



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique

Laetitia Mathys

---

**Les conventions-programmes :**

---

**Un nouvel outil pour la collaboration  
verticale en Suisse**

---

---

Cahier de l'IDHEAP 294/2016

---

*Unité Politiques institutionnelles et administration suisse*

---

**Laetitia Mathys**

## **Les conventions-programmes**

### **Un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse**

Cahier de l'IDHEAP 294/2016

*Unité Politiques institutionnelles et administration suisse*

© 2016 IDHEAP, Lausanne

ISBN 978-2-940390-81-6

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel  
de l'UNIL : <https://serval.unil.ch/>

**IDHEAP**

**Institut de hautes études en administration publique**

**Université de Lausanne**

Bâtiment IDHEAP, 1015 Lausanne

Tél. +41 (0)21 692 68 00, Fax +41 (0)21 692 68 09

E-mail : [idheap@unil.ch](mailto:idheap@unil.ch) – [www.unil.ch/idheap](http://www.unil.ch/idheap)



## Remerciements

Je tiens à adresser mes plus vifs remerciements à mon directeur de thèse, le Pr. Andreas Ladner qui m'a encouragée à publier ce cahier et dont les conseils m'ont été très bénéfiques, ainsi qu'à mes collègues doctorants de l'unité de politiques institutionnelles et administration suisse, Ada Amsellem et Nicolas Keuffer, qui ont eu la gentillesse de parcourir quelques parties de texte ou qui m'ont aidée à structurer mes idées.

Mes remerciements s'adressent bien évidemment à tous les responsables cantonaux en charge de l'élaboration et de l'application des conventions-programmes étudiées dans ce cahier, qui ont bien voulu me recevoir dans leurs offices, répondre à mes questions et compléter mon questionnaire de recherche. Les discussions ont été très riches et leurs retours ont beaucoup apporté à la compréhension de ce nouveau système de répartition des tâches.

Merci également à Mme Barbara Haering, Conseillère nationale de 1990 à 2007 et présidente du conseil d'administration d'econcept AG à Zurich et à son collègue chef de projet M. Daniel Montanari, qui m'ont apporté de précieuses informations sur le déroulement des processus politiques et de la planification stratégique du projet de réforme dans le domaine de l'environnement, de ses origines à aujourd'hui.

Un tout grand merci encore à Mme Myriam Gulfo, dont l'aide a été très appréciée lorsqu'il a fallu mettre en page cette contribution et à l'IDHEAP pour l'opportunité de publication qu'il nous offre.

Laetitia Mathys

## **Avant-propos**

Cette contribution fait partie d'une thèse de doctorat en cours de rédaction à l'IDHEAP (2014-2017) qui examine l'évolution et le fonctionnement de la collaboration entre cantons et Confédération au regard de la réforme de la répartition des tâches de 2008. Ce cahier traite des points essentiels du nouveau mécanisme contractuel introduit suite à ladite réforme et des questions qui y gravitent encore aujourd'hui. Il a été rédigé principalement à l'intention des praticiens fédéraux et cantonaux engagés directement dans l'application de ces nouveaux contrats, ainsi qu'à l'intention des représentants du gouvernement, des membres d'associations, des communes, des journalistes, ou encore des chercheurs et étudiants en politique et/ou administration publique.

Sujet d'actualité et suscitant encore et toujours le débat, il était important d'en présenter une première analyse descriptive et exploratoire, sans bien sûr ignorer les complications plus profondes qui subsistent.

Si le fédéralisme coopératif est un des fondements du système politique suisse, la collaboration institutionnelle l'est tout autant pour l'accomplissement des tâches publiques. En 2004, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches a été soumise en votation populaire et acceptée, puis mise en œuvre en janvier 2008. Elle représente la première réorganisation fondamentale des rapports institutionnels depuis la création de l'Etat fédéral moderne en 1848. En plus de vouloir redéfinir la collaboration institutionnelle, elle ambitionnait de revitaliser un fédéralisme qui avait perdu de sa vigueur au fil du temps.

