ. Au lieu de s'en servir eux-mêmes, un grand nombre de collaborateurs et collaboratrices de l'OFEV recourent à l'offre de la Coordination centrale Conventions-programmes.

1.1.2 OBJET D'ÉVALUATION 2 : STRUCTURES ET PROCESSUS

L'évaluation des structures et des processus de mise en œuvre des conventions-programmes a abouti aux conclusions suivantes.

Organisation et ressources de l'OFEV

Du point de vue du personnel de l'OFEV, les structures en place fonctionnent bien. Les collaborateurs et collaboratrices sont impliqués dans les processus internes de l'OFEV et sont satisfaits des prestations des différents organes. Près de 80 % des répondants sont satisfaits du bureau CP et de la coordination centrale CP (CC CP). Concernant la

direction de l'OFEV et la Coco CP, le taux de satisfaction est légèrement supérieur à 60 %. Pour ce qui est de la direction de l'OFEV, une partie des répondants déplore un manque d'engagement et de prise de responsabilité de conduite quant au système des conventions-programmes, et critiquent le caractère obligatoire des décisions et la durée de la prise de décision. Pour ce qui est de la Coco CP, un certain nombre de personnes déplorent l'insuffisance du flux d'informations vers les divisions spécialisées. Du point de vue de la théorie organisationnelle, une simplification de la structure interne de l'OFEV s'impose. Le nombre d'organes est élevé. Ils sont, pour certains, composés des mêmes personnes et leurs tâches se recoupent partiellement. Il faut se demander si les tâches incombant au bureau CP ne pourraient pas être assumées par la CC CP et la Coco CP.

Les collaborateurs et collaboratrices de l'OFEV interviewés affirment pour moitié disposer de ressources suffisantes, tandis que l'autre moitié les juge insuffisantes. Une petite majorité du personnel de l'OFEV interviewé estime que le temps à disposition est trop court et que les délais fixés sont trop brefs. L'enquête en ligne indique en revanche qu'une majorité des collaborateurs et des collaboratrices de l'OFEV ayant répondu jugent les ressources en personnel suffisantes. Les ressources pour les conventions-programmes, les contrôles par sondage et les échanges d'expériences de même que pour le développement des politiques de programme étaient considérées comme les plus problématiques.

Concernant l'organisation et les ressources de l'OFEV, nous formulons les recommandations suivantes :

- Afin de garantir le flux d'informations et de fonder les décisions sur une base plus large, les divisions spécialisées doivent s'assurer que chaque convention-programme est représentée par une personne dans la Coco CP.
- Le bureau CP doit être dissous. Ses tâches peuvent être assumées par la Coco CP et la CC CP.

Préparation des négociations relatives aux conventions

La préparation des négociations relatives aux conventions s'étend du remaniement du Manuel CP au début des négociations elles-mêmes. La conclusion des entretiens de groupe avec les représentants cantonaux concernant l'implication des cantons est claire : ces derniers sont très satisfaits de la manière dont les cantons sont intégrés par l'OFEV à la préparation des négociations. Néanmoins, le personnel des cantons et une partie du personnel de l'OFEV déplorent que les documents nécessaires à la préparation des négociations soient disponibles trop tardivement. Au sein de l'OFEV, les interviews du personnel ont montré que les deux processus de remaniement du Manuel CP et d'adaptation des ordonnances concernées ne concordaient pas toujours de façon optimale sur le plan du contenu et des délais.

Concernant la préparation des négociations relatives aux conventions, nos recommandations sont les suivantes :

- Le Manuel CP devrait être achevé et mis à la disposition des cantons environ six mois avant le début des négociations relatives aux conventions.
- La coordination du remaniement du Manuel CP et de l'adaptation des ordonnances concernées en matière de délais et de contenu doit être améliorée par la division Droit de l'OFEV.

Négociations relatives aux conventions

En 2008, les négociations relatives aux conventions ont fait l'objet d'une évaluation suite aux négociations de la première période du programme RPT de 2008-2011. À l'époque, les négociations avaient été jugées de façon majoritairement négative par l'OFEV et les cantons du fait, avant tout, de l'absence de marge de négociation.

Une majorité claire des collaborateurs et des collaboratrices de l'OFEV (88%) et des cantons (69%) estiment aujourd'hui que, lors des négociations de la seconde période de programme RPT 2012–2015, la marge de négociation était suffisante. Selon les répondants qui sont satisfaits, le caractère ouvert et constructif de la conduite des négociations permet de tenir compte des intérêts des deux parties – l'OFEV et le canton – et de parvenir le plus souvent à un résultat satisfaisant. Le principe selon lequel les prestations sont négociées avec un plafond de dépenses déterminé est maintenant accepté par une majorité des acteurs impliqués. Dans ce contexte, on notera des remarques importantes, relevées lors des entretiens avec les cantons et figurant dans un rapport de synthèse du Contrôle fédéral des finances, selon lesquelles certains cantons restreignent eux-mêmes leur marge de négociation du fait des limites de leurs moyens financiers ou d'un manque de marge de manœuvre lié à une certaine répartition des compétences.

Lors de l'enquête en ligne, différentes personnes ont proposé que les négociations relatives aux conventions-programmes dans des domaines se recoupant partiellement (par ex. Forêt, Protection de la nature et du paysage, éventuellement Revitalisation des eaux) aient lieu le même jour. En ce qui concerne la troisième période de programme RPT 2016–2019, l'OFEV s'efforce de coordonner les négociations de telle manière que le travail demandé diminue pour les cantons et que ces derniers puissent réagir plus spontanément aux résultats des négociations relatives à une convention-programme.

Compte tenu des résultats positifs obtenus ici, nous ne formulons aucune recommandation.

Contrôles par sondage et échanges d'expériences

Les visites des collaborateurs et des collaboratrices de l'OFEV dans les cantons dans le cadre des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement ont généralement deux objectifs : premièrement des contrôles par sondage sont réalisés dans le dessein de vérifier l'engagement des moyens financiers alloués par la Confédération. Deuxièmement, une partie de la visite est consacrée à l'échange d'expériences. Les personnes interviewées se félicitent des contacts sur place ainsi que de la combinaison des contrôles et des échanges d'expériences qu'ils considèrent comme très importants. Les contrôles par sondage et les échanges d'expériences remplissent plusieurs fonctions auxquelles les collaborateurs et collaboratrices de l'OFEV et des cantons attachent une

importance différente : le personnel de l'OFEV accorde un plus grand poids à l'aspect du contrôle (par ex. vérification des rapports annuels ou de l'avancement du programme) que le personnel des cantons. Les deux parties considèrent toutes deux que, dans le cadre du contrôle par sondage, la vérification de la qualité des mesures mises en œuvre joue un rôle primordial.

Dans l'enquête en ligne, 38 % du personnel de l'OFEV trouve que les ressources en personnel pour les contrôles ponctuels et les échanges d'expériences ne sont pas suffisantes. En outre, les visites dans les cantons ont le plus souvent lieu dans la seconde moitié d'une période de programme RPT, alors qu'il y a beaucoup à faire en vue de la période suivante. C'est la raison pour laquelle l'équipe d'évaluation a formulé la proposition d'amélioration suivante à l'intention de tous les acteurs interrogés : les contrôles par sondage doivent se concentrer davantage sur les cantons et les conventions-programmes pour lesquels la mise en œuvre présente des enjeux particulièrement importants (par ex. forte nécessité d'agir, conditions biogéographiques particulièrement difficiles, difficultés liées à des prestations réalisées par des tiers ou gestion d'événements exceptionnels [par ex. catastrophes naturelles]). L'avis des acteurs interrogés de la Confédération et des cantons diffère au sujet de cette proposition. Les entretiens menés avec les représentants de quatre cantons et l'enquête en ligne révèlent que la moitié des personnes est en faveur de celle-ci, l'autre moitié, contre. Il est intéressant de constater que cette proposition fait l'objet d'un refus clair de la part du personnel de l'OFEV (65 % des répondants à l'enquête en ligne sont contre), alors qu'elle aurait justement pour effet de les soulager. Les personnes contre cette proposition s'appuient avant tout sur l'argument de l'égalité de traitement de tous les cantons.

Concernant les contrôles ponctuels et les échanges d'expériences, nous formulons les recommandations suivantes :

- La combinaison des contrôles par sondage et des échanges d'expériences pratiquée par l'OFEV doit absolument être maintenue.
- Compte tenu des limites des ressources en personnel à l'OFEV et dans les cantons, l'ampleur des contrôles par sondage doit être réduite au minimum requis pour les conventions-programmes et les cantons pour lesquels il n'y a pas de nécessité d'agir particulière.

Modification des conventions-programmes

Le système des conventions-programmes prévoit différentes possibilités dans le cas où un canton ne serait pas en mesure de réaliser les prestations convenues : solution de substitution, amélioration, adaptation de la convention-programme ou remboursement des fonds fédéraux. Ces possibilités – pouvoir modifier une convention-programme – sont jugées très positives par les acteurs concernés. En outre, le taux de satisfaction concernant le processus qui y est associé et les solutions trouvées jusqu'à présent entre l'OFEV et les différents cantons est élevé. Du point de vue du personnel des cantons avant tout, une plus grande souplesse de la part de l'OFEV en matière de déplacement de prestations à réaliser entre différents objectifs de programme dans le cadre d'une convention-programme permettrait d'optimiser le processus. Certaines personnes trouvent ce processus bureaucratique et complexe. La répartition des compétences au sein

d'un canton constitue ici un facteur décisif. Les personnes habilitées à prendre les décisions en matière de modification d'une convention-programme varient manifestement de façon importante entre les cantons.

Adaptations intercantionales au système des conventions-programmes
 Pour finir, il reste à établir dans quelle mesure les cantons se sont adaptés au système des conventions-programmes depuis leur mise en place. Il n'était pas possible d'effectuer une analyse fondée de ces adaptations dans le cadre de cette évaluation. Les différences intercantionales sont très importantes. Compte tenu des réponses issues de l'enquête en ligne, on peut toutefois conclure qu'un petit nombre seulement de cantons ont procédé à des adaptations importantes de leur organisation et de leurs instruments (par ex. banques de données de projet, controlling, etc.).

Enfin, il était intéressant d'établir comment les collaborateurs et collaboratrices des cantons estiment leur situation en termes de ressources en personnel. La majorité des personnes qui ont pris part à l'enquête en ligne trouve que les ressources en personnel disponibles sont suffisantes. Au contraire du personnel de l'OFEV, les collaborateurs et collaboratrices des cantons considèrent qu'il y a assez de personnel pour les négociations relatives aux conventions, la réalisation des contrôles ponctuels et les échanges d'expériences.

1.2 ÉVALUATION GLOBALE

La présente évaluation avait principalement un objectif formatif. Nous effectuons malgré tout une évaluation sommaire du système des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement. Les acteurs impliqués ont déjà fait beaucoup en matière de mise en œuvre des conventions-programmes :

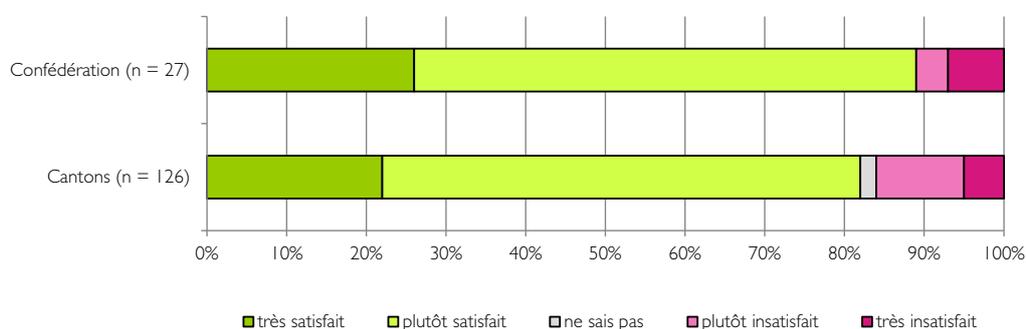
- *Premièrement*, le passage d'un système de subvention axé sur les coûts, comportant une multitude de projets différents, à des conventions-programmes de plusieurs années, axées sur des prestations et prévoyant une contribution globale est achevé.
- *Deuxièmement*, la comparaison longitudinale avec de précédentes évaluations montre que les acteurs sont prêts à apprendre et à améliorer le système des conventions-programmes de manière continue. Par ailleurs, toutes les personnes interviewées font le constat que la collaboration entre l'OFEV et les cantons se déroule dans une atmosphère agréable et constructive dans toutes les phases d'une période de programme RPT.
- *Troisièmement*, le taux de satisfaction concernant le système des conventions-programmes est extrêmement élevé. Un nombre total de 82 % des collaborateurs et collaboratrices des cantons et de 89 % de ceux et celles de l'OFEV qui ont pris part à l'enquête en ligne se disent globalement plutôt satisfaits ou très satisfaits du système des conventions-programmes (cf. figure D 1.1). Le taux de satisfaction globale obtenu ici est encore plus élevé que le taux de 75 % relevé par l'Administration fédérale des finances (AFF) lors d'une enquête menée auprès des

mêmes acteurs au début de la seconde période de programme RPT 2012–2015 (AFF 2013 : 13).

- *Quatrièmement*, les acteurs impliqués sont très satisfaits des différents instruments ainsi que de l'organisation et des différents processus. Ni les personnes concernées, ni l'équipe d'évaluation ne font état de points faibles fondamentaux pour aucun des objets d'évaluation.
- Enfin, le système des conventions-programmes a fait l'objet d'une évaluation théorique. Cette évaluation repose sur des critères issus de la théorie de l'agence et de la littérature scientifique relative à l'administration portant sur les contrats de prestations. Sur 27 critères, 26 sont considérés comme remplis. Ce résultat issu de la théorie confirme *cinquièmement* les résultats positifs fournis par les approches empiriques de l'évaluation.

Cette évaluation positive concorde avec les informations recueillies par l'Administration fédérale des finances dans une étude menée dans le cadre du Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT (AFF 2013 : 11) : l'instrument des conventions-programmes est jugé positivement par les services spécialisés interrogés de la Confédération et des cantons. Les deux parties, la Confédération et les cantons, estiment que les conventions-programmes constituent un moyen efficace et efficient d'accomplir leurs tâches. Selon l'opinion d'une vaste majorité de 21 cantons, l'instrument a fait ses preuves. Les conventions-programmes sont mises en œuvre « avec sérieux, et même avec enthousiasme dans bon nombre de cas » par la Confédération et les cantons. Les conventions-programmes sont toutefois associées à un « profond changement culturel », voire à un « véritable changement de paradigme ». Une mise en œuvre réussie prenant du temps, il existe encore un potentiel d'amélioration pour certains aspects (Conseil fédéral 2014 : 152, AFF 2013 : 26).

D 1.1 : Satisfaction des personnels de l'OFEV et des cantons concernant le système des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement dans son ensemble



Source : enquête en ligne.

Malgré les résultats positifs, l'évaluation a également montré qu'il restait nécessaire de gérer le défi consistant à trouver le bon équilibre entre conduite stratégique par l'OFEV et mise en œuvre opérationnelle par les cantons. Ce défi est inhérent au système du

RPT et constitue une tâche permanente pour les acteurs impliqués (cf. Conseil fédéral 2014, AFF 2013).

Pour plusieurs objets d'évaluation, mais aussi pour quelques conventions-programmes, l'évaluation a mis au jour des informations qui indiquent que l'OFEV restreint inutilement la marge de manœuvre des cantons en matière de mise en œuvre opérationnelle. Ainsi, la « densité normative » des explications spécifiques relatives à différentes conventions-programmes est trop élevée. Dans certaines conventions-programmes, l'établissement des comptes rendus va jusqu'au niveau des différents projets. Ces constats concordent dans une large mesure avec les conclusions tirées par l'AFF dans son analyse des conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons (cf. Conseil fédéral 2014, AFF 2013).

Nous recommandons à l'OFEV et aux cantons d'une part de contrôler régulièrement l'application de l'idée directrice de la RPT selon laquelle la Confédération assume la conduite stratégique par le biais de prestations et d'effets, et les cantons, la mise en œuvre opérationnelle et, d'autre part, de continuer à la développer.

- Dans le cadre de la vérification de la politique de programme de chacune des conventions-programmes, nous recommandons à l'OFEV d'examiner si la délimitation entre conduite stratégique et mise en œuvre opérationnelle est encore adaptée. Pour cela, les cantons doivent être impliqués dans la discussion en temps voulu.
- Dans le cadre de la poursuite du développement d'instruments isolés tout comme de l'adaptation des processus et des structures, l'OFEV doit vérifier si les modifications sont compatibles avec l'idée directrice de la RPT.

Le système actuel, axé en premier lieu sur les prestations, est maintenant établi. L'étape suivante consisterait à l'axer davantage sur les effets (cf. CDF 2014a). Pour certains thèmes relevant de l'environnement, cela constitue un important défi, car la mesure des effets est parfois exigeante. Les paramètres cibles changent avec un retard d'une durée supérieure à celle d'une période de programme RPT de quatre ans et sont influencés de manière variable par d'autres facteurs.

Nous recommandons néanmoins à l'OFEV d'axer davantage le système des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement sur les effets.

Enfin, lors des interviews et de l'enquête en ligne, différentes personnes ont déclaré que l'OFEV ne s'engageait pas suffisamment en faveur des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement et que le personnel de l'OFEV assumait trop peu sa responsabilité de conduite.

Dans le contexte des deux recommandations précédentes, nous suggérons à la direction de l'OFEV d'assumer davantage sa responsabilité de conduite concernant le système des conventions-programmes et de veiller à ce que les collaborateurs et collaboratrices s'en rendent davantage compte.

Concernant cette recommandation, nous voudrions apporter quelques précisions spécifiques au sujet du domaine de la forêt. Dans le système actuel, les thèmes Gestion des forêts, Forêts protectrices et Biodiversité en forêt sont couverts par trois conventions-programmes. Certains des acteurs consultés dans le cadre de l'évaluation proposent qu'elles soient réunies en une seule (une CP dans le domaine de « Forêt »).¹ Du début à la fin des travaux empiriques de cette évaluation, les acteurs ont rappelé que la direction de l'OFEV n'avait pas encore pris de décision en ce qui concerne cette proposition.

Nous recommandons à la direction de l'OFEV de se décider aussi rapidement que possible pour ou contre une convention-programme dans le domaine de « Forêt » et de faire part de sa décision aux acteurs concernés.

¹ L'AFF considère elle aussi que « divers petits programmes [devraient] être réunis en un plus grand (exemples : domaine forestier, protection de la nature et du paysage) » (AFF 2013 : 20).

Dans ce chapitre introductif, nous décrivons la situation initiale, les objectifs et les questions posées, ainsi que la démarche méthodique employée pour la présente évaluation.

