

Table des matières de la partie 1 : Politique de subventions orientée sur des programmes : bases et procédures

1	Politique de subventions orientée sur des programmes : bases et procédures	26	Annexes de la partie 1	42
			A1	Controlling des programmes 42
			A2	Modèle de convention-programme 47
1.1	Bases légales	26		
1.1.1	Droit général des subventions	26		
1.1.2	Législation spéciale	27		
1.2	L'instrument de la convention-programme	28		
1.2.1	Principes	28		
1.2.2	Organisation des négociations	29		
1.2.3	Notification de la demande, publication éventuelle et consultation des communes	30		
1.2.4	Conclusion de la convention	31		
1.2.5	Controlling commun de la Confédération et du canton	32		
1.2.6	Règlement des différends et protection juridique	32		
1.3	Commentaire du modèle de convention	34		
1.3.1	Chiffre 1 : Préambule	34		
1.3.2	Chiffre 2 : Bases juridiques	34		
1.3.3	Chiffre 3 : Périmètre de la convention	34		
1.3.4	Chiffre 4 : Durée de la convention	35		
1.3.5	Chiffre 5 : Objectifs et bases de financement	35		
1.3.6	Chiffre 6 : Objet de la convention	35		
1.3.7	Chiffre 7 : Modalités de paiement	36		
1.3.8	Chiffre 8 : Rapports	37		
1.3.9	Chiffre 9 : Pilotage et surveillance	37		
1.3.10	Chiffre 10 : Exécution de la convention-programme	37		
1.3.11	Chiffre 11 : Modalités d'adaptation	37		
1.3.12	Chiffre 12 : Principe de coopération	39		
1.3.13	Chiffre 13 : Protection juridique	39		
1.3.14	Chiffre 14 : Modification de la convention-programme	40		
1.3.15	Chiffre 15 : Entrée en vigueur de la convention-programme	40		
1.3.16	Chiffre 16 : Annexes	40		
1.4	Vue d'ensemble des explications spécifiques	40		

1 Politique de subventions orientée sur des programmes : bases et procédures

1.1 Bases légales

1.1.1 Droit général des subventions

L'art. 46, al. 2, Cst. dispose que la Confédération et les cantons peuvent convenir d'objectifs que les cantons doivent réaliser lors de la mise en œuvre du droit fédéral ; à cette fin, ceux-ci mettent en place des programmes soutenus financièrement par la Confédération. Selon l'art. 46, al. 3, Cst., la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités.

Constitution fédérale

Les art. 16 à 22 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu)¹ définissent plus concrètement l'octroi de subventions. Si les subventions sont en principe allouées par voie de décision ou sur la base d'un contrat (art. 16, al. 1 et 2, LSu), elles sont en règle générale versées, lorsque le destinataire est un canton, sur la base de conventions-programmes (art. 16, al. 3, LSu). En général, un contrat de droit public peut être conclu lorsque l'autorité compétente jouit d'une grande marge d'appréciation (art. 16, al. 2, let. a, LSu) ou, pour les aides financières, lorsqu'il y a lieu d'exclure que l'allocataire renonce unilatéralement à l'accomplissement de sa tâche (let. b).

Loi sur les subventions

La procédure de conclusion des conventions-programmes, en tant que contrats de droit public, est définie aux art. 19 à 20a LSu. Selon l'art. 19, al. 2, LSu, à la fin des négociations, l'autorité – dans le domaine de l'environnement, c'est en général l'OFEV – adresse au requérant – le plus souvent un canton – une proposition et lui impartit un délai pour accepter le contrat. Cette proposition correspond, lorsque les négociations ont abouti, au résultat convenu en commun et, lorsque ces négociations ont échoué, à la « dernière offre » de l'OFEV. Le contenu et la durée des conventions-programmes sont arrêtés à l'art. 20a LSu. Si la convention est approuvée et signée dans le délai imparti, elle devient un contrat de droit public. Dans le cas contraire, la Confédération fixe son contenu par décision (sujette à recours).

Procédure de conclusion des conventions-programmes

Les art. 11 à 40 LSu sont applicables sauf dispositions contraires d'autres lois ou arrêtés fédéraux de portée générale (art. 2, al. 2, LSu).

¹ RS 616.1 ; FF 2006 7907 (décision de modification RPT II) ; FF 2007 721 (projet de modification RPT III).

1.1.2 Législation spéciale

La règle selon laquelle les subventions sont octroyées sur la base de conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons est également inscrite dans la législation spéciale relative à l'environnement. Ce principe, ainsi que le contenu spécifique des conventions-programmes et la procédure les concernant, sont établis, en fonction des domaines, par les dispositions suivantes :

*Droit de
l'environnement*

Tab. 1

Législation spéciale relative à l'environnement : bases pour l'octroi de subventions par voie de conventions-programmes

Protection de la nature et du paysage, conservation des monuments historiques	Art. 13 et 14a de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) ; art. 4, 4b à 6 et 9 à 11 de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN ; RS 451.1)
Protection de la faune et de la flore indigènes	Art. 18d LPN ; art. 18 et 19 OPN
Protection des sites marécageux	Art. 23c LPN ; art. 22 OPN
Parcs	Art. 23k LPN ; art. 2 à 6 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs d'importance nationale (OParcs ; RS 451.36)
Protection contre les crues	Art. 6 et art. 8 à 10 de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (LACE ; RS 721.100) ; art. 1, 2 et 4 à 8 de l'ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau (OACE ; RS 721.100.1)
Revitalisation des eaux	Art. 62b de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20) ; ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux ; RS 814.201)
Protection contre le bruit des routes	Art. 50, al. 1, let. b, de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) ; art. 21 à 27 de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41)
Protection contre les dangers naturels	Art. 35 et 36 de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo ; RS 921.0) ; art. 38 à 39 et 46 à 50 de l'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo ; RS 921.01)
Forêts protectrices et protection de la forêt	Art. 35, 37 et 37a LFo ; art. 38, 40, 40a et 46 à 50 OFo
Biodiversité en forêt	Art. 35 et 38 LFo ; art. 38, 41 et 46 à 50 OFo
Gestion des forêts	Art. 35, 38 et 38a LFo ; art. 38, 43 et 46 à 50 OFo
Sites fédéraux de protection de la faune sauvage	Art. 11 et 13 de la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP ; RS 922.0) ; art. 14 à 17 de l'ordonnance du 30 septembre 1991 concernant les districts francs fédéraux (ODF ; RS 922.31) ; art. 14 à 16a de l'ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM ; RS 922.32)

Si, conformément à l'art. 16, al. 3, LSu, la règle veut que les subventions soient accordées aux cantons dans le cadre de conventions-programmes, il restera possible d'octroyer exceptionnellement des aides financières et des indemnités par voie de décision dans certains domaines, dans la mesure où cela concerne, en fonction des domaines, des projets urgents, complexes, de grande envergure ou intercantonaux. Ces exceptions sont régies par les dispositions suivantes :

Dérogations

Tab. 2

Législation spéciale relative à l'environnement : bases pour l'octroi de subventions par voie de décision

Protection de la nature et du paysage, conservation des monuments historiques	art. 13, al. 2, LPN; art. 4a OPN
Recherche, formation, relations publiques	art. 14a, al. 1, LPN; art. 12a OPN en rel. avec art. 4a OPN
Protection de la faune et de la flore indigènes	art. 18d, al. 2, LPN; art. 18, al. 3, en rel. avec art. 4a OPN
Protection des sites marécageux	art. 23c, al. 4, LPN; art. 22, al. 3 ^{bis} , en rel. avec art. 4a OPN
Protection contre les crues	art. 8, al. 2, LACE; art. 2, al. 2 et 3, et 9 à 12, OACE
Protection contre les dangers naturels	art. 36, al. 2, LFo; art. 39, al. 2 et 3, et 51 à 54, OFo
Revitalisation des eaux	art. 62b, al. 2, LEaux