Dès lors, la réforme a introduit un nouvel outil de collaboration verticale, à savoir un contrat de droit administratif qui devait permettre à la Confédération et aux cantons de gérer une liste de tâches très diverses et ce, de façon conjointe. Ce nouveau contrat se distingue particulièrement par son uniformité et sa structure : tous les cantons souhaitant s'associer à ce nouveau mécanisme contractuel se voient alors conclure des contrats identiques, que ce soit par exemple dans le domaine de l'environnement, de la culture ou de l'intégration. Valides pour des périodes de quatre ans,

ces contrats, communément nommés « conventions-programmes » permettent aussi de transformer le mode de subventions fédérales octroyées aux cantons, qui deviennent alors globales ou forfaitaires. Plusieurs principes ont accompagné les objectifs de la réforme : la collaboration verticale devait désormais se fonder sur un partenariat égal, tandis que le rôle stratégique était attribué à la Confédération et que le rôle opérationnel revenait aux cantons.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le volet de la répartition des tâches est entré dans son troisième cycle (2016-2019), sonnant le début d'une neuvième année de pratique. Toutefois, ce nouveau système d'accomplissement des tâches publiques soulève encore de nombreuses questions et nécessite d'être ajusté. Alors que beaucoup voient en la réforme un changement radical du fédéralisme et des rapports institutionnels, d'autres la considèrent plutôt comme un catalyseur à l'évolution de la collaboration verticale, qui appelait à être modernisée et ajustée à une gestion publique toujours plus complexe et coûteuse. Avec cette étude, nous souhaitons montrer que le principe d'un partenariat égal tant souhaité par les acteurs institutionnels est difficilement réalisable sur le terrain, surtout si les rôles et les compétences sont désormais séparés. Ainsi, l'équilibre entre responsabilités propres et collaboration paritaire oscille fortement entre l'obligation de la Confédération à imposer sa stratégie et le ressenti des cantons à devoir lutter contre l'ingérence fédérale dans leur gestion opérationnelle. Certes, la réforme a permis de donner un cadre politique et juridique plus clair à la collaboration verticale, mais la pratique révèle encore d'importants obstacles. Les expériences ont en effet montré que certaines exigences de la réforme doivent pour le moins être corrigées et au mieux réévaluées. D'ailleurs, les discussions autour d'une deuxième répartition des tâches (RPT II) vont bon train au parlement fédéral et au sein de la Conférence des gouvernements cantonaux, mais le projet semble trop ambitieux face à une première réforme qui est encore en phase de consolidation.

Ce cahier compte huit chapitres, pour certains divisés en sous-chapitres. Les premiers chapitres sont relativement courts, présentant d'abord

l'introduction, la problématique, les conventions-programmes, la sélection des cas, la méthodologie et les questionnements de recherche. Le sixième chapitre est le plus conséquent puisqu'il offre une minutieuse description de chaque convention-programme. Chacune se divise en trois sous-chapitres : « contexte et programme », « bilan des entretiens » et « discussion et synthèse ». Cette structure permet au lecteur d'effectuer un survol rapide des résultats et de ce qu'il faut en retenir. Il est à espérer que cette manière de présenter l'information favorise une utilisation aisée, aide à la compréhension et réponde aux attentes des lecteurs. Les septième et huitième chapitres closent l'étude par une synthèse des résultats, ainsi qu'une conclusion.

S'agissant d'une analyse descriptive et fréquentielle, ce cahier encourage ceux qui souhaitent approfondir leur connaissance et bénéficier d'une lecture plus analytique, à parcourir la thèse de doctorat mentionnée *supra* qui sera publiée en 2017.

## SOMMAIRE

SOMMAIRE .....	I
1 Introduction .....	1
2 Problématique.....	5
3 Les conventions-programmes .....	12
4 Sélection des cas .....	27
4.1 Cinq conventions-programmes.....	27
4.2 Six cantons .....	29
5 Méthodologie et questionnements de recherche .....	30
6 Descriptions et analyses.....	36
6.1 Convention-programme concernant les objectifs fixés dans le domaine nature et paysage .....	39
6.1.1 Contexte et programme .....	39
6.1.2 Bilan des entretiens.....	55
6.1.3 Discussion et synthèse .....	62
6.2 Convention-programme dans le domaine du bruit et de l'isolation acoustique des bâtiments.....	65
6.2.1 Contexte et programme .....	65
6.2.2 Bilan des entretiens.....	81
6.2.3 Discussion et synthèse .....	86
6.3 Convention-programme pour la protection du patrimoine culturel et la conservation des monuments historiques .....	89
6.3.1 Contexte et programme .....	89
6.3.2 Bilan des entretiens.....	101
6.3.3 Discussion et synthèse .....	108