2.1 SITUATION INITIALE

En 2008, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a mis en place des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement. Ces conventions-programmes découlent directement de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). La RPT a pour but de changer d'approche, en l'occurrence de passer de la subvention de mesures axée sur les coûts à une subvention globale pluriannuelle, axée sur des objectifs. Dans le domaine de l'environnement, cela signifie que l'OFEV formule ses objectifs de manière explicite dans le cadre des conventions-programmes et accorde aux cantons une plus grande marge de manœuvre quant à leur réalisation. Cette approche doit permettre d'accroître l'efficacité des subventions et l'efficacité de l'utilisation des fonds. Dans le même temps, les conventions-programmes doivent aboutir à une réduction de la charge administrative et des ressources nécessaires en personnel.

Des conventions-programmes sont conclues dans dix domaines entre la Confédération et les cantons sur des bases légales correspondantes. Différents *instruments* ont été créés dans le dessein de réaliser ces objectifs. Il s'agit d'un Manuel sur les conventions-programmes (Manuel CP), d'un Manuel interne de l'OFEV, de consignes de programme de l'OFEV, des conventions-programmes elles-mêmes et des instruments de comptes rendu.

L'utilisation de ces instruments se fait dans le cadre de *processus et de structures définis par écrit et convenus entre la Confédération et les cantons*. Autrement dit, la Confédération a mis en place une organisation et des procédures associées, dédiées à la mise en œuvre du système des conventions-programmes. Sur ce plan, les cantons sont libres de prendre des dispositions correspondantes au sein de leur administration. Le déroulement d'une période de programme RTP s'articule globalement de la façon suivante : quelques années avant le début d'une nouvelle période de programme, les divisions spécialisées de l'OFEV développent la politique de programme d'une convention-programme en collaboration avec les cantons. Cette politique sert de base à la rédaction du Manuel CP et, lorsque cela est nécessaire, à l'adaptation des ordonnances concernées. En préparation des négociations relatives aux conventions elles-mêmes, l'OFEV communique aux cantons une « contribution fédérale prévue ». L'OFEV négocie alors les demandes des cantons et conclut une convention-programme. La mise en œuvre des conventions-programmes est vérifiée par l'OFEV à l'aide de contrôles par sondage dans le cadre desquels a généralement lieu un échange d'expériences avec les cantons. Si un canton n'est pas en mesure de réaliser les prestations convenues comme prévu, il est possible de modifier la convention-programme (en effectuant une prestation de substitution ou en remboursant les fonds fédéraux par exemple).

2.2 OBJECTIFS ET QUESTIONS POSÉES

La présente évaluation a pour but de soumettre à un examen critique les instruments, les processus et les structures du système des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement. Elle a un caractère essentiellement formatif, en l'occurrence, elle vise à contribuer à améliorer les instruments employés et à optimiser les procédures et processus d'élaboration, de mise en œuvre et de vérification des conventions-programmes.

Nous avons réuni les cinq instruments présentés à la section 2.1 en « objet d'évaluation 1 ». Les structures et processus suivants de l'OFEV constituent l'« objet d'évaluation 2 » : structures et processus internes de l'OFEV, préparation des négociations relatives aux conventions, négociations elles-mêmes, contrôles ponctuels et échanges d'expériences, modifications des conventions-programmes et adaptations au système des conventions-programmes au sein des différents cantons.

Pour ces deux objets d'évaluation, on peut formuler les questions centrales suivantes. Les questions détaillées sont indiquées au début des différentes sections dans les chapitres 3 et 4.

- *Objet d'évaluation 1 – Instruments de la convention-programme* : Les instruments existants sont-ils compréhensibles quant à leur usage dans la pratique ? Pour quels instruments existe-t-il des possibilités d'optimisation ?
- *Objet d'évaluation 2 – Structures et processus* : Les structures et les processus de l'OFEV et des cantons sont-ils conçus de manière à permettre une mise en œuvre efficace et efficiente des conventions-programmes ? Où existe-t-il des possibilités d'amélioration des structures et des processus ?

2.3 CONCEPTION DE L'ÉVALUATION ET DÉMARCHE EMPLOYÉE

La présente évaluation utilise trois types de comparaisons et trois méthodes.

Niveaux de comparaison

Les trois principes de comparaison suivants sont appliqués :

- *Comparaisons théorie-réalité* : dans le cadre des comparaisons théorie-réalité, on examine premièrement si les instruments remplissent bien les attentes des personnes qui les utilisent. À cet effet, les exigences à l'égard des instruments sont comparées avec le jugement porté par les acteurs qui les utilisent dans leur travail. L'opinion des acteurs est recueillie à l'aide d'interviews et d'une enquête en ligne. Deuxièmement, le système des conventions-programmes (contrat de droit public entre la Confédération et les cantons) est examiné quant à sa cohérence, son adéquation et son intégralité sur la base des consignes de la théorie de l'agence applicables et de la littérature scientifique ayant trait à l'administration, portant sur les contrats de prestations, tout en tenant compte des résultats issus des autres approches empiriques (cf. chapitre 5).

- *Comparaison longitudinale* : Une évaluation des conventions-programmes a déjà eu lieu en novembre 2008 (Jenny et al. 2008). Elle contenait un certain nombre de constats et de possibilités d'optimisation. Le résultat de la présente évaluation est donc comparé aux résultats de l'évaluation précédente.
- *Comparaisons transversales* : Des études et des évaluations concernant les conventions-programmes dans le cadre de la RPT ont déjà été réalisées ces dernières années à un niveau plus élevé (Conseil fédéral 2014, AFF 2014a, AFF 2013) et dans les différents domaines (AFF 2014b, Zimmermann et al. 2012). Chaque fois que possible, les résultats de notre évaluation sont comparés aux résultats de ces études.

Démarche employée

L'évaluation associe des méthodes qualitatives et quantitatives. Compte tenu du caractère formatif de l'évaluation, les méthodes employées sont décrites ici par ordre chronologique :

- Premièrement, les documents centraux existants, relatifs à la mise en œuvre du système des conventions-programmes, ont été soumis à une analyse (Manuel CP, Manuel interne de l'OFEV, documents provenant des comptes rendus, etc.). Comme nous l'avons mentionné plus haut, les conventions-programmes elles-mêmes ont fait l'objet d'une analyse à l'appui de critères théoriques.
- Deuxièmement, des interviews ont été menées selon un schéma prédéfini avec neuf collaborateurs et collaboratrices de l'OFEV (cf. liste des personnes interviewées, annexe A2). Ces interviews permettent de recueillir des résultats qualitatifs concernant les processus, les structures et les instruments, et renseignent sur les expériences faites et les potentiels d'amélioration.
- Troisièmement, en août 2014, les premiers résultats intermédiaires et des propositions provisoires d'amélioration du système des conventions-programmes ont été discutés avec la commission de coordination des conventions-programmes (Coco CP) de l'OFEV.
- Quatrièmement, des entretiens de groupe ont été menés avec onze personnes dans les cantons de Zurich, de Berne, du Valais et du Jura (cf. liste des personnes interviewées, annexe A2). Les discussions ont porté, outre sur l'évaluation du système des conventions-programmes, sur de premières propositions d'amélioration.
- Cinquièmement, une enquête en ligne a été conduite auprès de tous les collaborateurs et de toutes les collaboratrices de l'OFEV et des cantons qui ont affaire aux conventions-programmes dans le domaine de l'environnement sur la base des résultats obtenus lors des phases précédentes. Un total de 280 personnes ont été contactées dans ce cadre. Cent soixante et un (161) des questionnaires qui nous ont été retournés ont pu être exploités (taux de réponse de 58%) (cf. Informations concernant l'enquête en ligne, annexe A3). L'enquête en ligne portait sur l'évaluation des instruments, structures et processus existants. Par ailleurs, les participants avaient la possibilité de formuler leurs propres propositions d'améliorations. Enfin, des propositions de l'équipe d'évaluation ont été vérifiées quant à leur acceptation et leur faisabilité.

- Sixièmement, les résultats de l'évaluation ont été discutés avec la Coco CP de l'OFEV fin février 2015.
- Septièmement, le présent rapport a été rédigé.

L'évaluation a été suivie par un groupe d'accompagnement de l'OFEV (cf. impressum) qui a rencontré l'équipe d'évaluation au début et à la fin de l'évaluation.

2.4 STRUCTURE DU RAPPORT

Le rapport s'articule en cinq parties :

- Le chapitre 1 contient, outre un résumé, une évaluation globale et nos recommandations ; il peut être lu comme un condensé à l'intention des responsables (*management summary*).
- Le chapitre 2 porte sur la situation initiale, les objectifs et les questions posées, ainsi que sur la démarche employée pour l'évaluation.
- Les chapitres 3 et 4 contiennent les résultats empiriques relatifs aux deux objets d'évaluation (chapitre 3 sur les instruments et chapitre 4 sur les structures et les processus).
- Le chapitre 5 fournit une évaluation finale du système des conventions-programmes à l'appui de critères théoriques.

Les auteurs remercient les personnes qui ont pris part aux interviews et à l'enquête en ligne, de même que les membres de la Coco CP et le groupe d'accompagnement de l'OFEV pour leur contribution à la réussite de cette évaluation. Nous tenons à remercier en particulier Franziska Furrer de la section Finances et controlling de l'OFEV pour nous avoir fourni les données nécessaires ainsi que pour une collaboration fructueuse et agréable.

OBJET D'ÉVALUATION I : INSTRUMENTS DE LA CONVENTION-PROGRAMME

Ce chapitre fournit une évaluation des cinq instruments utilisés dans le cadre des conventions-programmes et une description des possibilités d'amélioration pour chacun d'entre eux.

3.1 MANUEL SUR LES CONVENTIONS-PROGRAMMES

La présente évaluation porte sur le Manuel sur les conventions programmes dans le domaine de l'environnement qui a été publié par l'OFEV en 2011 (ci-après Manuel CP) et a servi de base pour la période de programme RPT 2012–2015 (OFEV 2011).² Il comporte une introduction, une partie portant sur les bases générales et les procédures ainsi qu'une partie avec des explications spécifiques pour chacune des dix conventions-programmes.

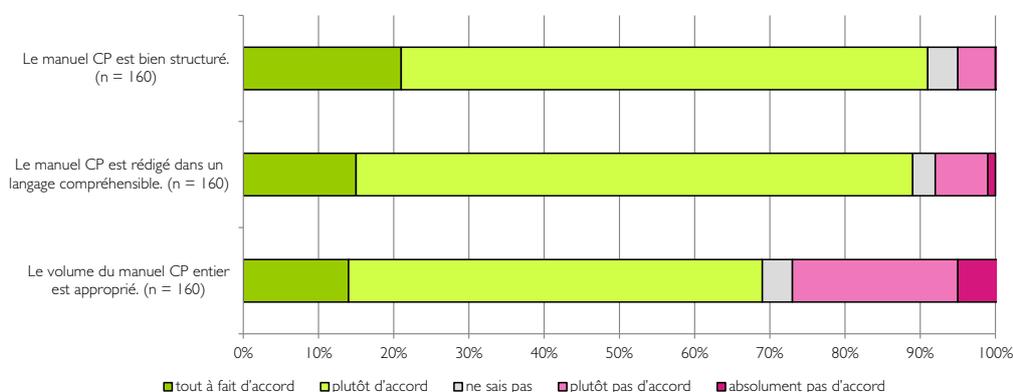
L'évaluation du Manuel CP repose sur les questions suivantes : La structure, le langage et le volume du Manuel CP sont-ils adaptés ? Les explications spécifiques qu'il contient sont-elles claires, compréhensibles et adéquates ? Le contenu de ce manuel est-il utile aux acteurs impliqués et offre-t-il les informations requises pour préparer et mettre en œuvre des conventions-programmes ?

Le Manuel CP est perçu pour l'essentiel de façon positive dans les interviews des personnels de l'OFEV et des cantons. En particulier, la plupart se disent satisfaits en ce qui concerne les aspects de forme comme la structure, le langage et le volume. Des interlocuteurs et interlocutrices isolés ont critiqué la longueur du Manuel CP. Plusieurs membres du personnel de l'OFEV et des cantons ont fait observer que la plupart des personnes impliquées n'utilisaient de toute façon que les chapitres contenant les explications spécifiques qui les concernent. Lors des interviews, certains aspects du contenu ont fait l'objet d'un jugement plus critique. Pour un certain nombre des personnes interviewées, le contenu du Manuel CP et des explications spécifiques pourrait être formulé plus clairement. D'autre part, différentes personnes jugent ces contenus parfois trop détaillés.

Les réponses fournies dans le cadre de l'enquête en ligne font elles aussi état d'un taux de satisfaction élevé pour ce qui est du Manuel CP. Les aspects représentés à la figure D 3.1 du Manuel CP – structure, compréhensibilité du langage et volume – sont jugés de façon majoritairement positive par les personnels des cantons et de l'OFEV qui ont répondu.

² L'évaluation ne porte pas sur le premier Manuel CP pour la période de programme RPT 2008–2011 (OFEV 2008) ni sur le Manuel CP publié en février 2015 pour la période de programme RPT 2016–2019 (OFEV 2015).

D 3.1 : Opinion des utilisateurs et des utilisatrices concernant les aspects touchant à la forme du Manuel CP



Source : enquête en ligne.

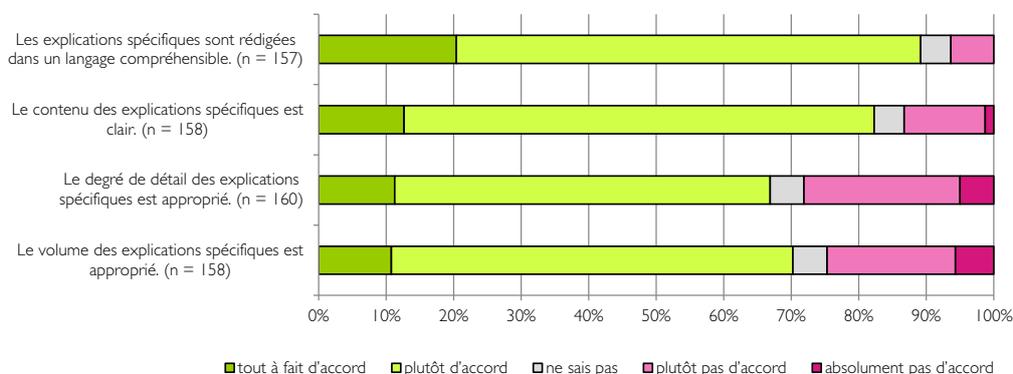
Le Manuel CP est jugé bien structuré et le langage employé, compréhensible, par environ 90% des répondants. Près de 70% estiment le volume du manuel CP approprié. Un examen différencié des réponses fournies par l'OFEV et les cantons révèle que les cantons portent un jugement plus critique sur la structure et le volume du Manuel CP, tandis que le personnel de l'OFEV critique davantage la compréhensibilité du langage.

Les réponses fournies aux questions ouvertes concernant le Manuel CP ont confirmé les résultats issus des interviews qualitatives : une partie des utilisateurs et utilisatrices jugent le manuel trop détaillé.

Par ailleurs, les personnes ayant pris part à l'enquête en ligne ont été priées de porter un jugement sur les explications spécifiques des différentes conventions-programmes.³ Le taux de satisfaction des répondants quant aux explications spécifiques est très élevé. Les affirmations relatives à la compréhensibilité sont plus souvent approuvées que les aspects degré de détail et volume.

³ Toutes les explications spécifiques figurant dans le Manuel CP ont une structure identique. Elles comportent les sections suivantes : contexte, politique du programme (composée de fiche de programme, calcul des moyens financiers et objectifs du programme) et annexe.

D 3.2 : Opinion concernant les explications spécifiques dans le Manuel CP



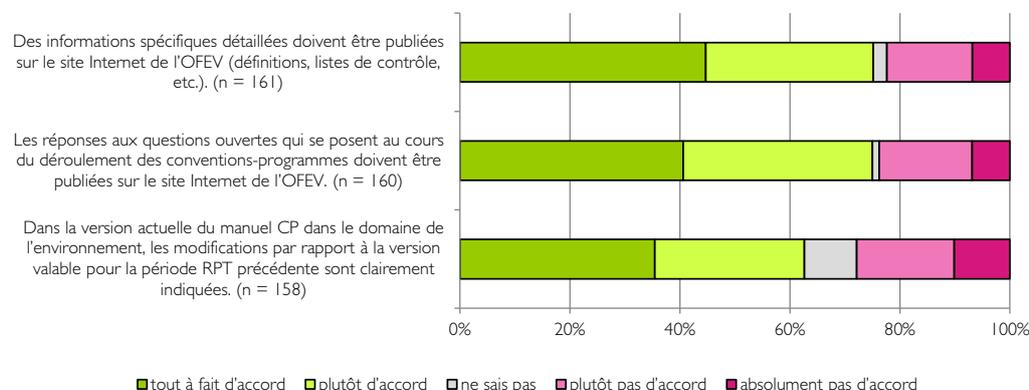
Source : enquête en ligne.

En ce qui concerne les explications spécifiques également, le jugement porté par le personnel des cantons est légèrement plus critique que celui de l'OFEV. Une comparaison par domaines montre que, de toutes les explications spécifiques, celles qui ont trait à la convention-programme dans le domaine du bruit et de l'isolation acoustique (Partie 5 du Manuel CP) sont celles qui sont jugées de loin les plus positivement (approbation de 85 %, y compris pour les deux aspects concernant le contenu). Ce résultat s'explique d'une part par les réponses qualitatives issues des interviews et de l'enquête en ligne, et d'autre part, par le Manuel CP lui-même. Les interviews et les réponses aux questions ouvertes montrent que, d'après les personnes interrogées des cantons, la densité normative des explications spécifiques est perçue comme élevée pour un grand nombre de domaines thématiques. Concrètement, toutes les conventions-programmes relevant du domaine de la protection de la nature et du paysage sont citées ici. Une évaluation du Contrôle fédéral des finances (CDF) et une enquête de l'AFF (AFF 2013) parviennent à une conclusion similaire. Le CDF, qui juge trop complexes les conventions-programmes dans le domaine de la protection de la nature et du paysage, recommande de réduire les objectifs et mesures fixés (CDF 2014b). Les réponses aux questions ouvertes de l'enquête en ligne portent par exemple sur le nombre d'indicateurs de prestations et d'efficacité figurant dans la fiche de programme ou le nombre et la longueur des annexes. Avec onze pages, la partie 5 du Manuel CP sur le domaine du bruit et de l'isolation acoustique compte le deuxième moins de pages et seulement deux objectifs de programme avec chacun un indicateur de prestation. Cette partie du Manuel CP se contente en outre d'une annexe d'une seule page. L'AFF conclut, elle aussi, de son analyse des conventions-programmes que la densité normative et le degré de détail doivent être examinés et réduits (Conseil fédéral 2014 : 154, AFF 2013 : 20).

Possibilités d'amélioration du Manuel CP

Sur la base de l'analyse des documents, des entretiens qualitatifs et de la discussion au sein de la Coco CP, l'équipe d'évaluation a élaboré quelques propositions pour améliorer le Manuel CP ; ces propositions ont été présentées aux cantons et à l'OFEV dans le cadre de l'enquête en ligne à des fins d'évaluation. Les trois propositions ont reçu un accueil majoritairement positif des répondants (cf. figure D 3.3).