D'autres particularités ou prescriptions dérogatoires s'appliquent notamment dans les domaines suivants :

Tab. 3

Législation spéciale relative à l'environnement : autres particularités ou dérogations

Élimination de l'azote (protection des eaux)	Selon les art. 64 LEaux et 55 OEaux en rel. avec les art. 61c à 61f OEaux, les indemnités allouées pour les études de base continuent de l'être par voie de décision.
--	---

1.2 L'instrument de la convention-programme²

1.2.1 Principes

L'instrument de la convention-programme repose sur le principe suivant : la Confédération et le canton négocient une contribution globale pour un programme, c'est-à-dire pour une série de mesures coordonnées et cohérentes s'étendant en général sur quatre ans. La prestation financière de la Confédération dépend de la réalisation des objectifs, des résultats et des effets. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons diffère selon les domaines, ce qui implique, du point de vue technique, un pilotage différencié des programmes pour chaque tâche commune. Indépendamment de ce fait, toutes les conventions-programmes contiennent certains éléments de base – objectifs, prestations, indicateurs, procédures, évaluations, etc. – qui figurent

² L'instrument de la convention-programme se base notamment sur les expertises suivantes : Daniel Kettiger: Questions juridiques lors de la mise en œuvre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) dans le domaine environnement, forêt et paysage au niveau de l'ordonnance, expertise à l'attention de l'OFEPF, 2004 (en allemand); Giovanni Biaggini: Nouvelle péréquation financière. Expertise portant sur diverses questions juridiques concernant les tâches communes et la convention-programme, expertise à l'attention de l'AFF, 2000 (en allemand). Pour approfondir le sujet, cf. aussi Stefanie Wiget. La convention-programme. Un instrument de collaboration entre la Confédération et les cantons, Berne 2012 (en allemand).

dans le modèle (cf. annexe) et sont commentés dans les explications qui s’y rapportent. Les conventions-programmes sont des actes juridiques de droit administratif relevant de la législation sur les subventions fédérales, c’est-à-dire en général des contrats de droit administratif au sens des art. 19 ss LSu³. Exceptionnellement, en cas de recours ou d’échec des négociations, le contenu de la convention est fixé par décision de droit administratif selon les art. 17 s. LSu. Les conventions-programmes ne peuvent pas contenir de dispositions normatives.

La possibilité pour la Confédération de fixer, le cas échéant, le contenu des conventions-programmes par décision selon les art. 17 s. LSu indique une certaine antinomie entre partenariat et responsabilité : selon l’art. 49, al. 2, Cst., c’est la Confédération qui est, au final, responsable de la mise en œuvre et de l’application du droit fédéral. Par conséquent, la marge de négociation pour fixer les objectifs des conventions-programmes est parfois minime, et les cantons doivent en tenir compte.

Objectifs

Les conventions-programmes sont pilotées au moyen de crédits-cadres (engagements) d’une durée de quatre ans (cette période de programme durera exceptionnellement 5 ans). Les différents crédits-cadres comprennent aussi bien les conventions-programmes que les projets individuels (protection contre les crues, protection contre les dangers naturels, revitalisations, forêts protectrices, paysage et protection de la nature). Ils sont adoptés par les Chambres fédérales et fixent le plafond des engagements de la Confédération pour la période concernée. Malgré la création de crédits-cadres, le versement des contributions fédérales annuelles continue de dépendre des organes fédéraux compétents, qui détiennent la souveraineté budgétaire.

*Pilotage financier
par la Confédération*

1.2.2 Organisation des négociations

Les négociations relatives aux conventions-programmes sont initiées par l’OFEV, qui invite les cantons à déposer une demande relative à un programme concret, en leur fournissant des indications générales, par programme et par canton, portant tant sur le contenu que sur les questions financières. Les cantons préparent alors une demande et la remettent à l’OFEV. Le contenu de la demande doit remplir les mêmes critères que le contenu de la convention-programme qui sera conclue sur la base de la demande si les négociations aboutissent.

Dépôt de demandes

Après un examen général des demandes cantonales par l’OFEV s’ouvre la phase des négociations entre les divisions spécialisées de l’OFEV et des cantons, sur la base des mandats confiés par les organes habilités à signer. Ces négociations sont menées sous réserve de la décision finale des personnes habilitées à signer. Pendant la phase de négociation, chaque partie assure la coordination

³ Stefanie Wiget elle, considère que la convention-programme ne constitue pas un simple contrat de droit administratif mais procède d’une combinaison de compétences de droit public et administratif (cf. Wiget. La convention-programme, p. 253 s. [en allemand]).

interdisciplinaire entre ses divisions spécialisées ; si nécessaire, une coordination est également assurée avec d'autres offices fédéraux ou cantonaux. Les demandes de transferts de fonds entre des programmes partiels d'un même programme peuvent déjà être discutés dans la phase de négociation.

Tab. 4

Aperçu du déroulement approximatif de la procédure de négociation

(modèle pour la période de programme 2020-2024)

Étapes		Délai
1	Aperçu général de la planification financière de l'OFEV	12/2018
2	Information aux cantons : enveloppe financière et contenus prioritaires	12/2018
3	Demandes des cantons	03/2019
4	Négociations portant sur les conventions OFEV/canton	05-09/2019
5	Aperçu général des conventions-programmes au niveau de l'OFEV	10/2019
6	Mise au net entre l'OFEV et le canton	11/2019
7	Signature de la convention OFEV/canton	12/2019
8	Le cas échéant, décision par l'OFEV	12/2019

1.2.3 Notification de la demande, publication éventuelle et consultation des communes

Après le dépôt de la demande cantonale et les négociations portant sur le programme, l'OFEV notifie formellement au canton la convention-programme finalisée en lui adressant une proposition au sens de l'art. 19, al. 2, première phrase, LSu. Simultanément, l'office publie au besoin cette proposition de conclusion de convention-programme de manière succincte dans la Feuille fédérale, en mentionnant la possibilité de consulter tous les documents relatifs à la convention auprès de la Confédération ou du canton concerné. Cette étape se fonde sur la procédure spéciale au sens de l'art. 30a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA) et sur l'art. 19, al. 3, LSu. L'expérience faite depuis la RPT a néanmoins montré que, dans le domaine de l'environnement, le fait que des tiers sont directement touchés ne devrait être reconnu qu'à titre exceptionnel. En effet, l'attribution de contributions globales à un programme, de même que les objectifs stratégiques, n'ont généralement aucune incidence directe sur les tiers. Par conséquent, ceux-ci n'ont en principe pas qualité pour recourir contre les conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons (concernant cette éventuelle qualité de partie, cf. 1.2.6).

Consultation des communes

Après la notification (et l'éventuelle publication de la demande), le canton – de même que les communes et les tiers concernés – dispose de 30 jours pour exiger une décision sujette à recours ayant pour contenu la proposition de convention-programme. Ils peuvent ensuite utiliser la voie de droit pour s'opposer à cette décision.

Selon l'art. 19, al. 2, deuxième phrase, LSu, ce sont les cantons qui veillent à consulter les communes. L'OFEV laisse les cantons libres de choisir la manière dont ils comptent s'y prendre, mais les rend cependant attentifs à ce point durant la procédure de négociation.