6.4	Programme d'intégration cantonale (PIC) et les conventions-programmes d'encouragement spécifique à l'intégration .....	111
6.4.1	Contexte et programme .....	111
6.4.2	Bilan des entretiens.....	122
6.4.3	Discussion et synthèse.....	136
6.5	Convention-programme concernant l'encouragement du programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale ...	139
6.5.1	Contexte et programme .....	139
6.5.2	Bilan des entretiens.....	155
6.5.3	Discussion et synthèse.....	160
7	Synthèse : discussion des résultats .....	164
8	Conclusion.....	177
9	Références .....	183
10	Annexes : données du questionnaire (moyennes des réponses)..	190

## LISTE DES FIGURES

Figure 1 : différence entre l'ancien et le nouveau système d'accomplissement des tâches..	3
Figure 2 : le processus de changement sur quinze ans.....	5
Figure 3 : le projet RPT comme politique institutionnelle.....	9
Figure 4 : lancement et fonctionnement des conventions-programmes comme politique matérielle.....	11
Figure 5 : calendrier du controlling pour une période de quatre ans .....	25
Figure 6 : profils des responsables cantonaux entretenus.....	35
Figure 7 : moyennes des réponses récoltées auprès des personnes en charge de la CP Nature et paysage .....	62
Figure 8 : répartition des mesures planifiées 2008-2011 selon leur coût par canton (bruit) .....	80
Figure 9 : moyennes des réponses pour la CP concernant la protection du bruit routier ...	86
Figure 10 : soutien de mesures de la protection des monuments historiques, des sites archéologiques et des sites construits .....	90
Figure 11 : moyennes des réponses des personnes en charge de la CP concernant la conservation des monuments et protection du patrimoine.....	108
Figure 12 : entrées en Suisse par motif d'immigration .....	112
Figure 13 : les trois piliers à l'intégration .....	113
Figure 14 : processus du PIC à la convention-programme (CP).....	122
Figure 15 : communes qui ont conclu un contrat de prestation avec le canton, celles qui sont en cours et celles qui n'en ont pas - Zürich .....	126
Figure 16 : délégués à l'intégration dans les cinq communes les plus importantes du Valais depuis 2007 .....	128
Figure 17 : le fonctionnement du Bureau cantonal à l'intégration.....	129
Figure 18 : le « modèle bernois » d'intégration.....	134
Figure 19 : moyennes des réponses des personnes en charge de la CP concernant l'encouragement à l'intégration .....	136
Figure 20 : procédure d'élaboration et de négociation d'une convention-programme concernant l'encouragement du programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale.....	152

## SOMMAIRE

Figure 21 : moyennes des réponses des personnes en charge de la CP concernant l'encouragement à la politique régionale .....	160
Figure 22 : moyennes des valeurs de satisfaction par domaine public .....	167
Figure 23 : moyennes des valeurs de satisfaction des responsables cantonaux .....	170
Figure 24 : moyennes des valeurs de satisfaction par canton .....	171
Figure 25 : degré de contacts des cantons avant et pendant les négociations avec les acteurs.....	173
Figure 26 : les conventions-programmes permettent d'économiser sur les coûts de.....	174
Figure 27 : respect de la distribution des rôles entre stratégie et opérationnel .....	175
Figure 28 : moyennes des réponses données par les responsables cantonaux quant à l'existence d'un partenariat institutionnel dans la collaboration verticale.....	176

## Liste des tableaux

Tableau 1 : synthèse de la répartition des tâches entre les deux niveaux institutionnels....	14
Tableau 2 : les seize dispositions contractuelles .....	16
Tableau 3 : aperçu de la procédure de négociation des conventions-programmes .....	20
Tableau 4 : subventions fédérales pour la période 2008-11 (millions).....	38
Tableau 5 : subventions fédérales pour la période 2012-15 (millions).....	39
Tableau 6 : fonds publics affectés à la protection de la nature et du paysage .....	41
Tableau 7 : objets d'évaluation fédérale de chaque demande de subvention de la part du canton avant l'entrée en vigueur de la RPT .....	45
Tableau 8 : résultat du controlling de l'OFEV, 2008-11.....	50
Tableau 9 : investissements en millions des contributions fédérales dans chaque domaine environnemental .....	52
Tableau 10 : besoin financier de l'assainissement du bruit des autres routes (arrondis en millions de francs).....	74
Tableau 11 : problèmes repérés lors de la période 2008-11 (bruit et l'isolation acoustique) – perception des cantons.....	77
Tableau 12 : conventions-programmes : contributions aux cantons 2014 .....	91