D 3.3 : Point de vue sur les propositions d'amélioration des explications spécifiques dans le Manuel CP dans le domaine de l'environnement



Source : enquête en ligne.

Les résultats montrent que les deux propositions, qui prévoient un accroissement du flux d'informations à l'intention des cantons par le biais du site Internet de l'OFEV, ont été approuvées dans une large mesure par les personnels de l'OFEV comme des cantons. On notera qu'il existe déjà une rubrique FAQ (Frequently Asked Questions) dédiée aux conventions-programmes dans le domaine de l'environnement sur le site Internet de l'OFEV ; au moment de l'évaluation, on peut y trouver des informations relatives à la mise en œuvre dans les domaines de la protection contre les dangers naturels et de la gestion des forêts.⁴ Les deux propositions présentent plusieurs avantages : d'une part le Manuel CP se trouverait allégé et, d'autre part, il serait possible de répondre rapidement à des questions ouvertes se posant au cours du déroulement des conventions-programmes. Troisièmement, ces informations pourraient ainsi être aisément mises à la disposition de toutes les personnes concernées. Il faut vérifier ici le caractère obligatoire de l'exécution dans le cas d'informations publiées par le site Internet de l'OFEV.

La proposition de mettre en évidence, dans la version actuelle du Manuel CP, les modifications par rapport à la version précédente a été moins bien accueillie. Plus de la moitié des répondants de l'OFEV se sont déclarés contre. Les arguments fournis ici dans le cadre de l'enquête en ligne et de la discussion avec la Coco CP étaient les suivants : le volume du Manuel CP augmenterait, sa lisibilité en pâtirait et le travail de rédaction s'accroîtrait.

Une autre proposition, à savoir un numérotage du contenu du Manuel CP, a été formulée à plusieurs reprises dans le champ de commentaire correspondant à la question ouverte au sujet du manuel. Compte tenu de la réaction de nombreux utilisateurs et utilisatrices selon laquelle on ne travaille généralement qu'avec une partie du Manuel CP portant sur une convention-programme spécifique, un numérotage n'est pas nécessaire.

⁴ <<http://www.bafu.admin.ch/recht/13276/13294/index.html?lang=de>>, consulté le 12 mars 2015.

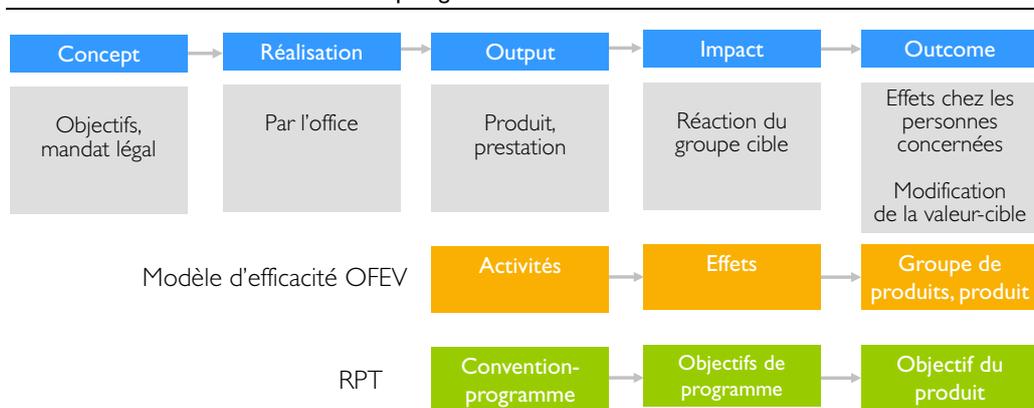
Représentation des relations de cause à effet pour chaque convention-programme

Deux sources ont mis en évidence que les relations de cause à effet associées à une convention-programme devaient être exposées de façon explicite dans les explications spécifiques :

- Lors des différents entretiens et de la discussion avec la Coco CP, le passage progressif d’une conduite fortement orientée sur les prestations à l’heure actuelle vers une conduite orientée sur les effets a été thématiqué dans le contexte du système des conventions-programmes dans le domaine de l’environnement.
- L’analyse des explications spécifiques indique que les politiques de programme (objectifs, priorités, instruments, indicateurs de prestations et d’efficacité) s’inscrivent implicitement dans une chaîne de cause à effet dans les différents domaines. Celle-ci n’apparaît toutefois pas explicitement.

L’usage de conventions-programmes repose sur l’hypothèse que – pour formuler les choses de manière générale – l’État peut avoir une influence sur la société. Cela suppose que les acteurs responsables de l’élaboration et de la mise en œuvre des conventions-programmes aient connaissance des causes et des effets des mesures pour leur domaine. Dans la théorie et la pratique, ces relations de cause à effet (si..., alors...) sont représentées sous la forme d’un modèle d’efficacité tel que l’utilise l’OFEV (cf. figure D 3.4).

D 3.4 : Modèles d’efficacité généraux, tels qu’ils peuvent être employés comme base des conventions-programmes dans le domaine de l’environnement



Source : graphique réalisé par nos soins.

Les explications spécifiques fournies dans le Manuel CP comportent toujours, dans la partie fiche de programme, les éléments d’un modèle d’efficacité sous forme de tableau (en l’occurrence objectif propre au produit [objectif d’efficacité]), objectifs du programme [objectifs de prestation], indicateurs de prestations et indicateurs de qualité). La présente évaluation ne portait pas sur le contrôle du contenu des objectifs, des indicateurs, des priorités et des mesures. Des évaluations de tiers sur des domaines thématiques (CDF 2014b, Zimmermann 2012) ainsi que des analyses de l’AFF et du CDF

(CDF 2014a, AFF 2013) indiquent que la détermination d'objectifs et d'indicateurs appropriés représente un important défi pour les responsables des programmes et qu'elle n'a pas réussi de façon optimale pour certaines conventions-programmes. Or, des objectifs judicieusement fixés et des indicateurs correspondants sont une condition non seulement pour le contrôle de la convention-programme mais aussi, au final, pour la conduite du programme (cf. CDF 2014a, Rieder 2003, Bussmann et al. 1997).

Le recours à des modèles d'efficacité a pour effet de rendre visible et compréhensible l'intention de la conduite du programme pour tous les acteurs concernés. Dans le domaine de l'environnement notamment, de nombreux effets ne peuvent être quantifiés que plusieurs années après que les conventions-programmes ont pris fin. Deuxièmement, le modèle d'efficacité permet de déterminer des indicateurs pour le contrôle de la mise en œuvre, qui permettront d'établir effectivement les variations des paramètres quantitatifs à la fin d'une période de programme. Troisièmement, un modèle d'efficacité permet de déduire quels effets devront être vérifiés plus tard dans le cadre d'évaluations spécifiques. Et quatrièmement enfin, au cas où des facteurs externes auraient eu une forte influence sur les résultats, il serait plus facile de rendre compte d'une différence à l'aide du modèle d'efficacité.

Recommandations concernant le Manuel CP

Sur la base des résultats présentés, issus des travaux empiriques, nous formulons les recommandations suivantes concernant le Manuel CP :

- La structure actuelle du Manuel CP, avec ses parties indépendantes pour chacune des dix conventions-programmes, doit être conservée.
- Pour chaque convention-programme, les relations de cause à effet doivent être exposées de façon explicite dans la partie politique de programme des explications spécifiques.
- Dans certaines conventions-programmes, les contenus (la politique de programme, le calcul des moyens financiers et surtout les annexes par exemple) et la « densité normative » doivent être réduits à l'essentiel.
- Il faut examiner si un plus grand nombre d'informations détaillées et de réponses aux questions ouvertes qui se posent au cours du déroulement des conventions-programmes pourraient figurer sur le site Internet de l'OFEV.

3.2 MANUEL INTERNE DE L'OFEV

L'évaluation des négociations relatives aux conventions de la première période de programme RPT a montré que les procédures, les tâches, les compétences et les responsabilités n'étaient pas claires pour toutes les personnes impliquées de l'OFEV (Jenny et al. 2008). En conséquence, un manuel interne dans lequel sont fixées l'organisation et les procédures a été rédigé pour la seconde période de programme RPT. Ce manuel interne à l'intention des divisions spécialisées de l'OFEV a été approuvé par la Coco CP le 5 juin 2012 (OFEV 2012).

Le Manuel interne de l'OFEV est évalué en tant que document dans le cadre de l'objet d'évaluation 1. Les questions s'y rapportant portaient sur la compréhensibilité et l'adéquation du contenu. Il s'agissait toutefois avant tout de déterminer si les procédures et les attributions y étaient clairement définies, de manière que les responsables puissent effectuer leur travail correctement. Les structures et processus fixés dans le Manuel interne de l'OFEV sont évalués dans le cadre de l'objet d'évaluation 2 au chapitre 4.

Du point de vue de l'équipe d'évaluation, le Manuel interne de l'OFEV est bien structuré et rédigé dans un langage concis et compréhensible. Les obligations des différents organes (Coco CP, bureau CP, CC CP) et les missions des divisions spécialisées ainsi que de la direction de l'OFEV y sont décrites de façon claire et détaillée. Il manque malheureusement un organigramme indiquant les liens entre les différents organes de l'OFEV ainsi que leurs interfaces avec les cantons (cf. figure D 4.4, section 4.1). De même, les principaux processus (préparation et mise en œuvre des négociations relatives aux conventions, controlling, etc.) sont présentés de façon claire et adéquate (par ex. stipulation des responsabilités, des décisions, du calendrier, etc. pour les différents processus).

Le Manuel interne de l'OFEV a été jugé de façon très positive par l'ensemble des collaborateurs et des collaboratrices de l'OFEV interviewés. Trois possibilités d'amélioration ont été proposées. Premièrement, que le manuel soit adapté de manière que l'établissement du calendrier lors de la préparation des conventions-programmes s'améliore. En particulier, certains membres du personnel de l'OFEV estiment disposer de trop peu de temps pour la phase d'élaboration du nouveau Manuel CP et l'adaptation des ordonnances concernées. Deuxièmement, la coordination entre ces deux processus n'a pas toujours été optimale dans le passé et devrait être améliorée (cf. également section 4.2). Troisièmement, il s'est avéré que le processus d'adaptation des ordonnances ne figurait pas dans le Manuel interne de l'OFEV et devait être ajouté.

Recommandation concernant le Manuel interne de l'OFEV

Concernant le Manuel interne de l'OFEV, nous formulons les recommandations suivantes :

- En ce qui concerne la description du processus de préparation des conventions-programmes, il faut préciser davantage le déroulement de l'adaptation des ordonnances concernées et veiller à ce qu'il concorde avec le remaniement du Manuel CP.
- Il faut ajouter un organigramme des organes de l'OFEV dans le Manuel interne de l'OFEV.

3.3 CONTRIBUTIONS FÉDÉRALES PRÉVUES

Les contributions fédérales prévues correspondent au contenu des explications spécifiques relatives aux différentes conventions-programmes figurant dans le Manuel CP et aux informations fournies aux cantons par l'OFEV en introduction aux négociations. Les explications spécifiques ne sont plus traitées dans cette section, les résultats obtenus

nus à ce sujet sont présentés à la section 3.1. En conséquence, on trouvera dans cette section une évaluation des contributions fournies par l'OFEV dans une lettre adressée aux cantons du 8 février 2011. Celle-ci contenait, de manière spécifique pour chaque canton et chaque convention-programme, des informations sur les possibilités financières de la Confédération (sous forme de tableaux en annexe).

Les contributions fédérales prévues ont été discutées lors des interviews avec le personnel de l'OFEV et des entretiens de groupe dans les cantons. Les questions de l'évaluation ont servi à établir si les contributions fédérales constituaient un instrument adapté et utile pour l'élaboration des conventions-programmes ou s'il existait éventuellement des possibilités d'optimisation.

D'après les interviews et l'enquête en ligne, les contributions fédérales prévues sont considérées majoritairement comme un instrument adapté et utile de préparation des négociations.

Des critiques ont cependant aussi été émises par quelques individus⁵ selon les personnes interrogées dans les cantons, le principal point faible des contributions fédérales prévues est qu'elles ont été envoyées quelques mois seulement avant le début des négociations. Ces informations arrivent trop tard pour permettre une préparation concrète des négociations, avant tout en ce qui concerne la planification financière générale interne dans les cantons. Dans ce cadre, plusieurs personnes ont cependant également fait observer que, dans différents domaines, les contributions fédérales prévues reposaient sur des informations relevées auparavant par l'OFEV par le biais d'une enquête auprès des cantons. Autrement dit, les contributions fédérales reposent en fin de compte sur les intentions et les planifications des cantons. Ce résultat issu des interviews se reflète également dans les résultats de l'enquête en ligne. Il existe cependant des différences selon les domaines : dans les domaines dans lesquels sont avant tout mis en œuvre des projets isolés, la part des personnes qui jugent utiles les informations de l'OFEV sur les possibilités financières est nettement inférieure (bruit et isolation acoustique 48 %, revitalisation des eaux 52 %, ouvrages de protection 58 %) à celle des autres domaines où, par exemple, sont financées des mesures plus globales comme des concepts (protection de la nature et du paysage 77 %, forêt 80 %).⁶

Proposition d'amélioration

Les interviews du personnel de l'OFEV et la discussion avec la Coco CP ont donné lieu à la proposition suivante en vue d'optimiser les contributions fédérales prévues : outre la contribution globale proposée, l'OFEV devrait émettre, à l'intention des cantons, une consigne concernant les contenus prioritaires pour la Confédération. On retiendra

⁵ Cf. section 3.1 concernant les explications spécifiques relatives aux conventions-programmes.

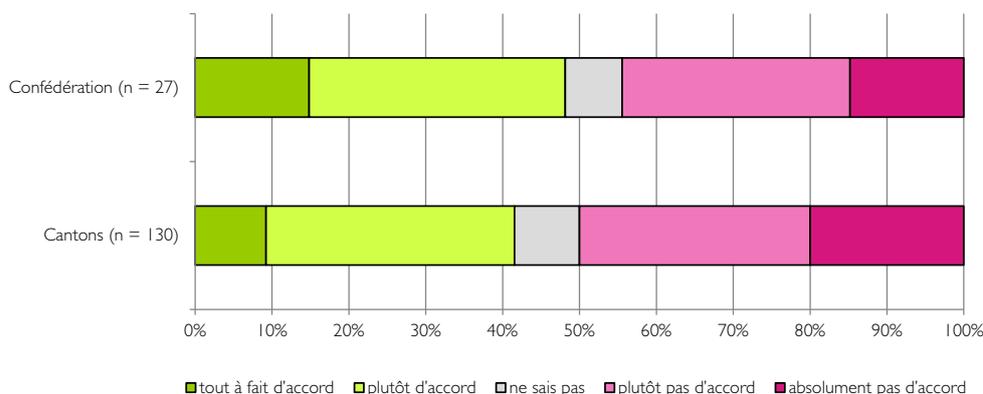
⁶ Pour l'évaluation de l'enquête en ligne en fonction des différentes conventions-programmes, certaines d'entre elles ont été regroupées afin d'obtenir des nombres de réponses statistiquement plus élevés : domaine Forêt (conventions-programmes dans les domaines Gestion des forêts, Forêts protectrices et Biodiversité en forêt) ; domaine Ouvrages de protection (conventions-programmes dans les domaines Ouvrages de protection selon la LFo et selon la LACE) ; domaine Protection de la nature et du paysage (conventions-programmes dans les domaines Protection de la nature et du paysage, Patrimoine mondial naturel de l'UNESCO, Parcs d'importance nationale, Sites de protection des oiseaux d'eau et de la faune sauvage et Revitalisation des eaux).

toutefois ici que, au cours de la discussion, certains membres de la Coco CP se sont opposés à cette proposition.

Les entretiens de groupe avec les quatre cantons ont clairement montré qu'une consigne en matière de contenus prioritaires de la part de la Confédération (par ex. la mention d'espèces prioritaires, spécifiques à des cantons dans le domaine Protection de la nature et du paysage) était jugée comme étant en opposition avec l'idée directrice de la RPT et que la Confédération s'immiscerait par trop à un niveau où la responsabilité opérationnelle appartient aux cantons. Les cantons accueilleraient favorablement le fait que la Confédération fasse part de ses préférences sous forme de propositions.

Les personnes interrogées lors de l'enquête en ligne ont indiqué si elles étaient pour ou contre l'affirmation suivante : « La Confédération devrait déclarer explicitement, pour tous les domaines, des priorités pour la préparation des négociations relatives aux conventions à l'intention des cantons (par ex. mention des espèces prioritaires dans un canton). » La figure D 3.5 montre que les réponses des personnels de l'OFEV comme des cantons ne permettent pas de mettre au jour une préférence claire.

D 3.5: Point de vue concernant la proposition de déclaration de priorités explicites par la Confédération



Source : enquête en ligne.

Les répondants avaient la possibilité de justifier leur réponse. Les raisons avancées peuvent être résumées de la manière suivante.

Les raisons en faveur d'une telle proposition sont, premièrement, la conception du rôle de la Confédération et, deuxièmement, l'amélioration de la base des négociations des conventions :

- *Élément de conduite stratégique par la Confédération* : du point de vue des personnes approuvant la proposition, la Confédération, en tant que responsable de la stratégie du système des conventions-programmes, peut parfaitement faire part de ses préférences. En outre, en tant qu'acteur de niveau national, l'OFEV doit dispo-

ser d'une vision pour tout le territoire suisse et donc savoir sur quels éléments l'accent doit être mis.

- *Amélioration de la base de négociation* : du point de vue de plusieurs répondants, une déclaration de priorités de la part de l'OFEV aurait pour effet d'améliorer la préparation et la conduite des négociations relatives aux conventions. Une attitude claire de l'OFEV aiderait les cantons à prioriser leurs moyens et à établir des demandes spécifiques pour les négociations, ainsi qu'à simplifier les entretiens de négociation eux-mêmes.

Les raisons du refus de la proposition étaient les suivantes :

- *Proposition en opposition avec l'idée directrice de la RPT* : il ressort des entretiens de groupe menés avec les responsables des quatre cantons tout comme de l'enquête en ligne qu'une déclaration de priorités s'oppose à la division fondamentale des rôles dans le cadre de la RPT. Lors de l'enquête en ligne, un grand nombre de personnes ayant refusé la proposition s'appuyaient également sur cet argument. Concrètement, elles affirment que, en établissant des objectifs de programme, des indicateurs, etc. dans les explications spécifiques, l'OFEV a déjà l'occasion de définir des priorités. Dans ce contexte, différents répondants sont également d'avis que le fait d'établir des priorités n'est pas approprié dans tous les domaines.
- *Établissement de priorités dans le cadre des négociations relatives aux conventions* : une autre raison avancée dans l'enquête en ligne est que la discussion concernant les priorités devrait avoir lieu au cours des négociations, lorsque les cantons peuvent apporter leur savoir spécifique concernant leur région.