En ce qui concerne la consultation des communes, les cantons disposent d'une large marge de manœuvre. Ils peuvent demander l'avis des communes au moyen d'une notification individuelle, d'une publication officielle ou, exceptionnellement (en particulier dans le domaine de l'environnement), d'une audition collective par l'intermédiaire des associations cantonales de communes⁴. Cette dernière possibilité peut s'avérer nécessaire lorsque la procédure est déjà bien avancée et qu'il existe donc des contraintes de temps, en particulier si toutes les communes du canton sont concernées dans une mesure comparable. À l'inverse, une prise de contact individuelle est recommandée lorsque la convention-programme se réfère exceptionnellement à un seul objet se trouvant sur le territoire de la commune concernée.

1.2.4 Conclusion de la convention

Si le canton ayant déposé la demande accepte et signe la proposition de convention-programme de la Confédération dans les 30 jours, conformément à l'art. 19, al. 2, LSu, la convention devient un contrat de droit public. S'il ne l'accepte pas ou requiert une décision sujette à recours conformément à l'art. 19, al. 3, LSu, la Confédération fixe le contenu de la proposition de convention-programme par voie de décision à l'issue du délai de 30 jours. L'habilitation à signer la convention-programme ou la décision découle, pour chacune des parties, des bases légales et des procédures applicables.

Consentement du canton dans les 30 jours

Le contenu de la convention est aussi fixé par voie de décision dans le cas (jugé par expérience improbable) d'un recours de tiers, et ce même lorsque le canton accepte ou a accepté la série de mesures arrêtée. Ce procédé est nécessaire pour contrôler formellement les intérêts de tiers ou la qualité de partie de tiers dans la procédure. En cas de non-entrée en matière sur le recours, ou si celui-ci est rejeté, la convention négociée initialement entre la Confédération et le canton entre formellement en vigueur en tant que décision, ce qui ne change rien à son contenu matériel. Si le recours est admis, en tout ou en partie, la Confédération doit adresser au canton concerné – si nécessaire après de nouvelles négociations – une deuxième proposition de convention-programme tenant compte de la décision de recours, suite à laquelle le canton et les tiers lésés (sur le fond et la forme) peuvent à nouveau requérir une décision sujette à recours et former recours.

Contenu de la convention fixé par voie de décision

⁴ Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 7 septembre 2005 (message RPT II), FF 2005 5641, 5740.

1.2.5 Controlling commun de la Confédération et du canton

La Confédération et le canton assurent un controlling commun du programme, reposant sur le principe du partenariat. Ce controlling, dont les éléments sont présentés en dé-tails en annexe, comprend :

*Controlling commun
du programme*

- Des rapports annuels : les cantons déposent leurs rapports annuels spécifiques au programme fin mars. Ces rapports contiennent des informations succinctes sur l'avancement du programme en termes de contenu et de financement (comparaison entre l'état actuel et l'état visé), ainsi que la liste de tous les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Ces coûts totaux sont présentés selon le principe du montant net, et les comptes selon le modèle comptable harmonisé des cantons et des communes (MCH2). Les rapports annuels permettent de mesurer les progrès accomplis et à venir dans la réalisation des objectifs, mais aussi d'identifier les éventuelles adaptations à apporter.
- Des contrôles par sondage : les divisions spécialisées de l'OFEV vérifient la qualité de la mise en œuvre au moyen de contrôles par sondage (un à deux contrôles sur la période de programme), effectués au niveau des projets ou des mesures.

L'OFEV fixe les exigences minimales concernant les rapports. Si nécessaire, la Confédération et le canton peuvent en outre se rencontrer pour partager leurs expériences et échanger des informations sur le déroulement du programme. Dans tous les cas, la Confédération communique au canton les résultats de son évaluation des rapports avant la fin du mois de juin.

La surveillance financière est assurée en premier lieu par l'OFEV. Le Contrôle fédéral des finances et les organes cantonaux correspondants peuvent aussi procéder à des contrôles.

1.2.6 Règlement des différends et protection juridique

Aux termes de l'art. 44, al. 3, Cst., les différends entre les cantons et la Confédération sont, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation. De manière générale, les voies de droit ne doivent être utilisées que si les procédures d'expertise, de résolution de conflit, de médiation et les autres procédures de règlement des différends ont échoué. Le principe de coopération ainsi que la protection juridique des parties sont décrits plus en détail dans le commentaire du modèle de convention.

*Différends entre
les cantons et la
Confédération*

En ce qui concerne la protection juridique des tiers, l'art 19, al. 3, LSu donne à ces derniers la possibilité de requérir de la Confédération une décision sujette à recours dans les 30 jours suivant la notification de la proposition, comme expliqué au point 1.2.3. Par la suite, les voies de droit sont régies par les dispositions générales de la procédure fédérale, conformément à l'art 35, al. 1, LSu.

*Protection
juridique des tiers*

En principe, le droit de recours de tiers devrait être admis avec beaucoup de retenue en ce qui concerne les conventions-programmes. En effet, celles-ci sont conclues entre la Confédération et le canton et, comme l'indique le mot « programme », elles ne portent généralement pas sur les droits et devoirs de tiers, d'autant moins que les cantons disposent d'une large marge de manœuvre pour la mise en œuvre du droit fédéral, conformément à l'art. 46 Cst. Il peut toutefois arriver qu'un recours soit admissible sur le fond. Cela peut arriver dans les cas suivants :

- la législation fédérale accorde un droit direct, indépendant de toute appréciation, à des contributions et ce droit est concrètement menacé par le contenu de la convention-programme ;
- les prestations du programme concernent des objets et contiennent des dispositions qui portent atteinte aux droits ou aux intérêts de personnes ayant des droits sur ces objets, notamment par la fixation d'un taux de subvention ou parce qu'un objet n'est pas pris en compte (cf. programme « Protection contre le bruit et isolation acoustique ») ;
- le droit cantonal détermine le montant des aides financières et indemnités cantonales en fonction de la part de contributions fédérales aux coûts totaux ; or les contributions fédérales par objet, surface ou unité découlent directement de la convention-programme, ce qui implique que la part de ces contributions n'est pas fixée définitivement par la législation fédérale ;
- le droit cantonal prévoit qu'une contribution cantonale ne peut être versée que s'il y a aussi une contribution fédérale⁵.

Il convient en outre de rappeler que l'art. 20a, al. 3, LSu permet aux communes de demander au canton le remboursement des frais engagés pour leurs prestations, au moins à hauteur de la part des contributions fédérales aux frais totaux. Cette disposition n'impose toutefois aux cantons que la transmission proportionnelle des ressources fédérales et ne fait pas référence au montant des besoins concrets des communes, à moins qu'il s'agisse de l'un des cas mentionnés ci-dessus. La protection juridique des communes est donc régie par les critères généraux s'appliquant aux tiers concernés.

En ce qui concerne la protection juridique des communes et des organisations de protection de la nature et du paysage, il faut également examiner les conditions prévues à l'art. 12 LPN. En effet, selon cet article, les conventions-programmes devraient être sujettes à recours dès lors que leur lien à l'objet est assez étroit pour que l'on puisse reconnaître de manière justiciable leurs effets concrets sur la protection d'un objet déterminé ou déterminable, ou lorsqu'elles sont suffisamment concrètes pour que leurs effets sur la pro-

⁵ Cf. Daniel Kettiger: Questions juridiques lors de la mise en œuvre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) dans le domaine environnement, forêt et paysage au niveau de l'ordonnance, expertise à l'attention de l'OFEFP, 2004, p. 64 ss (en allemand).

tection de la nature et du paysage et la conservation des monuments historiques puissent être évalués de manière relativement fiable⁶.

1.3 Commentaire du modèle de convention⁷

1.3.1 Chiffre 1 : Préambule

Le préambule fixe le cadre de la convention-programme. Il doit donc mentionner les objectifs pour le domaine concerné et faire état de l'intention de les atteindre conjointement. Il peut aussi contenir des indications plus précises sur le contexte de la convention-programme. Certaines bases de planification (faits, hypothèses, pronostics) peuvent notamment illustrer la situation initiale de la convention-programme et faciliter par la suite son interprétation et son application.