Tableau 13 : tableau synoptique des aides financières allouées en vertu des arts. 13, 14 et 14a LPN (en millions de francs, arrondis).....	99
Tableau 14 : aides financières de la Confédération au cas par cas en 2014.....	105
Tableau 15 : total effectif de la population résidante étrangère et groupe d'étrangers au 30.11.2015 .....	123
Tableau 16 : liste des principales améliorations à effectuer concernant la NPR – rapport de déc 2010.....	143
Tableau 17 : les éléments devant figurer dans le PMO et figurant sur les critères d'évaluation de la Confédération.....	150
Tableau 18 : problèmes généraux existants encore en 2015 avec les conventions-programmes concernant l'encouragement du programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale .....	154

### Liste des abréviations

ACV	Administration cantonale vaudoise
AELE	Association européenne de libre-échange
AFF	Administration fédérale des finances
AQQC – QCA	Approche quali-quantitative comparée ou Qualitative comparative approach
CCF	Contrôle cantonal des finances
CCE	Conférence des chefs de service de la protection de l'environnement
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDEP	Conférence des chefs de département cantonaux de l'économie publique
CDEP-SO	Conférence des chefs de département cantonaux de l'économie publique de Suisse occidentale
CDF	Contrôle des finances
CDPNP	Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage
CEP	Centres d'enregistrement et de procédure
CFF	Chemins de fer fédéraux
COSEREG	Conférence des secrétaires des régions de montagnes suisses
CP(s)	Convention(s)-programme(s)
CPS	Conception paysage suisse de la Confédération
CTA	Conférence tripartite
D + M	Direction fédérale des mensurations cadastrales
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFF	Département fédéral des finances
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFJP	Département fédéral de justice et police

## SOMMAIRE

FAIF	Financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
GIM	Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration
GMEB	Gestion par mandat et enveloppes budgétaires
IeR	Indice d'efficacité des routes
IFP	Sites et monuments naturels d'importance nationale
IMES	Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration
LEtr	Loi sur les étrangers
LIM	Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LPN	Loi sur la protection du paysage
LPR	Loi sur la politique régionale
LSu	Loi sur les subventions
LUMin	Loi sur les impôts sur les huiles minérales
MO	Mensurations officielles
NFF	New Fiscal Federalism
NGP – NPM	Nouvelle Gestion Publique ou New Public Management
NPR	Nouvelle politique régionale
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFC	Office fédéral de la culture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes
OIE	Ordonnance sur l'intégration des étrangers
OPB	Ordonnance pour la protection du bruit
PFCC	Péréquation financière et compensation des charges
PIC	Programme d'intégration cantonale
PMO	Programme de mise en œuvre
PTm	Process-tracing method
RAI	Regional Autonomy Index
RDPPF	Cadastre des restrictions de droit public é la propriété foncière
RIS	Systèmes régionaux d'innovation
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches
SECO	Secrétariat à l'économie
SEM - ODM	Secrétariat aux migrations (anciennement nommé Office fédéral des migrations)
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
TRV	Transport régional des voyageurs
TST	Transfert de savoir et de technologie
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne

# 1 INTRODUCTION

La collaboration institutionnelle et le concept de répartition des tâches sont au centre de tout système fédéraliste. En Suisse, Etat fédéral fortement décentralisé, il existe deux axes de collaboration institutionnelle : la collaboration *verticale* d'abord, qui s'illustre par la relation entre Confédération et cantons et aussi entre cantons et communes et la collaboration *horizontale* ensuite, qui porte d'une part, sur la relation entre cantons et d'autre part, entre communes. Face à des impératifs fonctionnels, ces formes de collaboration ont dû considérablement se développer au fil du temps, notamment avec l'application de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT)<sup>1</sup> acceptée en votation populaire le 28 novembre 2004 et entrée en vigueur le 1er janvier 2008. Précisons toutefois que, bien que cette réforme ait modifié en profondeur les relations institutionnelles, elle n'a en revanche pas transformé les structures traditionnelles du fédéralisme (Papadopoulos, 2005).

Redéfinir les rapports institutionnels ne se révèle pourtant pas si simple en réalité, surtout lorsque la démarche est inédite. En effet, cette réforme est la première depuis la création de l'Etat fédéral moderne en 1848, à vouloir modifier la collaboration institutionnelle en profondeur ou du moins, à l'officialiser d'un point de vue normatif (Frey, et al. 2006 : Ladner, 2010 :222-3). L'objectif de la réforme était de désenchevêtrer au maximum les responsabilités et l'exécution de tâches publiques en procédant à une nouvelle répartition des tâches, mais aussi de revitaliser le fédéralisme qui, selon le gouvernement fédéral, avait perdu son aspect

---

<sup>1</sup> Ou Die Neugestaltung des *Finanzausgleichs* und der Aufgabenteilung (NFA). Cette étude porte principalement sur le deuxième axe de la réforme, soit la répartition des tâches.