Recommandation concernant les contributions fédérales prévues

Concernant les contributions fédérales prévues, nous recommandons que l'OFEV s'abstienne de formuler des consignes de priorités et se contente d'émettre éventuellement, à l'adresse des cantons, des propositions sur les grands axes de mise en œuvre envisagés par la Confédération dans un canton.

3.4 CONVENTION-PROGRAMME

Cette section porte sur l'évaluation du contrat de droit public conclu entre la Confédération (OFEV) et un canton sur la base de l'art. 20a LSu⁷, autrement dit la convention-programme en elle-même. Les différents contenus d'une convention-programme sont exposés dans la partie 1 du Manuel CP à l'aide d'un modèle de convention.

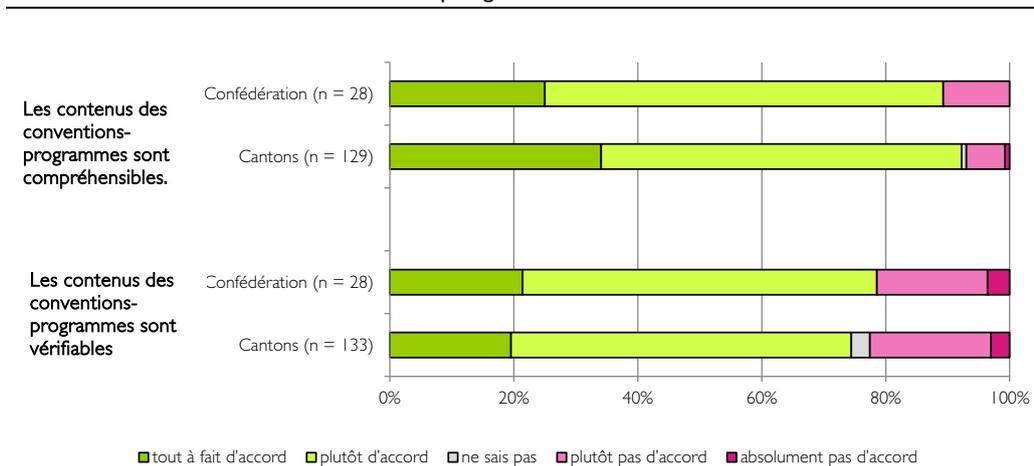
Concernant l'évaluation de la convention-programme, les principales questions étaient les suivantes : Les contenus de la convention-programme sont-ils formulés de manière compréhensible ? La convention-programme est-elle conçue de telle manière que les contenus puissent en être vérifiés ?

⁷ Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu (état le 1^{er} janvier 2008), RS 616.1.

Dans les interviews menées auprès des personnels de l'OFEV et des cantons, peu de critiques seulement ont été émises à l'encontre de la convention-programme elle-même. Les deux parties contractuelles ont fait observer que le fait que de nombreux projets de mise en œuvre aient une durée supérieure aux quatre ans d'une période RTP ou que des projets prévus soient réalisés en retard ou même ne le soient pas du tout posait problème.

Les résultats de l'enquête en ligne montrent que la convention-programme n'est jugée comme étant non compréhensible que par une très petite part de 8 % de tous les répondants. Par ailleurs, un peu moins de 80 % des répondants indiquent que les contenus de la convention-programme peuvent être vérifiés (cf. figure D 3.6). La vérifiabilité de la convention-programme repose sur les objectifs convenus, les prestations des cantons qui y sont associées (indicateurs de prestations) et éventuellement les effets (indicateurs d'efficacité). Les indicateurs sont les éléments qui ont été les plus critiqués (en particulier concernant les conventions-programmes dans le domaine de la protection de la nature et du paysage) : premièrement, le nombre des indicateurs fixés est considéré comme trop élevé (densité normative). Deuxièmement, les indicateurs sont considérés comme étant axés de façon trop rigide sur des contenus spécifiques. Troisièmement, les répondants des cantons surtout déplorent un manque de souplesse en matière de mise en œuvre (cf. explications concernant les explications spécifiques à la section 3.1). La définition d'objectifs de prestations et, en particulier, d'efficacité, ainsi que d'indicateurs correspondants, représente un grand défi pour le système des conventions-programmes (cf. également CDF 2014, AFF 2013).

D 3.6 : Point de vue concernant la compréhensibilité et la vérifiabilité du contenu des conventions-programmes



Source : enquête en ligne.

Recommandation concernant la convention-programme

Nous ne formulons aucune recommandation concernant la convention-programme. D'un point de vue théorique, le contrat est très bien conçu (cf. chapitre 5). La critique exprimée par les acteurs concernés est prise en compte dans les recommandations au niveau stratégique (cf. section 1.2) ou dans les recommandations portant par exemple sur le Manuel CP ou sur les instruments de compte rendu

3.5 INSTRUMENTS DE COMPTE RENDU

Selon l'article 49 alinéa 2 Cst.⁸, c'est la Confédération qui, au final, porte la responsabilité de la mise en œuvre et de l'application du droit fédéral. Dans le cadre de cette fonction relevant de l'exercice de la puissance publique, l'OFEV est tenu de contrôler l'exécution des prestations définies dans les conventions-programmes. Ce contrôle se fait à l'appui des rapports annuels et des contrôles par sondage (cf. section 4.4).

Concernant l'instrument de compte rendu, deux éléments ont été évalués. Premièrement le formulaire pour les rapports annuels des cantons (reporting) et deuxièmement la banque de données interne de l'OFEV qui réunit ces rapports en vue de leur exploitation.

L'évaluation reposait essentiellement sur les questions suivantes : Dans quelle mesure les formulaires pour les rapports annuels constituent-ils une bonne base pour l'établissement de comptes rendus par les cantons ? La banque de données interne de l'OFEV est-elle utilisée par le personnel et son contenu est-il utile ? Dans quelle mesure les rapports annuels et la banque de données interne de l'OFEV permettent-ils de documenter la mise en œuvre des conventions-programmes et d'en juger ? Pour ces deux éléments en rapport avec le reporting également, il s'agissait d'identifier des possibilités d'amélioration.

Rapports annuels des cantons

Lors des interviews du personnel de l'OFEV déjà, il est apparu que les opinions concernant les rapports annuels divergeaient. De même, lors des entretiens de groupe avec les cantons qui ont suivi, le formulaire a fait l'objet de jugements parfois contradictoires.

Lors de plusieurs entretiens ainsi que de la première discussion avec la Coco CP, on s'est interrogé sur la nécessité de relever, dans le formulaire des rapports annuels, outre les paramètres quantitatifs (indicateurs de prestations quantitatifs, finances), la qualité de la prestation réalisée. À l'heure actuelle, les cantons ont la possibilité de faire des commentaires dans le formulaire (portant sur les mesures réalisées ou une estimation de la réalisation des objectifs par exemple). Des interlocuteurs et interlocutrices isolés ont soulevé la question d'une description quantitative des prestations réalisées à fournir par les cantons.

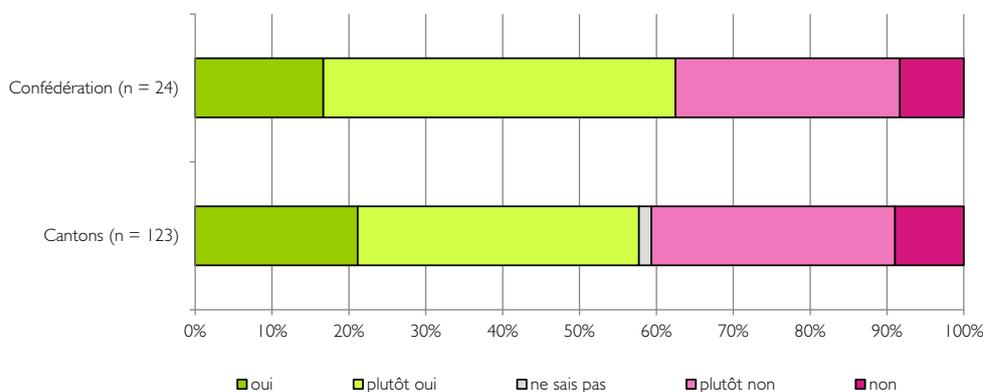
Dans l'enquête en ligne, il a été demandé concrètement si les formulaires de compte rendu remplissaient leur rôle.⁹ La figure D 3.7 met en évidence le point de vue des répondants de l'OFEV et des cantons. Comme lors des entretiens, les opinions concernant le formulaire divergent. Pour quelque 60 % des répondants, l'avancement du

⁸ Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.) du 18 avril 1999 (état le 18 mai 2014), RS 101.

⁹ Dans les questionnaires remis au personnel des cantons, la question était formulée ainsi : « Les modèles de reporting (formulaires pour les rapports annuels) constituent-ils pour vous, en tant que canton, une bonne base pour documenter l'avancement du programme ? » Dans le questionnaire adressé aux membres du personnel de l'OFEV, la question était posée selon une autre perspective et était formulée ainsi : « Les modèles de reporting (formulaires pour les rapports annuels) constituent-ils une bonne base de documentation de l'avancement du programme pour les cantons ? »

programme peut être documenté de manière satisfaisante. Pour les 40 % restants environ, ce n'est pas le cas.

D 3.7 : Estimation de l'adéquation des formulaires pour les rapports annuels pour la documentation de l'avancement du programme



Source : enquête en ligne.

Les personnes ayant pris part à l'enquête avaient la possibilité de s'exprimer au sujet des comptes rendus annuels (reporting) et, de manière explicite, des rapports annuels. Dans plusieurs commentaires, le formulaire est décrit comme étant clair, facile à remplir et adapté. Selon ces commentaires, le formulaire ne nécessite donc pas d'être modifié. D'autres personnes en revanche jugent que le formulaire manque de clarté et est complexe à remplir. D'autres points faibles concernent les quatre points suivants :

- Afin de permettre de mieux rendre compte de l'avancement du programme, les tranches annuelles devraient figurer en plus des valeurs cumulées à renseigner dans le formulaire (cf. propositions d'amélioration plus loin).
- Dans les différents domaines, une liste de projets est exigée en plus du formulaire à remplir. Certaines personnes de différents cantons critiquent le travail supplémentaire demandé et une immixtion trop importante dans le domaine opérationnel qui relève des cantons.
- Manifestement, le contenu des formulaires ne concorde pas avec le contenu des conventions-programmes dans tous les domaines.
- À la rubrique Finances, la contribution cantonale doit être renseignée. Comme le montrent l'enquête en ligne et les entretiens de groupe, tous les collaborateurs et collaboratrices des cantons ne comprennent pas ou n'acceptent pas la définition de la contribution cantonale telle qu'elle figure dans le tableau Excel.

Lors de l'enquête en ligne, les collaborateurs et collaboratrices de l'OFEV ont été priés d'indiquer dans quelle mesure ils estiment que les informations provenant des rapports annuels des cantons permettent d'évaluer l'ampleur des prestations réalisées. Parmi les répondants, 71 % estiment qu'elles suffisent. Ce résultat est en contradiction avec les conclusions des huit interviews menées avec des membres du personnel de l'OFEV au

début de l'évaluation. Parmi eux, un peu plus de la moitié seulement estiment que les prestations peuvent être évaluées dans une mesure suffisante à l'aide des rapports annuels. La signification des contrôles par sondage notamment a été soulignée (cf. section 4.4).

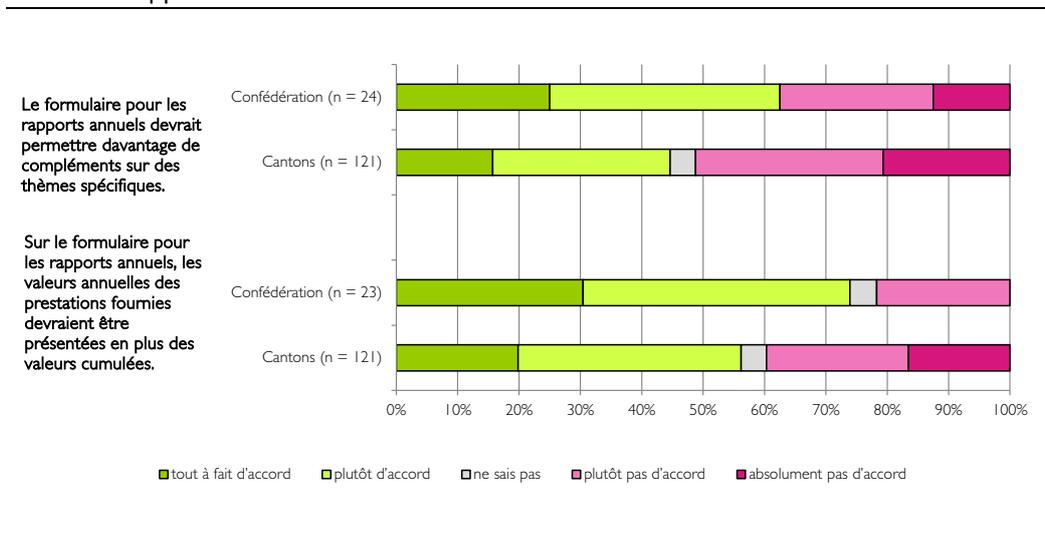
Utilisation de la banque de données interne de l'OFEV

En ce qui concerne la banque de données interne de l'OFEV, dans laquelle sont enregistrés les rapports annuels de toutes les conventions-programmes des cantons, les interviews du personnel de l'OFEV ont déjà révélé qu'elle n'était utilisée effectivement que par une petite part des collaborateurs et des collaboratrices. Selon l'enquête en ligne, seuls 44 % des membres du personnel des divisions spécialisées de l'OFEV l'utilisent et la jugent utile. Lors des entretiens et de la discussion avec la Coco CP, les motifs avancés ici étaient les suivants : premièrement, la CC CP offre aux divisions spécialisées d'effectuer des évaluations pour elles. Deuxièmement, la banque de données est protégée en écriture, ce qui en restreint les possibilités d'utilisation.

Propositions d'amélioration

Dans le cadre de l'enquête en ligne, deux propositions d'amélioration ont été présentées aux personnes interrogées pour évaluation (cf. figure D 3.8).

D 3.8 : Point de vue sur les propositions d'amélioration du formulaire pour les rapports annuels



Source : enquête en ligne.

La première proposition porte sur l'autorisation de davantage de compléments spécifiques aux différents thèmes, permettant une description qualitative de la prestation réalisée dans le formulaire pour les rapports annuels. Plus de la moitié des répondants des cantons refusent cette proposition. Ce résultat s'est dessiné lors de la discussion avec la Coco CP et des entretiens de groupe avec les cantons. Un tel ajout dans le formulaire impliquerait d'une part un travail accru pour les cantons. Deuxièmement, différentes personnes ont clairement attiré l'attention sur le fait que le contrôle de la qualité de la prestation était assuré au moyen des contrôles par sondage (cf. section 4.4).

La seconde proposition, consistant à faire figurer dans le formulaire non seulement les valeurs cumulées mais aussi les valeurs annuelles, a reçu un meilleur accueil. Si cette proposition permettrait de mieux rendre compte des prestations réalisées chaque année, elle s'accompagne d'un surcroît de travail pour remplir le formulaire et d'une augmentation de la complexité du formulaire.

Toutes les personnes interrogées pouvaient faire d'autres propositions d'amélioration concernant les questions ouvertes se rapportant au formulaire de rapport annuel dans le cadre de l'enquête en ligne. Bon nombre de ces propositions sont déjà soit prises en compte dans le formulaire (par ex. une standardisation à l'aide de modèles de réponses ou de listes déroulantes) ou se recoupent avec les propositions déjà présentées dans le questionnaire. Une nouvelle proposition, qui a été faite par plusieurs personnes, consiste à réaliser les comptes rendus annuels sur la base d'une application Internet. Lors de la seconde réunion de la Coco CP, il s'est avéré que cette idée avait déjà été examinée par l'OFEV il y a quelques années.

Recommandations concernant l'établissement des comptes rendus
Nos recommandations en vue d'une optimisation de l'établissement des comptes rendus annuels sont les suivantes :

- Les formulaires de rapports annuels doivent être limités aux paramètres de contrôle nécessaires et mis en adéquation avec les indicateurs de la convention-programme.
- Les valeurs annuelles des paramètres de contrôle doivent être présentées en plus des valeurs cumulées afin de documenter plus clairement l'avancement effectif du programme.
- Il faut s'interroger une nouvelle fois sur les avantages et les inconvénients d'un établissement des rapports annuels par Internet.
- D'une manière générale, la qualité des prestations exécutées doit être jugée dans le cadre des contrôles par sondage. On peut donc renoncer largement à une description qualitative de la réalisation des prestations dans les formulaires (cf. recommandation section 4.4).

Le chapitre 4 porte sur l'évaluation des structures et des processus employés dans le cadre de la mise en œuvre des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement.

4.1 ORGANISATION ET RESSOURCES DE L'OFEV

Le Manuel interne de l'OFEV fournit un descriptif de la structure organisationnelle et des principaux processus de mise en œuvre des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement par l'OFEV. À la section 3.2, ce manuel a fait l'objet d'une évaluation d'un point de vue formel. La présente section évalue comment ces structures et processus sont mis en pratique, si les ressources disponibles sont suffisantes et s'il existe un potentiel d'amélioration.

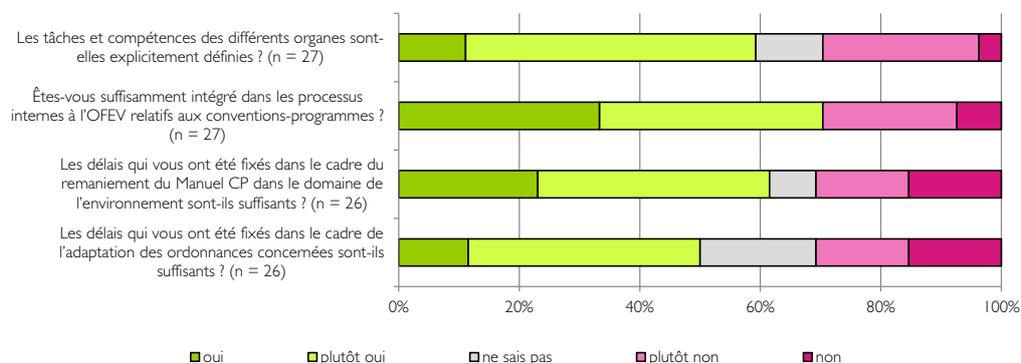
L'évaluation repose sur les interviews et l'enquête en ligne menées avec le personnel de l'OFEV.

Organisation

Le Manuel interne de l'OFEV fournit un descriptif clair et compréhensible des tâches, des compétences et des responsabilités des différents organes, ainsi que du déroulement des différents processus. C'est également l'avis du personnel de l'OFEV interrogé (cf. section 3.2). Il est maintenant intéressant de savoir comment ces règles sont mises en pratique.