Cadre de la convention-programme

1.3.2 Chiffre 2 : Bases juridiques

Toute convention-programme doit contenir la liste des bases légales applicables par les deux parties, ce qui est déjà requis par l'art. 20, al. 1, en relation avec l'art. 17, al. 1, LSu, et découle du principe de la légalité. Il est recommandé de commencer cette liste par la règle de base de l'art. 46, al. 2, Cst. avant de mentionner les dispositions applicables de la loi sur les subventions ainsi que des lois spécifiques. Il est également judicieux d'indiquer les dispositions de la législation environnementale à prendre spécialement en compte lors de l'application de la convention-programme, comme les chapitres 1 de la LPN et de l'OPN. Il en va de même pour les bases légales cantonales.

Bases juridiques des deux parties

1.3.3 Chiffre 3 : Périmètre de la convention

En règle générale, une convention-programme concerne un canton précis. Dans ce cas, la mention du périmètre géographique auquel s'applique la convention permet simplement de garantir la transparence. La mention de ce périmètre est en revanche impérative lorsque la convention-programme ne s'applique pas à un canton mais, par exemple, à un district franc, à un parc, à un bassin versant ou même à un territoire couvrant plusieurs cantons ou dépassant les frontières cantonales. Au sens des art. 19 ss LSu, il n'est pas possible que plusieurs cantons soient parties à la même convention-programme avec la Confédération. En conséquence, lors du subventionnement de projets dépassant les frontières cantonales, la Confédération doit conclure une convention-programme avec chaque canton concerné, ou alors statuer par voie de décision individuelle dans le cadre des exceptions prévues. La Confédération est néanmoins habilitée à conclure des conventions-programmes avec des organes existants prévus par des accords intercantonaux. Le périmètre de la convention peut alors dépasser les frontières cantonales si les organes en question disposent des compétences d'exécution requises⁸.

Territoire cantonal ou territoire spécifique

6 Cf. Daniel Kettiger, op. cit., p. 67 s.

7 Cf. annexe de la partie 1.

8 Cf. Daniel Kettiger, op. cit., p. 69 s.

1.3.4 Chiffre 4 : Durée de la convention

L'art. 20a, al. 2, LSu dispose seulement que les conventions-programmes portent en règle générale sur plusieurs années. Or de nombreuses ordonnances de la législation spéciale prévoient une durée maximale de quatre ans. Comme suggéré au point 1.3.1, une perspective à moyen terme améliore la sécurité de planification par rapport à une perspective à court terme. Il est donc conseillé de conclure les conventions-programmes pour quatre ans, à moins que des raisons spécifiques ne s'y opposent.

Périodes de quatre ans

En vertu de l'art. 5, al. 5, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (RS 611.01), selon lequel le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale les arrêtés financiers pluriannuels et périodiques de grande portée au plus tard six mois après l'adoption du message sur le programme de la législature, la quatrième période de programme durera exceptionnellement cinq ans, soit de 2020 à 2024. Ce prolongement n'influence toutefois pas le processus entre la Confédération et les cantons (contrat, reporting).

1.3.5 Chiffre 5 : Objectifs et bases de financement

L'art. 20a, al. 1, LSu dispose expressément que les conventions-programmes fixent les objectifs stratégiques à atteindre en commun. Ces objectifs doivent figurer en bonne place. L'objectif ou les objectifs principaux seront d'abord formulés de manière générale au ch. 5.1 de la convention. Les objectifs du programme seront déjà concrétisés par des critères tels que délais, ampleur (montant, quantité, etc.) et unités (nombre de pièces, surface, longueur, etc.) s'il est possible de le faire en termes simples. L'ensemble des indicateurs de prestation et de qualité ne sera en revanche indiqué et défini qu'au ch. 6, portant sur l'objet de la convention. Ce chiffre pourra aussi préciser les éventuelles étapes.

Objectifs stratégiques du programme

Le ch. 5.2 de la convention présentera aussi les bases de financement de manière générale. Il conviendra d'abord de mentionner explicitement le principe général selon lequel le financement du programme est assuré en commun par la Confédération et le canton concerné.

Bases de financement

1.3.6 Chiffre 6 : Objet de la convention

Les différents objectifs du programme seront, si nécessaire, concrétisés au ch. 6 de la convention-programme, c'est-à-dire que les prestations et mesures du canton spécifiques au domaine seront définies et dotées d'indicateurs de prestation et de qualité ainsi que d'indicateurs auxiliaires. Si l'indicateur déterminant concerne l'efficacité, il n'est pas nécessaire d'ajouter des indicateurs de qualité et des indicateurs auxiliaires. Des objectifs intermédiaires peuvent aussi être définis pour permettre un controlling ciblé. En plus des critères mentionnés ci-dessus (délais, ampleur et unités), il convient de spécifier si possible les bases de calcul, définitions, formules, etc. nécessaires à la concrétisation des indicateurs. Suivant la complexité et le volume de ces indications, il peut être utile de les faire figurer dans une annexe à la

Concrétisation des objectifs du programme

convention-programme. Dans tous les cas, les indicateurs doivent être autant que possible définis de manière à ne pas être liés à des facteurs imprévisibles et non influençables tels que les événements naturels et en particulier la météo. Indépendamment des indicateurs concrets, les cantons sont de plus tenus, conformément aux principes généraux du droit financier, d'atteindre les objectifs convenus au moindre coût, en respectant les délais et les buts impartis et en s'organisant de manière adéquate, ainsi que d'assurer l'effet durable des prestations concernées, ce qui doit être mentionné dans la convention-programme. De même, la convention-programme doit faire mention du droit fédéral applicable dans son cadre, en particulier en matière de protection de l'environnement, de la nature et du paysage, d'aménagement du territoire et d'agriculture. Pour certaines conventions-programmes, une annexe résumera sous forme de notice les exigences de la protection de la nature et du paysage posées à l'accomplissement des tâches de la Confédération. On mentionnera également ici les aides à l'exécution qui sont applicables en matière de subventions et que le canton doit impérativement respecter lorsqu'il fournit la prestation.

Après la concrétisation des objectifs du programme, il convient de fixer la contribution fédérale correspondante (contribution globale), puis d'en indiquer la répartition (au sein de la même collectivité) entre les divers objectifs du programme. Dans certains cas, il est aussi possible de donner des indications sur la part des contributions fédérales au volume total des ressources affectées aux différents objectifs. Ou encore de délimiter les prestations – au point de vue tant financier que matériel – par rapport à d'autres produits, contrats ou projets individuels. Il faut mentionner le principe selon lequel le financement de la part du programme non couvert par les contributions fédérales est du ressort du canton, qui y associe les communes, les propriétaires concernés, des sponsors ainsi que d'éventuels tiers et bénéficiaires.

*Contributions
fédérales*

1.3.7 Chiffre 7 : Modalités de paiement

Après la répartition des contributions fédérales entre les différents objectifs du programme, il convient de fixer les échéances de paiement, c'est-à-dire les tranches annuelles pour la durée de la convention. Ces échéances peuvent correspondre à une moyenne ou, pour des raisons impératives, dépendre des activités et de la réalisation du programme. La Confédération verse chaque tranche annuelle en été. Le versement est lié à la remise du rapport annuel dans les délais fixés et sous la forme prévue, conformément au ch. 8 de la convention, et non à la réalisation des objectifs. Il ne peut être réduit ou suspendu qu'en cas de problèmes importants dans la fourniture des prestations, comme le prévoient déjà expressément les ordonnances applicables aux différents domaines. Il convient enfin de mentionner, du point de vue de la Confédération, la réserve générale de l'approbation des crédits budgétaires par les organes fédéraux compétents en matière de budget et de planification financière. Cette réserve vaut également en ce qui concerne l'approbation des crédits budgétaires et des crédits d'engagement cantonaux.

