

Audit relatif aux conventions-programmes dans les domaines de la protection de la nature et du paysage et de la revitalisation des cours d'eaux
Office fédéral de l'environnement

L'essentiel en bref

Dans le cadre de son programme annuel, qui se fonde sur les articles 6 et 8 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF, RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit annoncé auprès de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). L'audit portait sur l'efficacité de la surveillance et du pilotage d'une sélection de conventions-programmes conclues entre l'OFEV et les cantons. Les conventions-programmes étant un instrument de subventionnement relativement nouveau, le CDF a saisi cette occasion pour vérifier l'état de la mise en œuvre et le caractère adéquat de cet instrument dans les trois domaines suivants:

- La protection de la nature et du paysage, dont la subvention avoisine les 30 millions de francs par année;
- Les parcs d'importance nationale, dont la subvention s'élève à quelque 8 millions de francs par année;
- La revitalisation des cours d'eaux, dont la subvention s'élève entre 30 et 40 millions de francs par année.

Afin d'évaluer l'ensemble des règles, quatre cantons ont été choisis pour faire l'objet d'un audit.

Les conventions-programmes supposent un système qui répartit les fonds de la Confédération entre les cantons sur la base d'objectifs stratégiques et de critères objectifs, de sorte à garantir la transparence du processus d'allocation des fonds. Elles ne doivent toutefois pas se résumer à une reprise déguisée des anciennes contributions liées aux coûts. En effet, celles-ci sont admissibles au mieux en tant que solution transitoire. Le financement d'un projet reste généralement la meilleure option pour les contributions liées aux coûts. Les prestations doivent être indemnisées de façon homogène. Ainsi, il est nécessaire d'introduire des forfaits pour chaque prestation, des indemnités garanties grâce aux budgets contrôlés, ou des indemnisations globales pour les projets de faible envergure.

La Confédération doit avoir la volonté de piloter les mesures sur la base des conventions-programmes. Pour y parvenir, elle doit mettre en place des indicateurs adaptés. Le choix de ces indicateurs se révèle être un des principaux défis.

En règle générale, les conventions-programmes impliquent un modèle d'impact. Dans les domaines de tâches qui nous intéressent ici, le degré d'atteinte des objectifs ne peut pas être mesuré en fonction des résultats qui sont effectivement obtenus. Or, l'atteinte des objectifs, tel qu'elle a été conclue, est une condition fondamentale de l'octroi de subventions.

Si le domaine des parcs remplit les conditions requises pour la gestion au moyen de conventions-programmes, le domaine de la revitalisation des cours d'eaux doit encore se perfectionner à cet égard. L'affectation des fonds, les indemnisations forfaitaires ainsi que les indicateurs relatifs au pilotage destiné à atteindre les objectifs présentent un certain potentiel d'amélioration. A la suite de la modification de la loi sur la protection des eaux en 2011, le domaine de la revitalisation des cours d'eaux a été repensé et il utilise, depuis 2012, des conventions-programmes. Les perspec-



tives quant à la mise en œuvre des recommandations du CDF et à l'application efficace des conventions-programmes semblent favorables.

La convention-programme concernant la protection de la nature et du paysage a été conclue pour la première fois pour les années 2008 à 2011. Il s'agit d'un programme très complexe du fait qu'il s'étend à divers domaines d'action, pour lesquels plusieurs mesures à prendre sont envisageables. Cette complexité pose des problèmes quant à la définition des indicateurs, au pilotage, ainsi qu'au calcul des subventions forfaitaires. Les données convenues et figurant dans les rapports annuels rédigés par les cantons ne se prêtent pas au contrôle de gestion. Ce dernier a d'ailleurs été négligé par la suite. Il faudrait donner la priorité aux conventions-programmes ou au nombre de domaines d'action et aux mesures y afférentes. De même, l'affectation des fonds devrait être objective, tandis que l'indemnisation devrait être forfaitaire. Si ces changements portent leurs fruits, les conventions-programmes pourraient aussi être utilisées de manière profitable dans le domaine de la protection de la nature et du paysage. Sinon, il faudrait à nouveau envisager de verser des indemnités pour les différents projets.

Le CFD a formulé entre autres les recommandations et les suggestions de discussion suivantes dans le domaine de la protection de la nature et du paysage. Les deux premiers points concernent aussi le domaine de la revitalisation des cours d'eaux (à l'exception de l'indemnisation pour des mesures identiques):

- L'affectation des fonds aux cantons se base encore dans une large mesure sur des valeurs historiques ou des demandes exprimées par les cantons. Cette procédure doit être adaptée. En effet, l'affectation des fonds doit se faire de manière transparente et conformément aux critères légaux. Les mesures similaires doivent être indemnisées de la même façon dans tous les cantons, en pour-cent ou forfaitairement. Il faut, en outre, clairement distinguer entre l'indemnisation forfaitaire des prestations, les contributions garanties grâce à un budget contrôlé, et les contributions globales destinées aux projets de faible envergure.
- L'efficacité d'une subvention doit être prouvée. Certes, les objectifs en matière d'efficacité sont définis, mais les indicateurs servant à mesurer cette efficacité font encore largement défaut. Il faut s'assurer que les indicateurs de la convention-programme sont conformes, du point de vue du contenu et du degré de détail, à ceux figurant dans les rapports. Ces indicateurs doivent également rendre le pilotage possible.
- Les sondages qu'a réalisés l'OFEV auprès des cantons doivent tenir compte des différences de qualité de la mise en œuvre des conventions-programmes (procédure orientée sur le risque). Il s'agit d'effectuer les contrôles d'après le manuel sur les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement.
- La convention-programme dans le domaine de la protection de la nature et du paysage étant trop complexe, elle devrait se résumer aux mesures et aux objectifs essentiels. Il faut par exemple contrôler si les éléments qui bénéficient d'un soutien pourraient se limiter à ceux d'importance nationale.
- Les conventions-programmes contiennent en partie des subventions d'un faible montant. D'après les articles 13 et 14a de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN), les subventions allouées pour la protection du paysage, les relations publiques et la formation s'élèvent seulement à environ 2 millions de francs par année, ce qui représente en moyenne

80 000 francs par canton. Il convient donc de déterminer, pour des raisons d'économie administrative, si cette contribution peut être intégrée dans l'indemnisation et si les aides financières peuvent être supprimées.

L'évaluation de la rentabilité du système de conventions-programmes s'est avérée difficile. Il n'était pas possible de présenter des preuves concluantes. On peut toutefois admettre que les conventions-programmes, à condition qu'elles soient mises en œuvre dans des domaines qui s'y prêtent et au moyen d'indicateurs adéquats, permettent d'atteindre les objectifs visés avec moins de ressources en personnel que les projets individuels. Les indemnisations forfaitaires incitent les cantons à fournir des prestations de manière économique. Ceux-ci tiennent à ce que les ressources soient utilisées efficacement. Ils recherchent en effet les mesures qui présentent le meilleur rapport coût-utilité en vue d'atteindre les objectifs fixés.

Le système d'élaboration des rapports et le déroulement des programmes sont très hétérogènes au sein des cantons. Le CDF a constaté que, dans certains cantons, différentes données fournies dans le domaine de la protection de la nature et du paysage ne peuvent plus être vérifiées après coup.

Texte original en allemand