Les résultats issus des interviews tout comme ceux de l'enquête en ligne indiquent que la majorité des collaborateurs et collaboratrices de l'OFEV estime que les structures en place fonctionnent (cf. figure D 4.1). L'implication du personnel dans les processus internes de l'OFEV, relatifs aux conventions-programmes, est perçue de manière particulièrement positive. Le jugement le plus critique porté par les répondants concerne les délais impartis pour l'adaptation des ordonnances concernées. Ce point a été relevé de manière explicite lors des interviews également, en l'occurrence, le fait que la coordination entre la division Droit et les divisions spécialisées de l'OFEV n'a pas toujours été optimale en matière de délais et de contenu dans le passé.

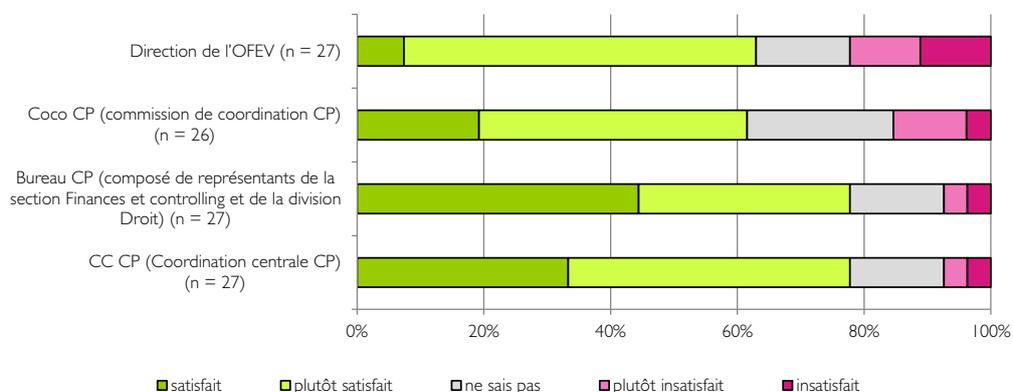
D 4.1 : Point de vue concernant l'organisation interne de l'OFEV



Source : enquête en ligne.

Une autre question porte sur les prestations concrètes des différents organes de l'OFEV. Ici encore, les réponses obtenues lors de l'enquête en ligne confirment les résultats issus des interviews menées auprès du personnel de l'OFEV. Le taux de satisfaction concernant les différents organes est globalement élevé (cf. figure D 4.2).

D 4.2 : Évaluation du taux de satisfaction concernant les prestations des différents organes de l'OFEV



Source : enquête en ligne.

Le taux de satisfaction le plus élevé est obtenu par les deux organes « opérationnels », le bureau CP et la CC CP. Tandis que la mission du bureau CP consiste avant tout à soutenir les organes « stratégiques » (Coco CP, direction de l'OFEV), la CC CP assure l'administration et la coordination de la mise en œuvre des conventions-programmes (cf. OFEV 2012). D'après les interviews et les commentaires fournis dans l'enquête en ligne, la CC CP PV est un interlocuteur très apprécié des collaborateurs et collaboratrices spécialisés. Pour ce qui est du bureau CP, un certain nombre d'interviews du personnel de l'OFEV ont révélé qu'il n'était guère pris en compte, notamment par les collaborateurs et collaboratrices spécialisés. Par ailleurs, plusieurs des personnes interviewées ont soulevé la question de la nécessité d'un organe supplémentaire doté d'une

simple mission de soutien, en plus de la CC CP et de la Coco CP. Les prestations des organes au niveau stratégique – Coco CP et direction de l’OFEV – sont jugées moins satisfaisantes.

Lors des interviews et dans les champs de commentaire libres de l’enquête en ligne, des motifs ont été fournis qui expliquent en partie le taux de satisfaction moins élevé concernant la direction de l’OFEV et la Coco CP :

- Certains membres du personnel déplorent un manque d’engagement et de prise de responsabilité de conduite de la part de la direction de l’OFEV quant au système des conventions-programmes dans le domaine de l’environnement. D’autres critiques sont qu’il arrive qu’elle ne respecte pas les délais, qu’elle donne trop peu de consignes claires et a besoin de trop de temps pour prendre certaines décisions. Deux exemples concrets ont été cités dans le cadre de cette évaluation : les décisions relatives au montant de la contribution fédérale dans la convention-programme dans le domaine des parcs d’importance nationale et la question de la réunion de trois conventions-programmes soulevée par certains acteurs dans le domaine des forêts (CP dans le domaine de « Forêt »).
- En ce qui concerne la Coco CP, plusieurs membres du personnel de l’OFEV ont regretté l’insuffisance du flux d’informations entre la Coco CP et les collaborateurs et collaboratrices spécialisés dans le cadre des interviews et de l’enquête en ligne (cf. figure D 4.1 sur l’intégration). Cette tâche incombe aux représentants et représentantes des divisions spécialisées au sein de la Coco CP qui sont responsables de l’information des personnels concernés.

Ressources

Concernant la question de l’adéquation ou non des ressources pour la mise en œuvre des conventions-programmes, il est intéressant d’examiner la disponibilité de ces ressources par catégorie (en termes de personnel, de moyens financiers et de temps). D’un autre côté, il s’agit de vérifier si les ressources en personnel sont suffisantes pour les différents processus du système des conventions-programmes.

La disponibilité de ces ressources par catégorie a été discutée seulement dans le cadre des interviews avec le personnel de l’OFEV. Pour ce qui est des ressources disponibles en termes de personnel et de moyens financiers, la moitié des personnes interviewées déclare soit qu’elles sont suffisantes, soit qu’elles sont trop justes. En ce qui concerne le temps, une petite majorité estime que le temps à disposition est trop court et que les délais fixés sont trop brefs. Ces affirmations sont en contradiction avec l’argument que la feuille de route pour la préparation de la période de programme RPT 2020–2023 est déjà discutée au sein de la Coco CP et que les divisions spécialisées peuvent donc effectuer leur planification à temps.

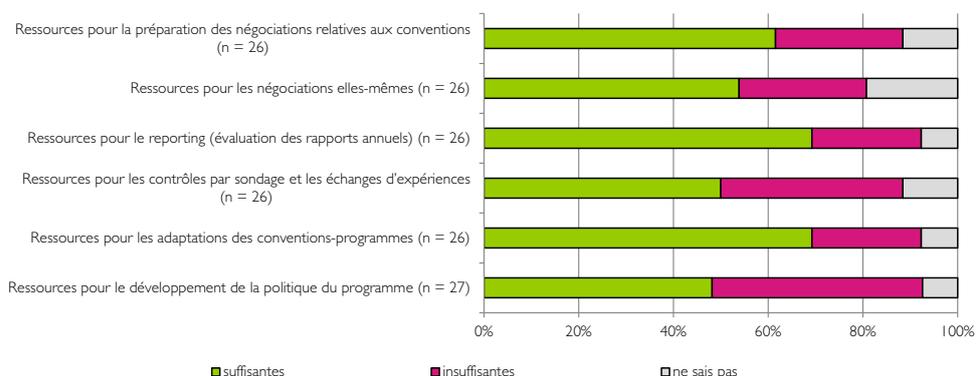
D’une manière générale, une majorité des 28 collaborateurs et collaboratrices de l’OFEV dont le questionnaire en ligne a pu être exploité estiment que leur division spécialisée ou section possède des ressources en personnel suffisantes (cf. figure

D 4.3).¹⁰ Uniquement en ce qui concerne les contrôles par sondage et les échanges d'expériences ainsi que la poursuite du développement de la politique de programme, la moitié des collaborateurs et collaboratrices estime que le personnel est suffisant, tandis que l'autre moitié estime que ce n'est pas le cas.

La même question sur les ressources en personnel a été posée dans les cantons. Le résultat est identique pour la plupart des processus (cf. figure D 4.10, section 4.6), hormis pour les négociations relatives aux conventions, les contrôles par sondage et les échanges d'expériences ; ici, les collaborateurs et collaboratrices de l'OFEV ayant affaire à tous les cantons, il faudrait logiquement plus de personnel.

Douze des 27 membres du personnel de l'OFEV indiquent dans l'enquête en ligne qu'ils ne possèdent pas suffisamment de ressources pour le développement de la politique de programme. Compte tenu du fait que l'OFEV est en charge de la conduite stratégique du système des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement, il s'agit là d'un résultat quelque peu décevant.

D 4.3 : Point de vue des collaborateurs et collaboratrices de l'OFEV concernant la dotation en matière de ressources en personnel pour différents processus du système des conventions-programmes



Source : enquête en ligne.

Dans l'évaluation réalisée par Jenny et al. (2008), la situation concernant les ressources disponibles est jugée de manière nettement plus négative, en particulier par les divisions spécialisées. Il faut tenir compte du fait que cette évaluation avait été effectuée à l'époque à la suite des négociations de la première période de programme 2008–2011. Entre-temps, tous les acteurs impliqués ont pu recueillir de l'expérience au cours de deux périodes RTP et adapter les processus et les ressources selon leurs besoins.

¹⁰ Ce résultat ne concorde pas avec l'enquête de l'AFF réalisée au début de la deuxième période de programme RPT 2012–2015, dans le cadre de laquelle douze répondants des divisions spécialisées de la Confédération avaient indiqué que le personnel disponible dans leur office pour la préparation et la négociation des conventions-programmes ne suffisait pas (AFF 2013 : 20).

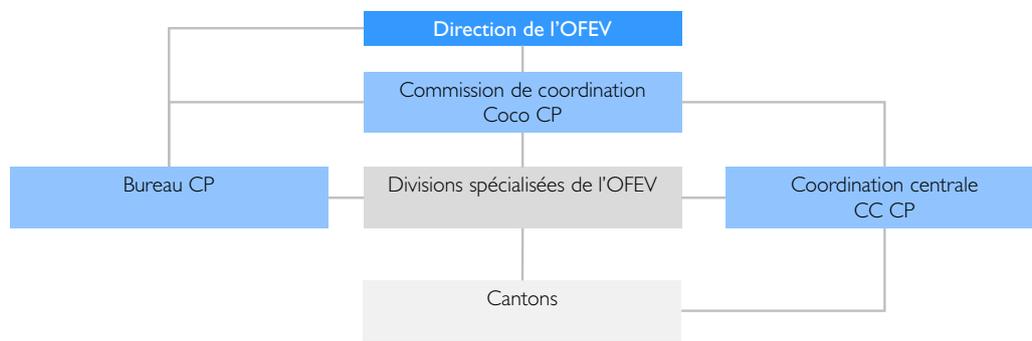
Possibilités d'amélioration de l'organisation et des ressources de l'OFEV

En ce qui concerne l'organisation interne de l'OFEV, une simplification des structures existantes s'impose (cf. figure D 4.4). Les critères sur lesquels repose cette affirmation relèvent de la théorie de l'organisation ; par exemple, moins il existe d'interdépendances entre les tâches ou entre les acteurs qui en sont chargés, moins les besoins en coordination sont élevés. Ils reposent également sur des principes d'efficacité en matière de gestion (utilisation d'autant de ressources que cela est absolument nécessaire) :

- *Nombre d'organes (acteurs)* : avec la Coco CP, le bureau CP et la CC CP, le nombre des organes est premièrement élevé. À cela viennent s'ajouter la direction de l'OFEV, les divisions spécialisées, la division Droit et la section Finances et controlling.
- *Composition des organes* : la seule différence entre la composition du personnel de la CC CP et du bureau CP tient au fait que la division Droit est représentée en plus au sein de ce dernier. La division Droit est toutefois aussi représentée au sein de la Coco CP et de la direction de l'OFEV.
- *Délimitation des tâches* : les tâches des différents organes sont délimitées de façon claire et compréhensible dans le Manuel interne de l'OFEV (cf. section 3.2). Si on les examine de plus près, on se rend compte qu'elles se recoupent partiellement (par ex. coordination par la Coco CP et par le bureau CP). Le bureau CP a entre autres pour tâche de coordonner la collaboration avec les divisions spécialisées, bien que celles-ci n'y soient pas représentées.
- *Nécessité des tâches du bureau CP* : enfin, on peut se demander si certaines tâches du bureau CP pourraient être prises en charge par la CC CP ou la Coco CP (organisation de séances d'information, préparation de requêtes pour les réunions de la direction de l'OFEV) ou si elles sont bien nécessaires (soutien de la CC CP en matière de communication).

Compte tenu de ces constats, on peut conclure que le bureau CP peut, en principe, être dissous sans que ses tâches ne puissent être assurées et sans réduire les compétences de certains acteurs. La structure interne de l'OFEV s'en trouverait simplifiée, des interdépendances disparaîtraient et la charge de travail diminuerait.

D 4.4 : Organigramme du système des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement à l'OFEV



Source : graphique réalisé par nos soins sur la base du Manuel interne de l'OFEV (OFEV 2012) et du cahier des charges relatif à l'évaluation de la convention-programme dans le domaine de l'environnement.

Recommandations concernant l'organisation et les ressources de l'OFEV

Aucune proposition d'amélioration n'a été exposée auprès de personnes qui ont pris part à l'enquête en ligne destinée à évaluer l'organisation et les ressources de l'OFEV. Les propositions de l'équipe d'évaluation ont été discutées lors de la réunion avec la Coco CP et constituent la base des recommandations suivantes :

- Afin de garantir le flux d'informations et de fonder les décisions sur une base plus large, les divisions spécialisées doivent s'assurer que chaque convention-programme est représentée par une personne au sein de la Coco CP.
- Le bureau CP doit être dissous. Ses tâches peuvent être assumées par la Coco CP et la CC CP.

4.2 PRÉPARATION DES NÉGOCIATIONS RELATIVES AUX CONVENTIONS

Le processus de préparation des négociations relatives aux conventions s'étend du remaniement du Manuel CP (cf. paragraphe 3.1) au début des négociations elles-mêmes (cf. paragraphe 4.3). Par ailleurs, durant cette période, les ordonnances concernées sont adaptées et les contributions fédérales prévues, envoyées (cf. section 3.3).

Les principales questions de cette évaluation étaient les suivantes : Les cantons sont-ils impliqués dans l'élaboration des documents afférents à la préparation des négociations (instruments) ? Les cantons sont-ils informés en temps voulu, dans les proportions requises et, concernant leur compréhensibilité, de manière adéquate et en tenant compte des niveaux pour la préparation des négociations ? Existe-t-il ici un potentiel d'amélioration dans ce domaine ?

Implication des cantons

La conclusion tirée des entretiens de groupe avec les responsables des cantons concernant leur implication dans la mise en œuvre des conventions-programmes en général et la préparation des négociations en particulier est claire. Dans les quatre cantons, les

personnes interviewées sont très satisfaites de la manière dont ceux-ci sont impliqués par l'OFEV. Les cantons disposent de différentes possibilités d'intervenir :

- *Procédures de consultation des ordonnances* : Les cantons doivent participer à la concertation lors des procédures de consultation des ordonnances concernées. Les collaborateurs et collaboratrices spécialisés de l'OFEV informent leurs collègues dans les cantons de la mise en consultation afin que ceux-ci puissent s'assurer d'y participer dans le cadre du processus cantonal interne.
- *Audition concernant le Manuel CP* : Jusqu'à présent, l'OFEV a sollicité les cantons dans le cadre d'une audition lors de chaque remaniement du Manuel CP. Ici également, les collaborateurs et collaboratrices spécialisés des cantons sont informés par ceux et celles de l'OFEV tout au début de celle-ci.
- *Enquête concernant les programmes à remettre* : Les divisions spécialisées de l'OFEV réalisent une enquête auprès des cantons concernant leurs programmes à remettre pour la période de programme suivante dans les différents domaines.

Par ailleurs, le développement des conventions-programmes dans différents domaines a été élaboré dans le cadre de groupes de travail ou d'ateliers auxquels participaient plusieurs cantons. Enfin, les échanges d'expériences réguliers offrent aux cantons la possibilité de faire connaître leurs souhaits au personnel de l'OFEV.

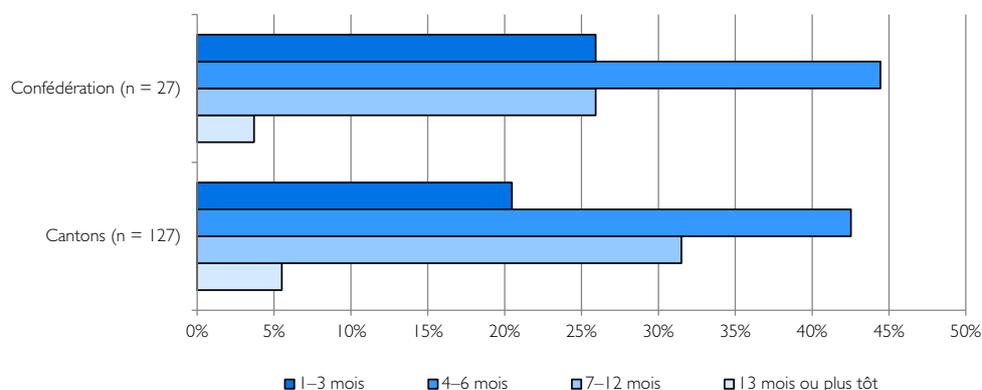
Moment de l'envoi des documents nécessaires

Les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement reposent fondamentalement sur le Manuel CP. Les interviews du personnel de l'OFEV ont montré qu'une partie des acteurs impliqués estime que le Manuel CP est remis trop tard aux cantons. Lors de l'évaluation sur les négociations relatives aux conventions en 2008, il avait également été recommandé que les communications de l'OFEV aient lieu suffisamment tôt lors de la phase de préparation (Jenny et al. 2008). C'est pourquoi, lors des interviews et de l'enquête en ligne, les personnes interrogées se sont vu demander combien de mois avant les négociations le Manuel CP devait être mis à la disposition des acteurs impliqués.

Les répondants de l'OFEV et des cantons souhaitent, pour une large majorité, que le Manuel CP soit disponible quatre à six mois avant le début des négociations (cf. figure D 4.5). Avant la deuxième et, maintenant, la troisième période de programme RPT, le manuel a été remis aux cantons ou publié sur le site Internet de l'OFEV environ quatre mois avant le début des négociations.¹¹

¹¹ Notification écrite de Franziska Furrer, OFEV, du 6 mars 2015.

D 4.5 : Réponses à la question concernant le moment où le Manuel CP doit être disponible en nombre de mois avant les négociations relatives aux conventions



Source : enquête en ligne.

Dans plusieurs interviews avec le personnel de l'OFEV, des critiques ont été émises concernant la coordination du remaniement du Manuel CP et de l'adaptation des ordonnances concernées en matière de délais et de contenu. La responsabilité des deux processus incombe à la division Droit de l'OFEV. La difficulté réside dans la relation triangulaire entre les divisions spécialisées, les juristes spécialisés responsables des domaines spécifiques et les juristes responsables des conventions-programmes de la division Droit. En principe, les tâches et les compétences sont fixées dans le Manuel interne de l'OFEV. Il n'existe cependant pas de calendrier permettant de coordonner correctement les deux processus et l'implication des trois acteurs (cf. OFEV 2012 : 18-20).