Tranche annuelle

1.3.8 Chiffre 8: Rapports

Le controlling commun du programme par la Confédération et le canton est présenté au point 1.2.5 du présent manuel et ne requiert pas de commentaires supplémentaires. Ses éléments sont présentés en détails en annexe.

1.3.9 Chiffre 9: Pilotage et surveillance

En vertu de l'art. 57, al. 1, LFC, c'est l'OFEV qui répond de l'utilisation judicieuse, rentable et économe des moyens engagés dans le cadre des conventions-programmes.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) et le Contrôle cantonal des finances (CCF) peuvent vérifier sur place l'existence, l'exhaustivité et l'exactitude des données transmises par le canton. Dans le cadre de leurs contrôles, le CDF et le CCF ont accès aux données requises par la présente convention-programme.

1.3.10 Chiffre 10: Exécution de la convention-programme

La convention-programme est considérée comme exécutée lorsque les objectifs de prestation et de qualité (effets visés) fixés aux ch. 5.1 et 6.1 de la convention sont parfaitement atteints à la fin de la période de validité de la convention et lorsque les contributions prévues aux ch. 6.2 et 7 ont été versées.

*Objectifs de
prestation et de
qualité*

Si l'exécution par le canton est incomplète ou si un ou plusieurs objectifs du programme ne sont pas atteints dans les délais convenus, la Confédération peut fixer un nouveau délai pour que le canton procède aux améliorations nécessaires, comme le prévoient les ordonnances de la législation spéciale. D'une manière générale, ce délai supplémentaire ne devrait pas dépasser une année, même si sa durée maximale n'est pas arrêtée par lesdites ordonnances. Il faut préciser que la Confédération n'accorde pas, pour les améliorations demandées, de contributions dépassant celles prévues au ch. 6.2 de la convention. Par ailleurs, l'obligation d'amélioration disparaît dès lors que le canton prouve que la prestation n'a pas pu être fournie en raison de circonstances extérieures indépendantes de sa volonté.

*Exécution
insuffisante*

Si les améliorations et les éventuelles adaptations prévues au ch. 10 de la convention ne permettent pas de réaliser le programme, la Confédération exige la restitution des montants déjà versés. Dans ce cas, le canton n'a droit qu'aux contributions fédérales proportionnelles à la prestation fournie. La restitution est régie par les art. 23 ss LSu, et notamment par l'art. 28 LSu. Les ordonnances de la législation spéciale renvoient aussi à la loi sur les subventions.

Restitution

1.3.11 Chiffre 11: Modalités d'adaptation

Même si la perspective à moyen terme améliore en général la sécurité de planification, les conditions générales peuvent, en particulier dans le domaine

*Modification des
conditions
générales*

de l'environnement, subir au cours de la période de validité de la convention des changements propres à faciliter ou au contraire à compliquer de manière excessive l'exécution de la convention. Un mécanisme doit alors permettre aux parties de redéfinir ensemble l'objet de la convention ou d'annuler celle-ci prématurément. Afin de garantir la sécurité juridique, il convient autant que possible de fixer les facteurs et valeurs limites devant déclencher ce mécanisme, par exemple dans une annexe si leur volume l'impose. Et d'inclure parmi ces facteurs les programmes d'économies, d'allègement budgétaire ou d'assainissement que la Confédération ou le canton pourrait devoir adopter en cas de changement dans sa situation financière. Pour ces programmes, la valeur limite de déclenchement du mécanisme d'adaptation devrait être fixée à 2 % de réduction des dépenses totales de la Confédération ou du canton. Une réduction notable des moyens financiers dans un des domaines concernés par la convention-programme (programme d'économie propre à un domaine) entraîne en règle générale aussi une modification des conditions-cadres. Dans tous les cas, les parties sont soumises à une obligation d'information mutuelle immédiate en cas de modification des conditions générales. En outre, la demande d'adaptation de la convention-programme doit être adressée par écrit avec justification explicite des motifs. L'OFEV rassemble les demandes de révision et les traite de façon groupée deux fois par an, pour fin mai ou fin octobre.

Lorsque, pour des raisons dont le canton n'est pas responsable, une prestation ou une partie de prestation ne peut être réalisée, que ce soit provisoirement ou définitivement, les services compétents de la Confédération et du canton sont habilités à affecter d'un commun accord la contribution fédérale correspondante à une autre prestation comparable liée au même objectif de programme ou à un autre objectif du même programme. En signant la convention-programme, les organes habilités à le faire délèguent aux services qui leur sont subordonnés la compétence de conclure les conventions instituant ce type de solutions de substitution. Pour les conventions-programmes comprenant plusieurs programmes partiels (p.ex. CP «Forêts» et CP «Paysage»), il convient d'abord d'examiner la possibilité de fournir la prestation concernée dans le cadre du même programme partiel avant de la transposer dans un autre.

*Solution de
substitution*

Avant de recourir à une solution de substitution, une demande motivée doit être déposée auprès de la division compétente de l'OFEV. La demande présente les aspects matériels et financiers de la solution. La division vérifie si les conditions matérielles et formelles sont réunies et évalue dans quelle mesure la solution proposée contribue à une mise en œuvre la plus optimale possible de la convention-programme. Pour accroître la sécurité juridique, il peut être utile de fixer les grandes lignes d'une solution de substitution, notamment en délimitant les prestations qui pourraient être prises en compte dans ce cadre. Le canton mentionne le recours éventuel à une solution de substitution dans son rapport annuel, conformément au ch. 8 de la convention.

1.3.12 Chiffre 12 : Principe de coopération

L'art. 44, al. 3, Cst. dispose que les différends entre les cantons et la Confédération sont, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation. L'obligation de coopérer doit donc aussi figurer dans les conventions-programmes. Il s'agit notamment de rappeler aux parties qu'elles doivent envisager les procédures d'expertise, de résolution de conflit, de médiation et les autres procédures de règlement des divergences avant d'utiliser les voies de droit.

*Résolution de
conflits*

1.3.13 Chiffre 13 : Protection juridique

Indépendamment de leurs efforts pour régler les différends par la négociation et la médiation, les parties peuvent utiliser les voies de droit. Aux termes de l'art. 35, al. 1, LSu, les voies de droit sont régies par les dispositions générales de la procédure administrative fédérale.

Si le canton ou un tiers requiert une décision au sens de l'art. 19, al. 3, LSu avant la conclusion de la convention-programme, l'instance de recours compétente est le Tribunal administratif fédéral, conformément à l'art. 33, let. d, de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAf)⁹. Sa décision peut ensuite être portée devant le Tribunal fédéral, conformément aux art. 82 ss LTF. L'art. 83, let. k, LTF ne s'applique pas aux cantons, sur la base de l'art. 120, al. 2, 2^e phrase, LTF. Cela signifie que les cantons peuvent former recours devant le Tribunal fédéral contre des décisions en matière de subventions auxquelles la législation ne donne pas droit.

*Voies de droit avant
la conclusion
de la convention-
programme*

Lorsqu'une décision sujette à recours au sens de l'art. 19, al. 3, LSu est requise, un recours au Tribunal administratif fédéral contre cette décision aura effet suspensif (art. 55, al. 1, PA). L'autorité inférieure ne peut pas le retirer, du moins en ce qui concerne la prestation pécuniaire contestée (cf. al. 2), mais le tribunal peut le faire, que ce soit d'office ou sur demande. Si l'effet suspensif est maintenu, aucune contribution financière dont le montant est contesté ne peut être versée jusqu'à ce que le tribunal ait rendu sa décision.

Une fois la convention-programme en vigueur, l'art. 35, let. a, LTAf est applicable : le Tribunal administratif fédéral connaît par voie d'action en première instance des contestations qui reposent sur des contrats de droit public signés par la Confédération. Conformément à l'art. 44, al. 1, LTAf, la procédure est régie par la loi fédérale du 4 décembre 1947 sur la procédure civile (PCF).¹⁰ La décision du Tribunal administratif fédéral peut à son tour faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral conformément aux art. 82 ss LTF.

*Voies de droit après
la conclusion
de la convention-
programme*

⁹ RS 173.32

¹⁰ RS 273

1.3.14 Chiffre 14 : Modification de la convention-programme

Pour être valables, toutes les modifications apportées à une convention-programme doivent être faites par écrit et signées par les autorités habilitées des deux parties.

Modifications par accord écrit des deux parties

1.3.15 Chiffre 15 : Entrée en vigueur de la convention-programme

Les conventions-programmes valablement signées par les deux parties entrent en vigueur au 1^{er} janvier de la première année de la période de programme. Si, pour des raisons de délais, la signature a lieu une fois que la période de programme a commencé, les parties s'engagent rétroactivement, à partir de la date de signature, pour le début de la période.

1^{er} janvier de la période de programme

1.3.16 Chiffre 16 : Annexes

Les annexes font partie intégrante de la convention-programme. Leur contenu est extrait du corps principal de la convention pour des raisons de lisibilité et de clarté.

Partie intégrante

1.4 Vue d'ensemble des explications spécifiques

Le tableau ci-dessous fournit une vue d'ensemble des explications spécifiques à chaque domaine qui font partie intégrante du manuel. Ces explications propres à chaque convention-programme figurent dans des documents distincts qui contiennent également des annexes spécifiques telles que fiches de calcul, listes de contrôle, etc.

Tab. 5

Vue d'ensemble des explications spécifiques

Convention-programme (domaine)	Fiche de programme n°	Titre du chapitre explicatif	Partie dans le manuel
Paysages dignes de protection Patrimoine mondial Parcs d'importance nationale	2 a 2 b 2 c	Explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine du paysage	Partie 2
Protection de la nature	3	Explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine de la protection de la nature	Partie 3
Sites fédéraux de protection de la faune sauvage	4	Explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine des sites fédéraux de protection de la faune sauvage	Partie 4
Protection contre le bruit et isolation acoustique	5	Explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine du bruit et de l'isolation acoustique	Partie 5
Ouvrages de protection/ données de base sur les dangers	6	Explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine des ouvrages de protection et les données de base sur les dangers	Partie 6
Forêts protectrices et protection de la forêt Biodiversité en forêt Gestion des forêts	7a 7b 7c	Explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine des forêts	Partie 7
Revitalisations	8	Explications spécifiques à la convention-programme dans le domaine des revitalisations	Partie 8

Annexes de la partie 1

A1 Controlling des programmes

A1-1 Aperçu des éléments du controlling

Le controlling des programmes effectué conjointement par la Confédération et le canton comprend des rapports annuels et des contrôles par sondage. Ces rapports et contrôles sont complétés par des échanges d'expériences entre la Confédération et le canton. Tous ces éléments sont décrits ci-après, avec leurs fonctions respectives :

Tab. 6

Controlling conjoint des programmes : responsabilités

Éléments	Description	Fonction
Rapports annuels	Dans leurs rapports annuels, les cantons renseignent sur l'avancement du programme du point de vue du contenu comme du point de vue financier (comparaison état/objectifs) et proposent d'éventuelles mesures. Les rapports annuels sont toujours présentés sur une base cumulative.	Les rapports annuels permettent de mesurer les progrès accomplis et à venir dans la réalisation des objectifs, et donnent des indications, lorsque la réalisation semble compromise, sur les mesures possibles.
Contrôles par sondage	Les divisions de l'OFEV contrôlent la mise en œuvre du programme par un à deux sondage(s) durant la période de programme.	La responsabilité du projet incombe au canton. La Confédération limite son contrôle qualitatif à des sondages.

Tab. 7

Controlling conjoint des programmes : mesures d'accompagnement

Éléments	Description	Fonction
Échanges d'expériences	Les échanges d'expériences ne doivent répondre à aucune consigne particulière concernant leur forme. Ils peuvent être organisés en combinaison avec les contrôles par sondage.	Les échanges d'expériences permettent aux parties d'apprendre l'une de l'autre, et fournissent à l'OFEV des informations supplémentaires sur le déroulement des programmes.

Tab. 8
Controlling conjoint des programmes : instruments

Éléments	Description	Fonction
Base de données	En ce qui concerne les contenus, la base de données repose sur les fiches de programme et les indicateurs. Elle sert de fondement à la rédaction des rapports annuels et à leur évaluation.	Les objectifs du programme sont saisis dans la base de données. L'avancement du programme (contenu et finances) est mis à jour en continu.

Construit sur ces éléments, le controlling des programmes s'organise chronologiquement comme présenté dans la figure ci-après.

Fig. 1
Calendrier du controlling

2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Période de programme 2020-2024					Année supplémentaire pour amélioration	
	1 ^{er} rapport annuel 2020	2 ^e rapport annuel 2021	3 ^e rapport annuel 2022	4 ^e rapport annuel 2023	5 ^e rapport annuel 2024	6 ^e rapport annuel pour l'année supplémentaire
Contrôles par sondage						
					Période de programme 2025-2028	
						1 ^{er} rapport annuel 2025

A1-2 Les divers éléments du controlling

A1-2.1 Rapport annuel du canton (compte rendu)

Le rapport annuel établi par le canton (compte rendu annuel) renseigne de manière succincte et standardisée sur l'avancement du programme. Le rapport rend compte du stade de mise en œuvre des mesures pour chaque objectif du programme et de l'utilisation des ressources. Il doit être remis à l'OFEV pour fin mars. Sur la base de ce rapport annuel, l'OFEV procède à une évaluation générale de l'avancement du programme. Il prend position jusqu'à fin juin, également sous une forme standard, sur le rapport annuel du canton. Le contrôle porte sur les trois aspects suivants :

Rapport annuel

- **Respect des délais** : le rapport annuel a-t-il été remis à temps?
- **Exhaustivité** : le rapport annuel contient-il toutes les informations prévues par la convention-programme sur l'avancement du programme?
- **Avancement du programme** : la réalisation des objectifs de mise en œuvre du programme semble-t-elle assurée dans la période convenue?

En résumé, le rapport annuel se présente comme suit :

Tab. 9

Controlling : le rapport annuel

Aspects	Description	Responsabilité
Contenu du rapport annuel	Informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme du point de vue du contenu et du point de vue financier/mesures prévues s'il apparaît impossible de réaliser les objectifs pour la fin de la période de programme/ expériences et connaissances acquises par le canton lors de la mise en œuvre	Canton
Forme du rapport annuel	Consignes standard	OFEV, CCCP
Délai de remise	Annuellement, pour fin mars	Canton
Destinataire	OFEV, Coordination centrale conventions-programmes (CCCP)	Canton
Éléments soumis au contrôle (controlling annuel)	Respect des délais : le rapport annuel a-t-il été remis à temps?	OFEV, CCCP
	Exhaustivité : le rapport annuel contient-il toutes les informations prévues par la convention-programme sur l'avancement du programme?	Divisions de l'OFEV, CCCP
	Avancement du programme et respect des objectifs : la réalisation des objectifs de mise en œuvre du programme semble-t-elle assurée dans la période convenue, ou – pour le dernier rapport annuel – les objectifs ont-ils été atteints?	Division de l'OFEV
Retour d'information au canton	Le retour d'information se fait jusqu'à fin juin.	Direction de l'OFEV/ CCCP

A1-2.2 Contrôles par sondage

La Confédération décide, sur la base des rapports annuels, de procéder ou non à des contrôles par sondage. Ces contrôles sont effectués au niveau du projet. Ils visent plusieurs buts :

Contrôles par sondage

- **Contrôle du compte rendu** : le contrôle par sondage doit permettre de vérifier par échantillonnage l'exactitude des informations relatives au programme contenues dans les rapports annuels du canton.
- **Contrôle de la mise en œuvre des mesures** : le contrôle par sondage doit

permettre de vérifier d'un point de vue qualitatif si le canton respecte les consignes et les accords dans la mise en œuvre de la convention-programme¹¹.