Recommandations concernant la préparation des négociations relatives aux conventions

Dans le cadre de l'enquête en ligne, plusieurs personnes ont formulé des propositions d'améliorations concernant la préparation des négociations. Une partie de ces propositions portait sur d'autres instruments ou processus. Concernant la préparation des négociations, les recommandations sont les suivantes :

- Le Manuel CP devrait être achevé et mis à la disposition des cantons environ six mois avant le début des négociations.
- La coordination du remaniement du Manuel CP et de l'adaptation des ordonnances concernées en matière de délais et de contenu doit être améliorée par la division Droit de l'OFEV.

4.3 NÉGOCIATIONS RELATIVES AUX CONVENTIONS

Les négociations en elles-mêmes constituent un autre point central du système des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement. Elles ont fait l'objet princi-

pal de l'évaluation en 2008, suite aux premières négociations qui ont eu lieu entre l'OFEV et les cantons (Jenny et al. 2008). Dans ce cadre, elles ont été jugées de manière majoritairement négative par les divisions spécialisées de l'OFEV et les cantons. L'absence de marge de négociation notamment a été critiquée. Les négociations ont été perçues comme une « séance d'information unilatérale de la Confédération » voire comme un « plan d'austérité » (Jenny et al. 2008 : 24). Plusieurs points faibles cités dans l'évaluation ont depuis été éliminés (par ex. la communication des possibilités financières de l'OFEV, cf. section 3.3). Par ailleurs, les deux parties ont eu entre-temps l'occasion de recueillir une plus ample expérience dans le cadre des négociations relatives à la période de programme RPT 2012–2015.

La marge de négociation existant véritablement est ici l'un des éléments fondamentaux. Jenny et al. (2008 : 25) notent que cette marge n'était pas suffisante, avant tout du fait d'une insuffisance de moyens financiers. La présente évaluation a donc explicitement cherché à établir comment les acteurs impliqués jugent rétrospectivement la marge de négociation pour la deuxième période de programme RPT 2012–2015, et les négociations d'une manière générale.

Toutes les personnes de l'OFEV et des cantons interviewées ont indiqué que les négociations avaient eu lieu dans une atmosphère agréable, constructive et axée sur les objectifs. Lors des entretiens, quelques personnes ont souligné que les leçons de l'expérience recueillie dans le cadre des toutes premières négociations ont été tirées et que leur déroulement s'est amélioré.

En ce qui concerne la marge de négociation elle-même, les conclusions sont les suivantes :

- Lors des interviews, la moitié environ du personnel de l'OFEV a déclaré que la marge était suffisante. L'autre moitié estime qu'elle n'est plutôt pas suffisante.
- L'enquête en ligne auprès de l'OFEV a révélé un tableau différent. Quinze répondants, soit 88 %, indiquent disposer d'une marge suffisante ou plutôt suffisante. Seuls deux répondants, soit 12 %, la jugent insuffisante.
- Les résultats obtenus dans le cadre de l'enquête en ligne auprès des cantons ne sont pas aussi clairs. Ici en effet, 71 personnes, soit 69 %, déclarent avoir disposé d'une marge de négociation suffisante ; 35 personnes, soit 24 %, étaient d'opinion contraire. Enfin, 7 % n'ont pas donné leur avis.
- Il n'y a que peu de différences entre les différents domaines en ce qui concerne la marge de négociation, hormis pour le domaine du bruit et de l'isolation acoustique dans lequel 92 % de tous les répondants sont satisfaits.

L'AFF note que la marge de négociation des cantons s'est accrue par rapport à la première période de programme RPT 2008–2011 (AFF 2013 : 22). Les répondants ont été priés de justifier leur point de vue à ce sujet. Parmi ceux qui la jugent suffisante, les points cités étaient les suivants :

- Les négociations ont été menées sur un mode ouvert et constructif. Les deux parties ayant des attitudes réalistes, il a été possible à l'OFEV et aux cantons de discuter de leurs souhaits. Cela a encouragé une confiance mutuelle et il a fréquemment été possible de trouver un dénominateur commun.
- Les moyens financiers offerts par l'OFEV découlent d'enquêtes menées auprès des cantons dans différents domaines. Par ailleurs, les collaborateurs et collaboratrices de l'OFEV prennent les souhaits des cantons au sérieux lors des négociations et cherchent à y répondre.
- En principe, le système est conçu de telle manière que les prestations sont négociées en termes de contenu avec un plafond de dépenses déterminé. La discussion porte donc sur la nature et l'ampleur de ces prestations, l'OFEV laissant ici dans la plupart des cas une liberté de priorisation aux cantons.

Parmi les personnes qui ont jugé la marge de négociation insuffisante, la principale critique portait sur le système qui prévoit que ne soient pas négociées les contributions financières mais seulement les prestations (cf. Jenny et al. 2008 : 24, AFF 2013 : 23). Il faut néanmoins noter, comme cela a été dit lors des entretiens de groupe avec les cantons et comme on peut le lire dans les rapports du CDF et de l'AFF (cf. CDF 2014a : 20, AFF 2013 : 23) que les cantons restreignent parfois eux-mêmes leur marge de négociation : du fait de leurs moyens financiers, des impondérables liés aux processus de budgétisation ou de la répartition des compétences au niveau interne. Ainsi, dans certains cantons, les conventions-programmes doivent être adoptées par le parlement ou le gouvernement. Cela a pour effet non seulement d'en alourdir le déroulement et de le rendre plus complexe, mais aussi de réduire la marge de manœuvre des personnes chargées des négociations.

Possibilités d'amélioration des négociations relatives aux conventions

Les personnes ayant pris part à l'enquête en ligne avaient la possibilité de formuler des propositions visant à améliorer les conventions-programmes. Une grande partie des remarques ne portent pas directement sur les négociations elles-mêmes mais s'y rapportent :

- Plusieurs personnes proposent que la Confédération transmette ses informations relatives aux négociations à un stade plus précoce aux cantons qu'autrefois (cf. section 3.1 sur le Manuel CP et section 3.3 sur les contributions fédérales prévues).
- Une douzaine de répondants des cantons ont proposé que les négociations dans des domaines qui se recoupent partiellement (par ex. Forêt, Protection de la nature et du paysage, éventuellement Revitalisation des eaux) aient lieu le même jour ou même simultanément.
 - Cette proposition s'appuie sur différents arguments : premièrement, il s'agit de réduire la charge de travail des cantons sur le plan pratique (par ex. plusieurs déplacements à Berne). Deuxièmement, les cantons doivent avoir la possibilité de réagir spontanément aux résultats des négociations. L'OFEV s'efforce d'appliquer cette proposition pour les négociations relatives à la troisième période de programme RPT 2016–2019 au cours du second et du troi-

sième trimestre 2015. La CC CP a confié un mandat correspondant aux divisions spécialisées.¹²

- Certains cantons demandent par ailleurs une plus grande souplesse entre les différentes conventions-programmes. Les trois conventions-programmes existantes pour le domaine de la forêt devraient par exemple être regroupées en une seule (CP dans le domaine de « Forêt »).

Recommandations concernant les négociations relatives aux conventions

Nous ne formulons aucune recommandation concernant les négociations relatives aux conventions. Les aspects critiqués relèvent du système ou s'inscrivent dans un cadre plus global (concernant la marge de négociation par exemple). Les propositions d'amélioration faites sont prises en compte dans d'autres instruments ou processus (par ex. Manuel CP, contributions fédérales prévues) ou sont déjà appliquées en vue des négociations relatives à la troisième période de programme RPT 2016–2019 (calendrier des négociations).

4.4 CONTRÔLES PAR SONDAGE ET ÉCHANGES D'EXPÉRIENCES

La Confédération assume sa responsabilité de la mise en œuvre et de l'application du droit fédéral qui découle de l'article 49 alinéa 2 Cst. dans le cadre du système des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement, notamment par le biais du controlling qui comprend les rapports annuels (cf. section 3.5) et les contrôles ponctuels. Les principes de base des contrôles ponctuels sont fixés dans le Manuel CP (OFEV 2011 : 18–19). Les contrôles ponctuels ont pour principal objectif d'établir comment sont employés les fonds fédéraux. Les contrôles par sondage ont pour but, en premier lieu, de vérifier les rapports annuels et la mise en œuvre des mesures (notamment la qualité des prestations) et d'examiner le déroulement des conventions-programmes au niveau des cantons (administration, conception, etc.). En règle générale, un contrôle par convention-programme et par canton doit être effectué durant la seconde moitié de la période de programme RPT (OFEV 2012 : 11).

Le controlling doit aussi obéir au « principe du partenariat » (OFEV 2011 : 7). Les visites effectuées dans les cantons dans le cadre des contrôles par sondage doivent également être utilisées en cas de besoin pour apprendre et échanger au sujet des conventions-programmes dans les différents domaines. Dans le contexte des problèmes d'information associés à la théorie de l'agence, ces deux éléments, les contrôles par sondage et l'échange d'expériences, revêtent une grande signification pour la réussite de la mise en œuvre du système des conventions-programmes (cf. chapitre 5).

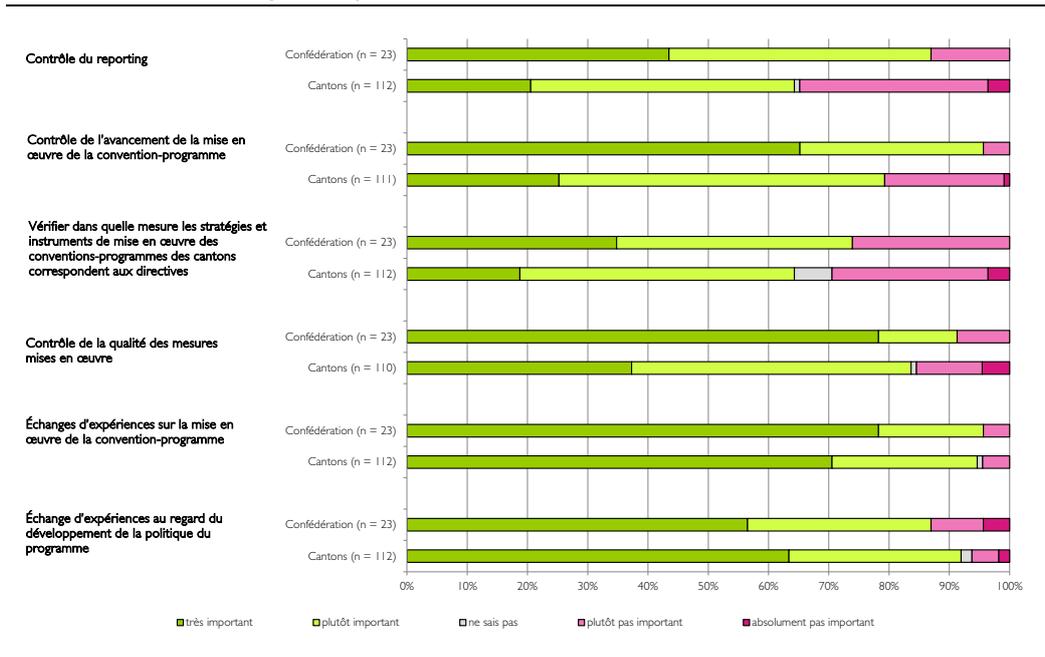
Dans la présente évaluation, il s'agissait d'examiner quels aspects des contrôles ponctuels et des échanges d'expériences sont importants, dans quelle mesure les acteurs impliqués sont satisfaits du système et comment celui-ci peut être optimisé.

¹² Notification orale de Franziska Furrer, OFEV, du 15 mars 2015.

Lors des entretiens avec l'OFEV et les quatre cantons, le bien-fondé de la pratique décrite ci-dessus a été confirmé (nombre de contrôles, objectifs, combinaison avec l'échange d'expériences). Jusqu'à présent, les deux parties ont été très satisfaites des contrôles ponctuels et des échanges d'expériences. En particulier la visite sur place et la discussion de projets sur le terrain sont considérées comme étant de haute importance. Pour les cantons, le contact direct avec le personnel de l'OFEV est également important pour attirer l'attention sur les difficultés spécifiques qu'ils rencontrent. Dans le cadre de l'enquête de l'AFF également, les collaborateurs et collaboratrices interrogés de la Confédération et des cantons avaient jugé le « controlling globalement positif » (AFF 2013 : 24).

Lors de l'enquête en ligne, tous les participants et participantes ont été priés de donner une appréciation de l'importance des différents objectifs associés aux contrôles ponctuels et à l'échange d'expériences. Le point de vue à ce sujet est représenté à la figure D 4.6.

D 4.6 : Évaluation de l'importance des objectifs associés aux contrôles ponctuels et à l'échange d'expériences



Source : enquête en ligne.

Les résultats peuvent être résumés de la façon suivante :

- L'échange d'expériences est considéré comme l'objectif principal par les personnels de l'OFEV et des cantons.
- Les objectifs des contrôles par sondage revêtent une plus grande importance pour le personnel de l'OFEV que pour le personnel des cantons. Le contrôle des rapports annuels et de l'avancement de la mise en œuvre surtout a une plus grande importance pour le personnel de l'OFEV que pour celui des cantons. Ce résultat

peut aisément être expliqué par les conclusions de la théorie de l'agence (cf. chapitre 5, aléa moral et hold up).

- Les deux parties mettent aussi clairement en évidence que, lors des contrôles ponctuels, la vérification de la qualité des mesures mises en œuvre est très importante.
- Les personnels de l'OFEV et des cantons attribuent tous la plus petite importance à la vérification des stratégies et des instruments des cantons, ce qui correspond à la conception des rôles dans le cadre de la RPT, à savoir que la Confédération assume la conduite stratégique et les cantons, la mise en œuvre opérationnelle.

Propositions d'amélioration

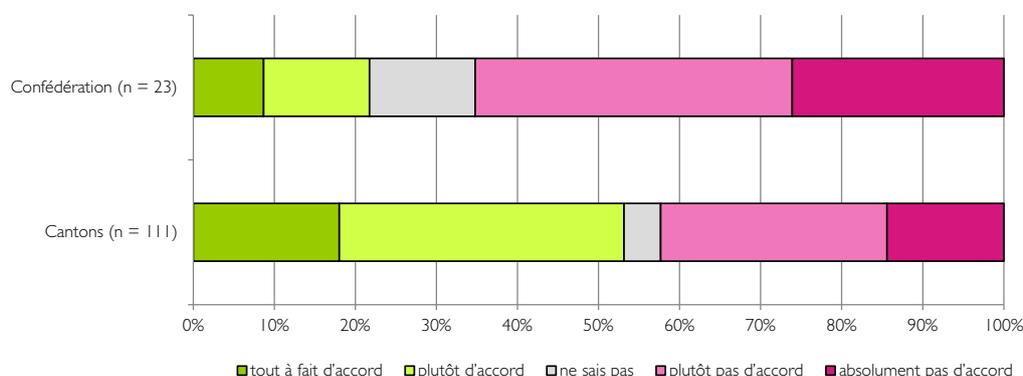
Lors des interviews, le personnel de l'OFEV a attiré l'attention sur le fait que la charge de travail que représentent les contrôles par sondage était élevée et coïncidait dans le temps avec les travaux de préparation de la période suivante au cours de la seconde moitié de la période de programme RPT. Ces déclarations ont été confirmées dans l'enquête en ligne. Parmi les répondants de l'OFEV, 38 % trouvent que les ressources pour les contrôles ponctuels et les échanges d'expériences ne sont pas suffisantes (cf. figure D 4.3, section 4.1).

Compte tenu de l'insuffisance des ressources pour les contrôles ponctuels à l'OFEV et dans les cantons, ainsi que de la volonté de réaliser ces contrôles de façon aussi efficace que possible, l'équipe d'évaluation a fait la proposition suivante lors de la première réunion avec la Coco CP : les contrôles par sondage doivent se concentrer davantage sur les cantons et les conventions-programmes pour lesquels la mise en œuvre présente des enjeux particulièrement importants. Les enjeux importants peuvent être par ex. une forte nécessité d'agir, des conditions biogéographiques particulièrement difficiles, des difficultés liées à des prestations réalisées par des tiers ou la gestion d'événements exceptionnels (par ex. catastrophes naturelles). Le CDF recommande, lui aussi, dans son évaluation des conventions-programmes dans le domaine de la protection de la nature et du paysage ainsi que de la revitalisation, d'effectuer des contrôles ponctuels « orientés sur les risques ». Il s'agit pour le CDF de tenir compte des différences de qualité en matière de mise en œuvre des conventions-programmes dans les cantons (CDF 2014b : 3 et 29).

Cette proposition a été discutée lors de la première réunion avec la Coco CP et des entretiens avec les cantons, puis présentée dans le cadre de l'enquête en ligne. Les membres de la Coco CP et le personnel cantonal interviewé avaient des avis différents à ce sujet. Une partie d'entre eux y étaient opposés. Premièrement, ces personnes ont exprimé des craintes que ce procédé ne soit pas équitable. Deuxièmement, elles ont argumenté qu'un système qui fonctionne et donne satisfaction à tous ne devrait pas être modifié. D'autres personnes ont toutefois bien accueilli la proposition.

Les résultats de l'enquête en ligne sont présentés à la figure D 4.7. Les collaborateurs et collaboratrices de l'OFEV en particulier se sont clairement opposés à la proposition. Seuls 22 % d'entre eux l'ont approuvée. Dans les cantons, la proposition a été approuvée selon un pourcentage deux fois plus élevé (53 %), les voix pour et contre se situent néanmoins à un niveau à peu près égal.

D 4.7 : Opinion concernant la proposition selon laquelle les contrôles par sondage doivent se concentrer davantage sur les cantons et les domaines pour lesquels la mise en œuvre présente des enjeux particulièrement importants¹³



Source : enquête en ligne.

Les répondants avaient la possibilité de justifier leur opinion. Les personnes qui étaient en faveur de cette solution ont justifié leur réponse de la façon suivante :

- Une telle manière de procéder permettrait une utilisation groupée de ressources qui sont limitées et, donc, de concentrer les efforts sur l'essentiel.
- D'un point de vue objectif et économique, concentrer les ressources dans des domaines présentant des enjeux particuliers et une importante nécessité d'agir est un choix sensé.
- Les mesures peu complexes, dont la mise en œuvre ne présente pas de difficulté, ne seraient pas inutilement alourdies.

Voici maintenant les raisons invoquées par les personnes ayant refusé la proposition :

- Le système des contrôles par sondage tel qu'il existe actuellement est satisfaisant.
- L'égalité de traitement de tous les cantons ne serait plus garantie. La méthode proposée équivalant à une pondération, elle serait susceptible de provoquer un ressentiment dans les cantons.
- La combinaison du contrôle par sondage et de l'échange d'expériences revêt une importance capitale pour les échanges entre la Confédération et les cantons.

Ce dernier point met en évidence la difficulté d'évaluer un élément de ce type par le biais d'une enquête en ligne. Compte tenu de la pratique de combiner contrôle par

¹³ Dans le questionnaire d'enquête en ligne, l'affirmation était formulée de la manière suivante : « Les contrôles par sondage devraient être axés plus fortement sur les cantons et les domaines thématiques dans lesquels la mise en œuvre des conventions-programmes présente des enjeux particulièrement importants (par ex. grande nécessité d'agir, maîtrise d'événements exceptionnels). »

sondage et échange d'expériences, de nombreux répondants ont sans doute ici mal compris la proposition. La proposition, et donc l'affirmation à évaluer (cf. note de bas de page 13), ne portait que sur la partie des contrôles par sondage.

Dans le cadre de l'évaluation, il n'a pas été possible de discuter d'autres solutions envisageables concernant l'application pratique de la proposition. Une possibilité consisterait par exemple à ce qu'une visite continue d'avoir lieu dans tous les cantons mettant en œuvre une convention-programme au cours d'une période de programme RPT. Le programme dans les cantons ne présentant pas d'enjeux particuliers serait toutefois conçu de telle manière que la partie contrôle soit réduite au minimum et que la partie échange d'expériences se concentre sur la poursuite du développement du programme.

Dans le cadre des entretiens avec les personnels de l'OFEV et des cantons ainsi que de l'enquête en ligne, des propositions ont en outre été formulées dans l'objectif d'optimiser les contrôles par sondage et les échanges d'expériences :

- *Institutionnalisation d'un échange d'expériences intercantonal* : dans certains domaines, il existe des groupes qui échangent régulièrement au sujet des expériences faites dans le contexte des conventions-programmes. Il a été proposé d'institutionnaliser de tels groupes dans tous les domaines thématiques, qui pourraient par exemple tenir des réunions annuelles et au sein desquels des collaborateurs et collaboratrices de l'OFEV seraient également représentés.
- *Amélioration des formulaires relatifs aux contrôles par sondage* : l'OFEV donne aux cantons un feedback au sujet des contrôles par sondage, sous une forme standardisée. Certaines personnes proposent de modifier les formulaires de façon à les rendre plus clairs, mais aussi plus compréhensibles pour les cantons.

Recommandations concernant les contrôles par sondage et les échanges d'expériences

Compte tenu des résultats de l'évaluation, nos recommandations sont les suivantes :

- La combinaison des contrôles par sondage et des échanges d'expériences pratiquée par l'OFEV doit absolument être maintenue.
- Compte tenu des limites des ressources en personnel à l'OFEV et dans les cantons, l'ampleur des contrôles par sondage doit être réduite au minimum requis pour les conventions-programmes et les cantons pour lesquels il n'y a pas de nécessité d'agir particulière.

4.5 MODIFICATION DES CONVENTIONS-PROGRAMMES

Il n'est pas toujours possible aux cantons de mettre une convention-programme en œuvre comme prévu. En conséquence, le système prévoit différentes options : solution de substitution, amélioration, adaptation de la convention-programme ou remboursement des fonds fédéraux. Ces options sont décrites dans le Commentaire du modèle de convention dans le Manuel CP (OFEV 2011 : 9 et suiv.).

Dans le cadre de cette évaluation, il ne s'agissait pas de savoir dans quels domaines combien de modifications de quelles options avaient dû être effectuées dans le passé. Il s'agissait bien plus d'établir dans quelle mesure les acteurs impliqués étaient satisfaits des options disponibles et des solutions trouvées.

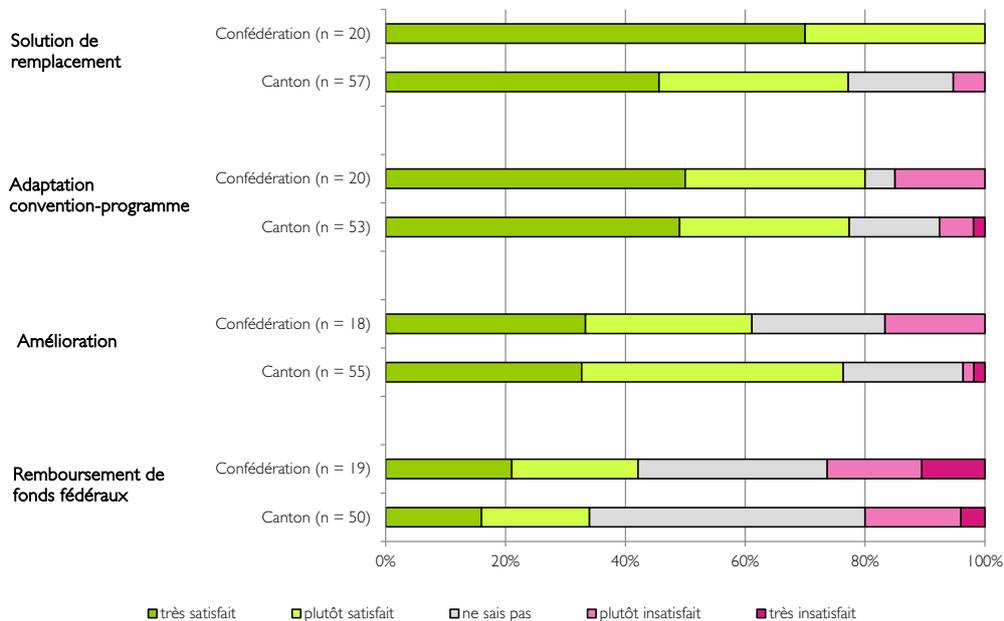
Les modifications des conventions-programmes ont été jugées très positivement dans le cadre des interviews des personnels de l'OFEV et des cantons. Les personnes interviewées des cantons avant tout apprécient les options de solution de substitution et d'amélioration et, jusqu'à présent, le processus de modification leur a donné satisfaction. Ils font observer que, à cet égard, le système s'est considérablement amélioré entre la première et la deuxième période de programme RPT (par ex. discussion d'une solution de substitution possible dès le stade des négociations). Les cantons souhaiteraient néanmoins une plus grande souplesse de la part de l'OFEV, avant tout en ce qui concerne la possibilité de déplacer des moyens financiers entre différents objectifs de programme.

Lors de l'enquête en ligne, il a d'abord été demandé si une personne avait déjà dû procéder à une modification d'une convention-programme. Jusqu'à présent, cela a été le cas de 74 % des répondants de l'OFEV et de 52 % de ceux des cantons.

Dans une première étape, les personnes ayant déjà procédé à une modification se sont vu demander dans quelle mesure elles étaient satisfaites de l'option choisie (cf. figure D 4.8). En résumé, on peut retenir les points suivants :

- Les différences entre les réponses des personnels de l'OFEV et des cantons sont marginales.
- Plus une option de modification s'accompagne d'efforts importants, moins les répondants sont satisfaits.
- Du point de vue de la méthode, on remarque la part croissante de réponses « ne sais pas » de même rang. Ni les interviews ni les commentaires ne permettent de trouver une explication à ce sujet.

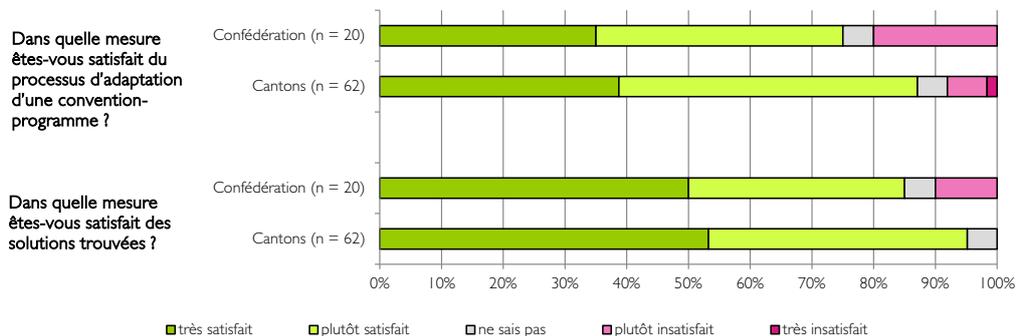
D 4.8 : Point de vue concernant les options de modification des conventions-programmes



Source : enquête en ligne.

Dans une seconde étape, les personnes interrogées se sont vu demander dans quelle mesure elles étaient satisfaites du processus de modification et des solutions trouvées. Les acteurs de l’OFEV et des cantons sont très satisfaits quant à ces deux aspects (cf. figure D 4.9)

D 4.9 : Point de vue concernant les processus de modification d’une convention-programme



Source : enquête en ligne.

Possibilités d'amélioration

Différentes idées visant à optimiser le processus de modification des conventions-programmes ont été relevées dans le cadre de l’enquête en ligne :

- Comme lors des entretiens de groupe avec les cantons, il a été proposé dans l'enquête en ligne que la Confédération fasse preuve d'une plus grande souplesse. Cette souplesse demandée porte avant tout sur les déplacements de prestations à réaliser entre des objectifs du programme au sein d'une convention-programme.
- Manifestement, certaines personnes jugent le processus de modification bureaucratique et complexe. Le premier point relevé est la complexité des procédures internes aux cantons et, le second, le fait que l'influence de facteurs externes rende plus difficile de trouver une solution. En conséquence, le processus doit être si possible simplifié et accéléré.
- Selon l'option, la compétence décisionnelle quant à une modification se situe à un autre niveau hiérarchique. À l'OFEV, le chef ou la cheffe d'une division spécialisée peut décider d'une solution de substitution ou d'une amélioration. En cas d'adaptation d'une convention-programme ou du remboursement de fonds fédéraux, la décision relève de la direction. Selon les cantons, ces compétences se situent également à des niveaux différents. Plusieurs personnes proposent de déplacer les compétences décisionnelles relatives aux modifications à un niveau hiérarchique inférieur, au sein de la Confédération comme dans les cantons. Dans ce contexte, il a par exemple été proposé que les compétences soient nivelées en fonction de l'importance de la modification requise. Du point de vue de l'équipe d'évaluation, un tel mécanisme aurait toutefois pour effet de compliquer encore le système déjà complexe de modification des conventions-programmes.

Recommandation concernant les modifications des conventions-programmes

Nous ne formulons aucune recommandation concernant les modifications de conventions-programmes. Ce processus donne une large satisfaction et les améliorations proposées sont couvertes par la recommandation faite au niveau stratégique selon laquelle l'idée directrice de la RPT, et donc la conception des rôles de la Confédération et des cantons, doit faire l'objet d'un développement continu.

4.6 ADAPTATIONS INTERCANTONALES AU SYSTÈME DES CONVENTIONS-PROGRAMMES

Pour finir, il reste à établir dans quelle mesure les cantons se sont adaptés au système des conventions-programmes depuis leur mise en place. L'évaluation des négociations de 2008 retient que les cantons avaient sous-estimé leurs propres procédures (Jenny et al. 2008).

Il n'était pas possible d'effectuer une analyse fondée des adaptations dans les cantons dans le cadre de cette évaluation. Les différences intercantonales sont très importantes (conditions biogéographiques, dimensions, capacités financières, organisation de l'administration, etc.). Ces différences sont apparues clairement lors des entretiens avec les quatre cantons. Tous par exemple ont procédé à des adaptations au système des conventions-programmes de différentes manières et dans différentes proportions. Il semble que l'élément décisif était ici : existait-il des instruments d'aide à la mise en œuvre de la convention-programme au préalable ou a-t-il fallu en développer dans le

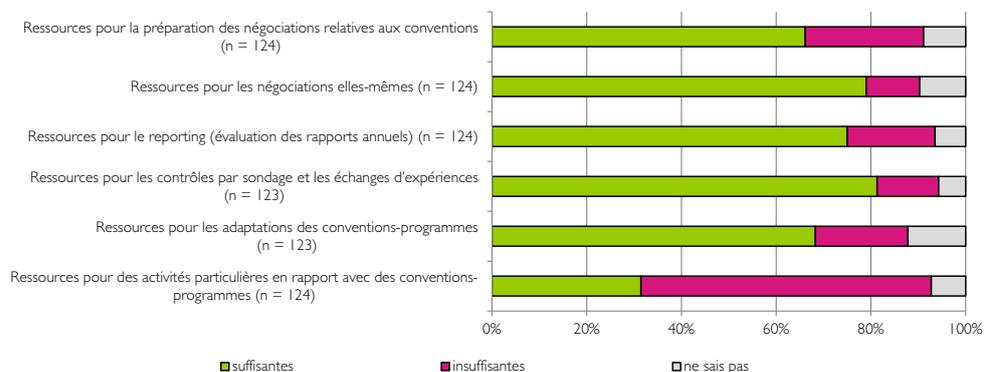
contexte de l'introduction du nouveau système (par ex. concepts, banques de données de projet, controlling interne dans les cantons, etc.).

L'enquête en ligne a permis d'établir si des adaptations avaient eu lieu dans les cantons. D'après les réponses, l'organisation ou les instruments n'ont été adaptés du fait des conventions-programmes que dans un très petit nombre de cantons.

Enfin, les collaborateurs et collaboratrices des cantons ont été priés de donner leur point de vue concernant la dotation en matière de ressources en personnel. Hormis pour d'autres activités en liaison avec les conventions-programmes (par ex. participation à un groupe de travail dédié au développement d'une convention-programme dans un domaine), entre les deux tiers et les quatre cinquièmes des répondants estiment que les ressources en personnel sont suffisantes (cf. figure D 4.10).

Il apparaît que les collaborateurs et collaboratrices de l'OFEV auxquels a été posé la même question concernant les ressources en personnel ont un point de vue plus pessimiste, en particulier eu égard aux négociations, aux contrôles par sondage et aux échanges d'expériences. Cela s'explique aisément par le fait que, contrairement aux cantons, les collaborateurs et collaboratrices de l'OFEV doivent trouver du temps pour entrer en contact avec la quasi-totalité des cantons dans le cadre de ce processus (cf. figure D 4.3, section 4.1).

D 4.10 : Point de vue des collaborateurs et collaboratrices des cantons concernant la dotation en matière de ressources en personnel pour différents processus du système des conventions-programmes



Source : enquête en ligne.

Dans la littérature scientifique ayant trait à l'administration, les caractéristiques des contrats de prestations sont discutées à de multiples égards (cf. Blanke et al. 2011, Ladner et al. 2013). Les critères de l'évaluation théorique du système des conventions-programmes découlent premièrement de la théorie de l'agence dans le domaine de l'économie institutionnelle (Richter/Furubotn 2003, Picot et al. 2002) et, deuxièmement, de la littérature de la science administrative sur les contrats de prestations (Dvorak/Rufin 2007, Schedler/Proeller 2006).

La théorie de l'agence décrit une relation d'agence entre un mandant, le *principal* (dans le cas présent, la Confédération représentée par l'OFEV), et un mandataire, l'*agent* (ici, un canton). Une relation contractuelle implique toujours une marge discrétionnaire pour le mandataire ou une asymétrie d'information, généralement favorable au mandataire, entre les deux parties au contrat. Le mandant doit ici résoudre trois problèmes d'information fondamentaux (cf. Picot et al. 2002) :

- *Antisélection (adverse selection, ex ante)* : les caractéristiques de qualité de la prestation du partenaire contractuel sont inconnues (*hidden characteristics*). Tandis que le mandataire a tendance à faire état d'une qualité plus élevée que celle qu'il réalisera, le mandant cherche à se procurer des informations de façon à prévenir la sélection de partenaires indésirables (*adverse selection*).
- *Aléa moral (moral hazard, ex post)* : les efforts du partenaire contractuel ne sont pas observables ou estimables (*hidden action*). Le mandataire a tendance à profiter de cette opportunité pour fournir une performance moins élevée dans les domaines où le mandant a un déficit d'informations ; le mandant cherche quant à lui à connaître les agissements cachés.
- *Hold up (ex post)* : un contrat est toujours incomplet et comporte une certaine marge non-vérifiable. Le mandataire a tendance soit à profiter de cette opportunité pour faire le moins possible d'investissements spécifiques en vue de la réalisation de la prestation, soit à répercuter ultérieurement les investissements sur le mandant (*hidden intention*). Le mandant, quant à lui, cherche à obtenir des prestations réalisées spécifiquement selon ses besoins à un prix aussi intéressant que possible.

Le mandant s'efforce donc toujours de se protéger contre un comportement opportuniste de l'agent. Si le problème des caractéristiques de qualité inconnues affecte la période précédant la conclusion du contrat (*ex ante*), les problèmes découlant d'agissements et d'intentions cachés surviennent après celle-ci (*ex post*), ils doivent donc être anticipés lors de la conclusion du contrat. Outre l'élimination de l'asymétrie d'information, il est judicieux de chercher à harmoniser les intérêts entre les partenaires contractuels ou de chercher à transformer un rapport de dépendance unilatéral en un rapport fondé sur la réciprocité.

Les critères d'évaluation tirés de la théorie de l'agence peuvent être rapportés de façon spécifique aux éléments des contrats de prestations (cf. Dvorak/Rufin 2007). Les différents critères sont présentés en même temps que leur évaluation, son fondement et la source dans le tableau D 5.1, regroupés en fonction des six stratégies de solution selon Picot et al. (2002). Sur les 27 critères au total, 26 sont remplis, un seul ne l'est que partiellement. L'évaluation à l'aide des critères issus de la théorie aboutit à d'excellents résultats pour le système des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement.

Un seul critère est considéré comme n'étant que partiellement rempli, en l'occurrence la stipulation de la manière dont les deux parties au contrat doivent se comporter si la convention-programme n'est pas réalisée, l'est de façon insuffisante ou, à l'inverse, est réalisée dans des proportions dépassant les objectifs. Si les objectifs convenus ne sont pas atteints ou le sont dans des proportions insuffisantes, les possibilités dont disposent les cantons de modifier les conventions-programmes sont décrites en détail et fixées par contrat (voir section 4.5). Si les objectifs sont en principe atteints ou le sont avec peu d'efforts, le concept des conventions-programmes dans le cadre de la RPT prévoit que le canton conserve la contribution globale de la Confédération (cf. CDF 2014a : 19). Ce principe correspond à ce qui est pratiqué dans le cadre du déroulement des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement.¹⁴ Il ne figure cependant ni dans le Manuel CP (cf. section 3.1), ni dans la convention-programme elle-même (cf. section 3.4). En conséquence, ce critère est considéré comme n'étant que partiellement rempli. L'équipe d'évaluation recommande à l'OFEV de vérifier si ce principe doit être fixé explicitement pour la quatrième période de programme RPT dans le cadre de l'adaptation du Manuel CP et de la convention-programme.

¹⁴ Notification orale de Daniel Lehmann, OFEV, du 24 mars 2015.