- **Information sur le déroulement du programme :** le contrôle par sondage doit permettre de se faire une idée de la façon dont le programme est administré sur le plan cantonal, controlling compris.

Les contrôles par sondage doivent donc porter avant tout sur l'affectation des subventions. Leur priorité se situe au niveau de l'exécution, qui relève de la souveraineté cantonale, et non à celui de l'échange général d'expériences. Simultanément, il faut noter que ces contrôles procèdent par «échantillonnage». On ne peut ni ne doit contrôler une vaste convention-programme portant sur plusieurs années dans son ensemble¹². Le choix d'échantillons pertinents par la Confédération en est d'autant plus important.

En résumé, les contrôles par sondage se présentent comme suit :

Tab. 10

Controlling : les contrôles par sondage

Aspects	Description	Responsabilité
Contenu	Contrôle, axé sur le projet, des mesures, des documents et de l'administration du programme.	Division de l'OFEV
Forme	Visite sur le terrain, contrôle des documents et de la gestion du programme au sein de l'administration cantonale à l'aide d'un protocole de sondage standard.	Division de l'OFEV
Délais	Au cours de la deuxième ou de la troisième année de la période de programme ¹³ .	Division de l'OFEV
Organisation	Le sondage est organisé par le canton sur la base des consignes de la division de l'OFEV.	Canton
Éléments soumis au contrôle	Contrôle des comptes rendus : les informations relatives au programme transmises par le canton dans les rapports annuels correspondent-elles à la réalité ?	Division de l'OFEV
	Contrôle de la mise en œuvre des mesures : la mise en œuvre du programme par le canton correspond-elle aux consignes et aux accords ?	Division de l'OFEV
Retour d'information au canton	Sous forme standardisée, dans un délai de trois mois après le contrôle par sondage. En cas de contestations suivies d'effets (demande d'amélioration ou réduction des versements), la CCCP est impliquée.	Division de l'OFEV

11 Bases juridiques, aides à l'exécution, règlements contractuels.

12 En vertu de l'art. 25 LSu, le CDF souhaite que des contrôles par sondage soient régulièrement effectués dans les cantons.

13 Selon le calendrier, les contrôles par sondage ont lieu la deuxième et la troisième années. Les exigences de la Confédération et des cantons doivent être prises en compte, tout comme les impondérables de la nature.

A1-2.3 Échanges d'expériences

Les échanges d'expériences permettent aux parties d'apprendre l'une de l'autre et fournissent à l'OFEV des informations supplémentaires sur le déroulement du programme, notamment dans la perspective de l'optimisation de la politique de subventions axée sur les programmes dans le domaine de l'environnement. Les échanges d'expériences ne doivent répondre à aucune consigne particulière concernant leur forme. Ils peuvent être organisés en combinaison avec les contrôles par sondage. Leur organisation incombe aux divisions¹⁴.

*Échanges
d'expériences*

En résumé, les échanges d'expériences se présentent comme suit :

Tab. 11

Controlling : les échanges d'expériences

Aspects	Description	Responsabilité
Contenu des échanges d'expériences	Spécifique au programme, selon les besoins et l'intérêt manifesté.	Division de l'OFEV, canton
Forme et délais	Pas de consigne.	Division de l'OFEV, canton
Réalisation	Par exemple en combinaison avec les contrôles par sondage.	Division de l'OFEV, canton

¹⁴ En outre, dans certains domaines spécialisés, en particulier dans le domaine de la LPN, l'OFEV propose aux cantons les conseils d'experts externes mandatés par lui. Les expériences et les observations de ces bureaux de conseil seront également utilisées pour optimiser la politique de produits et de subventions.

A2 Modèle de convention-programme

Convention-programme

(contrat de droit public)

au sens de l'art. 20a LSu¹⁵

entre

la Confédération suisse

représentée par

l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)

et le canton de/du

concernant les objectifs fixés dans le domaine

15 Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu ; RS 616.1).

1 Préambule

Les parties concluent la présente convention-programme dans le but d'atteindre conjointement, de manière efficace et efficiente, les objectifs de la loi _____ dans les domaines _____.

Contexte de la convention (bases de planification)

- Demande du canton du _____ (contribution fédérale sollicitée dans le cadre de ce programme : _____ francs)

2 Bases juridiques

Pour la Confédération, la convention-programme se fonde sur les textes suivants :

- Art. 46, al. 2, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101),
- art. _____ de la loi fédérale du x.x.200x sur _____ (RS xxx),
- art. _____ de la loi fédérale du x.x.200x sur _____ (RS xxx),
- art. _____ de la loi fédérale du x.x.200x sur _____ (RS xxx),
- art. 11 ss de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu ; RS 616.1),
- ordonnances _____
- directives/aides à l'exécution _____

Les dispositions fédérales suivantes sont également applicables :

- chapitre 1 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451),
- section 1 de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN ; RS 451.1).

Pour le canton, la convention-programme se fonde sur :

La présente convention-programme définit la mise en œuvre des dispositions mentionnées. Les définitions et les bases de calcul figurent en annexe à la présente convention-programme.

3 Périmètre de la convention

Le périmètre géographique auquel se réfère la présente convention-programme comprend :

4 Durée de la convention

La présente convention-programme s'applique du _____ au _____, pour autant que les effets de certaines dispositions ne lient pas les parties au-delà de cette période.

5 Objectifs et bases du financement

5.1 Objectifs

La présente convention-programme porte sur les objectifs stratégiques suivants :

1. _____
2. _____
3. _____

5.2 Bases du financement

Financement conjoint du programme : le financement du programme est assuré conjointement par la Confédération et le canton de/du _____.

6 Objet de la convention

6.1 Prestations du canton

Objectif	Indicateur de prestation	Prestation du canton	Indicateur de qualité/effet
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____

Le canton s'engage à atteindre les objectifs fixés dans la convention au moindre coût, en respectant les délais et les buts impartis et en s'organisant de manière adéquate, ainsi qu'à assurer l'effet durable des prestations concernées. Il tiendra dûment compte de l'ensemble du droit fédéral, notamment dans les domaines pour lesquels il est responsable de l'exécution, tels que le droit en matière de protection de l'environnement, de la nature et du paysage, ainsi qu'en matière d'aménagement du territoire et d'agriculture.

Étant donné que l'exécution de la présente convention-programme par le canton représente une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN, les dispositions du chapitre 1 de la loi sur la protection de la nature et du paysage et de la section 1 de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage s'appliquent également. La notice de l'annexe _____ doit être consultée dans ce contexte.

Il est par ailleurs possible de délimiter ici, du point de vue financier ou matériel, les prestations mentionnées ci-dessus par rapport à d'autres produits, contrats et projets individuels.