D 5.1 : Critères théoriques appliqués au système des conventions-programmes et évaluation

Stratégie	Critère	Évaluation	Fondement	Source
Réduction de l'asymétrie d'information (ex ante)	Vérification proactive afin d'obtenir plus d'informations au sujet des caractéristiques de qualité du mandataire	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Vérification par l'OFEV des demandes déposées par les cantons sur la base du Manuel CP avant le début des négociations relatives aux conventions - Conduite de négociations 	<ul style="list-style-type: none"> - Section 1.2.2 Organisation des négociations dans le Manuel CP (OFEV 2011 : 5) - Sections 3.1, 4.2 et 4.3 du présent rapport
	Encouragement de l'autosélection par le biais d'offres de contrats différenciées	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Existence de conventions-programmes dans dix domaines thématiques - Existence de plusieurs objectifs de programme dans la plupart des conventions-programmes 	<ul style="list-style-type: none"> - Partie sur la politique de programme dans les explications spécifiques relatives à chaque convention-programme dans le Manuel CP (OFEV 2011) - Section 3.1 ou, pour un bon exemple de sélection par les cantons, voir Zimmermann et al. (2012) au sujet des conventions-programmes dans le domaine de la gestion des forêts
	Définition de la nature, du contenu, de la quantité et de la qualité de la prestation	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Description de la prestation attendue dans les différentes politiques de programme - Conduite de négociations 	<ul style="list-style-type: none"> - Partie sur la politique de programme dans les explications spécifiques relatives à chaque convention-programme dans le Manuel CP (OFEV 2011) - Sections 3.1, 4.2 et 4.3 du présent rapport
	Définition des groupes cibles	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Principe selon lequel la convention-programme est conclue entre la Confédération et un canton - Implication des communes par les cantons (conformément à l'art. 19 al. 2 LSu) 	<ul style="list-style-type: none"> - Section 1.2 L'instrument de la convention-programme dans le Manuel CP (OFEV 2011)
	Définition des conditions de réalisation de la prestation	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Définition d'exigences de base, de standards, du calcul des moyens financiers et d'autres aspects dans les différentes politiques de programme - Définition du périmètre de la convention, des objectifs du programme et de l'objet de la convention dans la convention-programme elle-même 	<ul style="list-style-type: none"> - Partie sur la politique de programme dans les explications spécifiques relatives à chaque convention-programme dans le Manuel CP (OFEV 2011) - Chapitres 3, 5 et 6 des conventions-programmes - Sections 3.1, 3.4, 4.2 et 4.3 du présent rapport

Stratégie	Critère	Évaluation	Fondement	Source
Harmonisation des intérêts (ex ante et ex post)	Harmonisation des intérêts par le biais d'institutions appropriées (par ex. promesse de garantie, droit de retour, réputation)	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Implication des cantons dans le cadre du développement des politiques de programme (groupes de travail, échanges d'expériences) et de la préparation des négociations (remaniement du Manuel CP, procédures de consultation des ordonnances concernées) - Conduite de négociations 	- Sections 4.2, 4.3 et 4.4 du présent rapport
	Harmonisation des intérêts par le biais d'une participation aux résultats (système de primes, participation au capital)	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Principes de la contribution globale et obligation de participation financière du canton et éventuellement de tiers - Établissement de contributions forfaitaires - Possibilité de modification de la convention-programme 	<ul style="list-style-type: none"> - Manuel CP (OFEV 2011) - Sections 3.1, 3.4 et 4.5 du présent rapport
	Définition d'attentes en matière de qualité de la collaboration	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Conduite de négociations - Réalisation de contrôles par sondage communs et échanges d'expériences 	- Sections 4.2, 4.3 et 4.4 du présent rapport
	Incitations à effectuer des investissements spécifiques	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Cf. Définition des conditions de réalisation de la prestation 	- Définition des conditions de réalisation de la prestation
Réduction des éléments manquants ou non vérifiables des contrats (ex ante)	Existence de parties contractuelles	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Principe du système 	- Section 1.2 L'instrument de la convention-programme dans le Manuel CP (OFEV 2011)
	Bases légales, réglementations, concepts ou directives	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Exposé des bases légales dans les explications spécifiques et dans la convention-programme - Mention d'aides à l'exécution et d'autres bases dans les explications spécifiques (y compris annexes) 	<ul style="list-style-type: none"> - Section 1.1 Bases légales dans le Manuel CP et bases légales, mention d'aides à l'exécution et annexes dans les explications spécifiques se rapportant à chaque convention-programme dans le Manuel CP (OFEV 2011) - Chapitre 2 de la convention-programme
	Existence d'un objectif, d'objectifs prioritaires ou de stratégies	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Description de la situation initiale et exposé de la politique de programme dans les explications spécifiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Parties « Contexte du programme » et « Politique du programme » dans les explications spécifiques relatives à chaque convention-programme dans le Manuel CP (OFEV 2011) - Chapitres 1 et 5 de la convention-programme

Stratégie	Critère	Évaluation	Fondement	Source
	Définition d'un champ de validité ou d'application (temporel, géographique)	Rempli	- Définition du périmètre de la convention et de sa durée (découlant de la durée de la période de programme RPT) dans la convention-programme	- Chapitres 3 et 4 de la convention-programme
	Indication des voies de recours et définition d'un for juridique	Rempli	- Explications sur le règlement des différends (selon art. 44 al. 3 Cst.), la protection juridique (selon art. 19 al. 3 LSu) et le principe de coopération	- Section 1.2.6 Règlement des différends et protection juridique dans le Manuel CP (OFEV 2011) - Chapitres 11 et 12 de la convention-programme
	Dispositions concernant la responsabilité, les assurances et l'obligation de diligence	Rempli	- Explications sur le règlement des différends (selon art. 44 al. 3 Cst.), la protection juridique (selon art. 35 LSu) et le principe de coopération	- Section 1.2.6 Règlement des différends et protection juridique dans le Manuel CP (OFEV 2011) - Chapitres 11 et 12 de la convention-programme
	Indication des sous-contractants et conditions (communes par ex.)	Rempli	- Il incombe aux cantons de consulter les communes selon l'art. 19 al. 2 LSu	- Section 1.2.3 Notification de la demande, publication et consultation des communes dans le Manuel CP (OFEV 2011)
	Attribution des compétences	Rempli	- Principe de la RPT (idée directrice de la RPT)	- Section 1.2.1 Principes dans le Manuel CP (OFEV 2011)
Accroissement de l'observabilité (ex post)	Établissement de comptes rendus	Rempli	- Utilisation des instruments de compte rendu - Réalisation de contrôles par sondage et échanges d'expériences	- Section 1.2.5 Controlling commun de la Confédération et du canton (y compris Annexe A1 Controlling des programmes) dans le Manuel CP (OFEV 2011) - Sections 3.5 et 4.4 du présent rapport
	Définition des modalités de décompte et de paiement ; définition de chiffres financiers clés	Rempli	- Définition des modalités de paiement dans la convention-programme	- Chapitre 7 de la convention-programme
	Définition de la forme des décisions de modification	Rempli	- Possibilité de modification des conventions-programmes	- Section 4.5 du présent rapport
	Surveillance, contrôle	Rempli	- Possibilité de contrôle par le Contrôle fédéral des finances (CDF) ou par le Contrôle cantonal des finances	- Chapitre 8.4 de la convention-programme

Stratégie	Critère	Évaluation	Fondement	Source
Accroissement de l'évaluabilité (ex post)	Définition commune des indicateurs de prestation	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Description de la prestation attendue dans les différentes politiques de programme - Conduite de négociations 	<ul style="list-style-type: none"> - Partie sur la politique de programme dans les explications spécifiques relatives à chaque convention-programme dans le Manuel CP (OFEV 2011) - Sections 3.1, 3.3 et 4.3 du présent rapport
	Définition commune des variables de contrôle ou parasites	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Description de la prestation attendue dans les différentes politiques de programme - Conduite de négociations 	<ul style="list-style-type: none"> - Partie sur la politique de programme dans les explications spécifiques relatives à chaque convention-programme dans le Manuel CP (OFEV 2011) - Sections 3.1, 3.3 et 4.3 du présent rapport
	Conduite à tenir en présence de variables parasites	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité de modification des conventions-programmes 	<ul style="list-style-type: none"> - Sections 4.5 du présent rapport
Accroissement de la dépendance réciproque (ex post)	Définition de délais, de modalités de prolongation et de renégociation	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Définition de la durée de la convention (découlant de la durée de la période de programme RPT) dans la convention-programme - Possibilité de modification des conventions-programmes 	<ul style="list-style-type: none"> - Chapitres 4, 9, 10 et 13 de la convention-programme - Section 4.5 du présent rapport
	Définition de délais de résiliation, de modification, de résolution et de dissolution	Rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité de modification des conventions-programmes 	<ul style="list-style-type: none"> - Chapitre 13 de la convention-programme - Section 4.5 du présent rapport
	Définition des conséquences si le contrat n'est pas rempli ou l'est insuffisamment, possibilités de sanctions ; définition des conséquences en cas de dépassement des objectifs du contrat, exigences possibles	Partiellement rempli	<ul style="list-style-type: none"> - Conséquences dans le cas négatif (objectif insuffisamment rempli) : Possibilité de modification des conventions-programmes expliquée en détail - Conséquences dans le cas positif (dépassement des objectifs) : le concept des conventions-programmes repose sur le principe que le canton peut conserver la contribution fédérale, même si les objectifs sont atteints plus tôt et/ou plus facilement - Ce principe n'est posé de manière explicite ni dans le Manuel CP, ni dans les conventions-programmes ; il est pourtant appliqué ainsi dans la pratique 	<ul style="list-style-type: none"> - Section 4.5 du présent rapport - CDF 2014a - Notification orale de Daniel Lehmann, OFEV, du 24 mars 2015.

Source : propre enquête

ANNEXE

A I RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Administration fédérale des finances AFF (2013) : *Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen zu Beginn der zweiten Vierjahresperiode. Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2015*. 15 avril 2013, Berne.
- Blanke, B. ; Nullmeier, F. ; Reichard, C. ; Wewer, G. (Hrsg.) (2011) : *Handbuch der Verwaltungsreform*. Springer Verlag, Berlin.
- Bussmann, W. ; Klöti, U. ; Knoepfel, P. (Hrsg.) (1997) : *Einführung in die Politikevaluation*. Helbling & Lichtenhahn Verlag AG, Bâle.
- Conseil fédéral (2014) : *Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2012–2015 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*. Mars 2014, Berne.
- Contrôle fédéral des finances CDF (2014a) : *Programmvereinbarungen – Risiken und Herausforderungen. Synthesebericht*. Rapport du Contrôle fédéral des finances n° 1.12507.601.00402.01, Berne.
- Contrôle fédéral des finances CDF (2014b) : *Prüfung von Programmvereinbarungen in den Bereichen Natur und Landschaftsschutz sowie Revitalisierung*. Office fédéral de l'environnement. Rapport du Contrôle fédéral des finances n° 1.13268.810.00300.02, Berne.
- Dvorak, A. ; Ruffin, R. (2007) : *Der Leistungsvertrag : Ein Praxisleitfaden*. Haupt Verlag, Berne.
- Jenny, A. ; Klingler, G. ; Haering, B. (2008) : *Programmverhandlungen NFA : Evaluation, im Auftrag des BAFU*. econcept AG, Zurich.
- Ladner, A. ; Chappelet, J. L. ; Emery, Y. ; Knoepfel, P. ; Mader, L. ; Soguel, N. ; Varone, F. (Hrsg.) (2013) : *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. NZZ Verlag, Zurich.
- Office fédéral de l'environnement OFEV (éd.) (2008) : *Manuel sur les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement*. Communication de l'OFEV en tant qu'autorité d'exécution. L'environnement pratique n° 0808. Office fédéral de l'environnement OFEV, Berne.
- Office fédéral de l'environnement OFEV (éd.) (2011) : *Manuel sur les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement*. Communication de l'OFEV en tant qu'autorité d'exécution. L'environnement pratique n° 1105. Office fédéral de l'environnement OFEV, Berne.
- Office fédéral de l'environnement OFEV (2012) : *PV im Umweltbereich : BAFU-interne Prozesse 2012-2015*. Coco CP à l'intention des services spécialisés, 5 juin 2012. Office fédéral de l'environnement OFEV, Berne.

- Office fédéral de l'environnement OFEV (éd.) (2015) : *Manuel sur les conventions-programmes 2016-2019 dans le domaine de l'environnement*. Communication de l'OFEV en tant qu'autorité d'exécution. L'environnement pratique n° 1501. Office fédéral de l'environnement OFEV, Berne.
- Picot, A. ; Dietl, H. ; Franck, E. (2002) : *Organisation : Eine ökonomische Perspektive*. 3. überarb. und erw. Auflage, Schäffer-Poeschel, Stuttgart.
- Richter, R. ; Furubotn, E. G. (2003) : *Neue Institutionenökonomik : Eine Einführung und kritische Würdigung*. 3. überarb. und erw. Auflage, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- Rieder, S. (2003) : *Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung. Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung*. Erstellt im Auftrag der Programmleitung FLAG. Administration fédérale des finances AFF et Interface – Institut für Politikstudien, Berne/Lucerne.
- Schedler, K. ; Proeller, I. (2006) : *New Public Management*. 3., vollst. überarb. Auflage. Reihe UTB für Wissenschaft. Haupt Verlag, Berne.
- Zimmermann, W. ; Kissling-Näf, I. ; von Felten, N. ; Bernath, K. (2012) : *Evaluation der Fördermassnahmen zur Strukturverbesserung der Forstbetriebe, im Auftrag des BAFU, Abteilung Wald Ernst Basler + Partner AG, ETH Zürich Professur Umweltpolitik und Umweltökonomie, Zollikon/Zurich*.

A2 INTERVIEWS D'EXPERTS

DA 1 : Interviews d'experts de l'OFEV

Nom	Division/section	Date
Lukas Berger	Division Droit	20/08/2014
Olivier Overney	Section Protection contre les crues	21/08/2014
Ulrich von Blücher	Section Revitalisation et gestion des eaux	22/08/2014
Bruno Rösli	Division Forêts	22/08/2014
Christine Hofmann	Directrice suppléante	27/08/2014
Franziska Furrer	Section Finances et controlling	09/09/2014
Reinhard Schnidrig	Section Faune sauvage et biodiversité en forêt	09/09/2014
Simon Steiner	Section Bruit routier	23/09/2014
Olaf Zieschang	Section Espèces et milieux naturels	23/09/2014
Susanne Haertel-Borer*	Section Revitalisation et gestion des eaux	24/09/2014
Daniel Lehmann*	Section Finances et controlling	24/09/2014

Légende : * Ces personnes ont été interrogées ultérieurement par téléphone.

DA 2 : Interviews d'experts des cantons

Canton	Nom	Domaine/CP	Date
Zurich	Christian Hosig	Ouvrages de protection selon la LACE, Revitalisation des eaux	28/10/2014
	Silvio Grauwiler	Protection contre le bruit et isolation acoustique	
	Simon Ammann	Parcs, Ouvrages de protection selon la LFO, Forêts protectrices, Biodiversité en forêt, Gestion des forêts	
Berne	Christoph Eberhard	Coordination CP	07/11/2014
	Walter Beer	Forêts protectrices, Biodiversité en forêt, Gestion des forêts	
	Hansjürg Wüthrich	Ouvrages de protection selon la LACE, Revitalisation des eaux	
Valais	Christian Pernstich	Forêts protectrices, Gestion des forêts	11/11/2014
	Lucien Pignat	Protection contre le bruit et isolation acoustique	
	Céline Müller	Biodiversité en forêt	
Jura	Patrice Eschmann	Gestion des forêts	02/12/2014
	Laurent Gogniat	Nature et paysages	

Tous les collaborateurs et collaboratrices de l'OFEV et des cantons impliqués dans le développement et la mise en œuvre des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement ont été interrogés dans le cadre de l'enquête en ligne. Les responsables des services cantonaux de coordination des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement (dans certains cantons les collaborateurs et collaboratrices de la Chancellerie d'État par exemple) ont donc également été interrogés, ainsi que les personnes chargées de la coordination de plusieurs conventions-programmes dans certains cantons (par ex. les inspecteurs forestiers cantonaux dans le domaine de la forêt). Les adresses nécessaires pour mener cette enquête nous ont été fournies par la CC CP de l'OFEV.

Un projet de questionnaire a été envoyé au groupe d'accompagnement par courrier afin que ses membres puissent formuler des commentaires. Le questionnaire définitif a été traduit en français et en italien. Enfin, l'enquête a été programmée à l'aide du logiciel propriétaire Sphinx Lexica qui a également servi à l'envoi du mailing et à la gestion des données.

L'enquête s'est déroulée de la façon suivante : le 5 décembre 2014, la CC CP a envoyé à toutes les personnes devant être interrogées un message annonçant la réalisation d'une enquête en ligne. L'envoi de ce message avait également pour but de contrôler les adresses. Les mutations d'adresses constatées par l'OFEV ont alors donné lieu aux rectifications nécessaires avant l'envoi des questionnaires de l'enquête. Le lien menant au questionnaire a été envoyé par e-mail le 11 décembre 2014. Le 15 janvier 2015, un rappel a été envoyé à toutes les personnes devant être interrogées. Le questionnaire électronique a été fermé le 27 janvier, après plus de six semaines, et l'adresse URL correspondante, désactivée.

Sur les 280 e-mails envoyés, 183 réponses ont été enregistrées sur le serveur de l'enquête. Certains cantons ont envoyé les messages suivants : dans deux cantons, une seule personne a répondu au questionnaire pour le domaine Forêt (Gestion des forêts, Forêts protectrices et Biodiversité en forêt) bien que plusieurs aient été contactées. Pour les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne, un seul questionnaire a été rempli par convention-programme dans les cas où une personne était responsable de cette convention-programme pour les deux cantons. Sur les réponses enregistrées, 22 questionnaires n'ont pas pu être pris en compte parce qu'ils ne contenaient aucune réponse ou quelques-unes seulement. Le nombre de questionnaires exploitables était donc de 161, correspondant à un taux de réponse de 67 % pour l'OFEV et de 56 % pour les cantons (cf. figure DA 3).

DA 3 : Tableau du mode de calcul du taux de réponse

	OFEV	Cantons
Nombre de personnes contactées (A)	42	238
Nombre de questionnaires enregistrés	30	153
Nombre de questionnaires exploitables (B)	28	133
Taux de réponse en pourcentage (B/A*100)	67	56

Source : enquête en ligne.

Ce taux de réponse est satisfaisant, il correspond à celui d'une enquête de personnel par exemple, les personnes interrogées se sentant concernées dans des proportions comparables. Il est aussi nettement plus élevé que celui d'enquêtes menées auprès de groupes cibles de programmes de soutien par exemple. Il faut noter que cette enquête a commencé peu avant les fêtes de Noël. C'est la raison pour laquelle sa durée a été plus longue que pour d'autres. Le mail de rappel envoyé à la mi-janvier a eu pour effet qu'un grand nombre de personnes qui n'avaient pas encore répondu l'ont fait.

Un contrôle des questionnaires exploitables par canton, langue et convention-programme montre que les réponses au sein de ces catégories ne sont pas biaisées.