6.2 Contribution fédérale

Afin que les objectifs mentionnés au ch. 5.1 puissent être atteints, la Confédération s'engage à fournir la contribution globale suivante pour les prestations et mesures définies au ch. 6.1 : _____ francs

Objectif	Contribution fédérale
Total objectif 1	... francs
Total objectif 2	... francs
Total objectif 3	... francs
Total	... francs

Le solde du financement du programme est à la charge du canton.

7 Modalités de paiement

7.1 Planification financière

Les contributions de la Confédération seront probablement versées selon le calendrier suivant :

Objectif	Contribution fédérale
1 ^{re} année (2020)	... francs
2 ^e année (2021)	... francs
3 ^e année (2022)	... francs
4 ^e année (2023)	... francs
5 ^e année (2024)	... francs

7.2 Modalités de versement

La Confédération verse au canton les contributions convenues en juin/juillet de chaque année, dans le cadre des crédits autorisés. Le versement est dans tous les cas lié au respect du délai de livraison et à l'exhaustivité des rapports annuels.

Les paiements par tranches sont effectués en principe indépendamment du degré de réalisation des objectifs. En cas de non-exécution ou d'exécution insuffisante, l'OFEV peut réduire ou suspendre entièrement les paiements prévus au ch. 1.

7.3 Réserve de paiement et retard de paiement

Le paiement des contributions par la Confédération, conformément au ch. 7.1, s'effectue sous réserve de l'approbation des crédits budgétaires concernés par les organes fédéraux compétents en matière de budget et de planification financière.

8 Rapport

8.1 Rapports annuels

Chaque année, le canton informe la Confédération sur la progression des mesures, sur le degré de réalisation des objectifs et sur l'ensemble des moyens mis en œuvre en vue d'atteindre les objectifs. Pour l'élaboration du rapport, la Confédération met à disposition un modèle.

8.2 Délais

Les rapports annuels doivent être remis pour la fin du mois de mars de l'année suivante. La Confédération évalue les rapports et transmet ses conclusions au canton jusqu'à la fin du mois de juin.

9. Pilotage et surveillance

9.1. Pilotage et surveillance matériels et financiers

Aux termes de l'art. 57, al. 1, LFC, l'OFEV répond de l'utilisation judicieuse, rentable et économe des moyens engagés dans le cadre des conventions-programmes. Pour remplir cette tâche, il dispose des instruments suivants :

- pilotage au moyen d'objectifs et d'indicateurs
- examen des rapports annuels
- contrôles par sondage : l'OFEV peut, à tout moment, effectuer des contrôles par sondage et vérifier l'existence, l'exhaustivité et l'exactitude des données transmises par le canton ; ce dernier autorise la Confédération à consulter tous les documents importants du point de vue de la convention-programme
- si nécessaire : échanges d'expériences.

9.2 Surveillance et contrôle financiers

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) et le Contrôle cantonal des finances (CCF) peuvent vérifier sur place l'existence, l'exhaustivité et l'exactitude des données transmises par le canton. Dans le cadre de leurs contrôles, le CDF et le CCF ont accès aux données requises par la présente convention-programme.

Le CDF et le CCF conviennent au préalable des modalités de leurs contrôles. Si les deux organes ne peuvent procéder conjointement à ces contrôles, le CDF peut s'en charger seul. Le CCF est toujours invité à la discussion finale. Toutes les parties reçoivent directement les rapports de contrôle relatifs à la présente convention-programme.

10 Exécution de la convention-programme

10.1 Exécution

La convention-programme est réputée exécutée lorsque les objectifs de prestation et de qualité (effets visés) conformément aux ch. 5.1 et 6.1 sont intégralement atteints au terme de la durée de la convention et que les contributions mentionnées aux ch. 6.2 et 7 ont été versées.

10.2 Délai supplémentaire

Si un ou plusieurs objectifs ne sont pas réalisés dans le délai convenu, la Confédération peut, à l'échéance de la convention, prolonger ce délai d'une année au maximum, période durant laquelle le canton doit atteindre les objectifs fixés. Pour ce délai supplémentaire, la Confédération n'accorde aucune contribution dépassant les montants initialement convenus au ch. 6.2. L'obligation d'atteindre les objectifs durant un délai supplémentaire ne s'applique pas si le canton peut prouver que la prestation convenue ne peut être fournie en raison de circonstances externes indépendantes de sa volonté.

10.3 Remboursement

Si les objectifs de la convention-programme ne sont pas entièrement remplis malgré les dispositions des ch. 10.2 et 11, le canton ne perçoit que les contributions fédérales correspondant à la prestation fournie. La Confédération exige le remboursement des contributions fédérales dépassant les montants auxquels le canton a droit.

11 Modalités d'adaptation

11.1 Modifications des conditions générales

Si, pendant la durée de la convention, les conditions générales changent dans une mesure facilitant ou compliquant excessivement l'exécution de la convention, les parties redéfiniront conjointement l'objet de la convention ou résilieront prématurément la convention-programme. Les facteurs et valeurs limites à prendre en considération figurent dans l'annexe¹⁶ _____.

Les parties s'engagent à s'informer mutuellement d'éventuelles modifications des conditions générales.

11.2 Demande

La partie souhaitant la révision de la convention conformément au ch. 11.1 devra en faire la demande écrite, accompagnée d'une justification explicite. L'OFEV rassemble les demandes de révision et les traite de façon groupée deux fois par an, pour fin mai ou fin octobre.

11.3 Solution de substitution

Si une prestation convenue au ch. 6.1 ne peut être fournie ou ne peut l'être que partiellement par le canton, sans qu'il y ait faute de sa part, que ce soit provisoirement ou définitivement, les services compétents de la Confédération et du canton sont autorisés par délégation, en lieu et place des organes habilités à signer la présente convention-programme, à utiliser la contribution fédérale correspondant à la prestation ou à la part de prestation non fournie pour une prestation de substitution comparable dans le cadre du même objectif de programme ou d'un autre objectif du même programme. Le canton rend compte, dans le cadre des rapports annuels conformément au ch. 8.1, de la solution de substitution.

Une prestation de substitution dans le domaine _____ peut notamment être fournie de la manière suivante :

12 Principe de coopération

Les parties s'engagent à résoudre les divergences d'opinion et les litiges liés à cette convention-programme si possible dans un esprit de coopération. À cet effet, avant de recourir aux voies de droit, il convient d'envisager toutes les procédures de règlement des différends, notamment la consultation, la gestion des conflits et la médiation.

13 Voies de droit

Les voies de droit sont régies par les dispositions générales relatives à la procédure administrative fédérale (art. 35, al. 1, LSu).

16 Texte pour l'annexe: «Si l'évolution de la situation financière a pour conséquence un programme d'économie, un programme d'allègement budgétaire ou des mesures d'assainissement dont le volume excède 2% des dépenses totales de la Confédération ou du canton, chaque partie peut demander une renégociation de la convention-programme. Dans le cadre de cette renégociation, les partenaires définissent les prestations à supprimer ou les domaines où il convient de réduire le niveau de prestation.»

14 Modification de la convention-programme

Toute modification de la présente convention-programme doit, pour être valable, être formulée par écrit et signée par les représentants des deux parties.

15 Entrée en vigueur de la convention-programme

La convention valablement signée par les deux parties entre en vigueur (avec effet rétroactif) au 1^{er} janvier 2020.

16 Annexes

Les annexes font partie intégrante de la convention-programme.

Berne, le _____ 2019 Lieu _____

Confédération suisse
Office fédéral de l'environnement (OFEV)
Le directeur
Marc Chardonens

Canton de/du _____

Responsable du programme (fonction)

Nom

Pièces jointes : Annexes 1 à _____

Destinataires : Confédération (1), canton (1)