## INTRODUCTION

« coopératif » au fil des années<sup>2</sup>. La réforme devait ainsi pallier aux enchevêtrements<sup>3</sup>, mais aussi aux nombreux dysfonctionnements qui péjoraient le système, tels que le manque de communication et de coordination entre Confédération et cantons, les doublons administratifs répétitifs, les fausses incitations dues à un système de subventions opaque et lacunaire, les reports de charges, ou encore la perte progressive de la marge de manœuvre des cantons (Dafflon, 2005 ; Linder et Vatter, 2001 :117). Ainsi, parmi toutes les tâches existantes dans la Constitution, le projet de réforme s'est porté sur une sélection limitée de tâches et après examen, les a attribuées à l'un ou l'autre des niveaux de gouvernement. Par conséquent, dix d'entre elles ont été octroyées exclusivement aux cantons, alors que sept ont été assignées aux offices fédéraux. Toutefois, dans le cas de vingt-cinq autres tâches publiques, la division des compétences institutionnelles s'est révélée impossible. Ces tâches dites « communes », sont désormais gérées conjointement par la Confédération et les cantons. Parmi celles-ci, vingt sont actuellement traitées par des contrats de droit public conclus entre la Confédération et chaque canton, nommés « les conventions-programmes (CPs) ».

Si les subventions fédérales étaient octroyées en fonction des coûts des travaux spécifiques (*inputs*), elles deviennent globales ou forfaitaires avec la réforme. Désormais allouées aux cantons pour des périodes quadriennales (2008-11, 2012-15, 2016-2019 etc.) et basées sur des objectifs fixés à l'avance (*outputs*), elles permettent une simplification du système et une meilleure transparence. En d'autres termes, la grande différence entre l'ancien et le nouveau système réside dans le fait que les subventions sont dès lors centrées sur les prestations et les résultats de

---

<sup>2</sup> *Le fédéralisme coopératif qui définit le système suisse était dépassé par l'application excessive d'un fédéralisme d'exécution (prévu à l'art. 46 al. 1 Cst 1999) qui enlevait progressivement les pouvoirs de décision aux cantons. Ceux-ci ne faisaient que mettre en œuvre les directives fédérales, devenant alors de simples « exécutants ». Cette perte progressive de collaboration résultait sur divers problèmes successifs, tels que la perte d'autonomie des cantons. Aussi, les reports de charges fédérales sur les cantons ont fini par mettre à mal leurs finances, provoquant une importante crise de la mise en œuvre dans les années 60/70. Ce travail n'entrera néanmoins pas dans les détails quant à savoir si le fédéralisme a pu revenir vers plus de coopération avec la réforme, mais se concentre essentiellement sur l'application des conventions-programmes.*

<sup>3</sup> *Ou Politikverflechtung (Scharpf, 1985)*

mesure et non plus sur leurs coûts, ce qui devait permettre d'augmenter l'efficacité d'exécution (figure 1).

**Figure 1 : différence entre l'ancien et le nouveau système d'accomplissement des tâches**



Source : Barbara Haering. Séminaire sur les conventions-programmes, IDHEAP, mai 2016. Autorisation de publication

Pour davantage d'uniformisation et de facilité dans la mise en œuvre de politiques publiques, la Confédération a souhaité standardiser les contrats et coordonner les calendriers de la procédure aux niveaux fédéral et cantonal (Frey et al. 2006). Toutes les conventions-programmes comprennent donc des dispositions contractuelles relativement identiques. Selon les principes établis par la réforme, les questions stratégiques sont désormais réservées à la Confédération et la mise en œuvre au niveau opérationnel est léguée aux cantons. La collaboration devait dès lors être perçue comme un partenariat égal et non-hiérarchique. Mais cette nouvelle distribution des rôles entre stratégie et opérationnel soulève alors une question fondamentale : est-il réellement possible de parvenir à une collaboration paritaire entre acteurs jouant différents rôles ? Ce principe de partenariat prend une place fondamentale dans les enjeux de la réforme, mais nous verrons que les cantons doutent fortement de son application pratique.

Cette nouvelle forme d'organisation peut être assimilée au paradigme de la Nouvelle gestion publique (NGP)<sup>4</sup> dans la mesure où certains principes de la réforme s'y apparentent et que les objectifs en termes d'efficacité de la gestion publique et de clarification des rôles se recoupent (Dafflon, 2006 ; Ladner, 2011 :21 ; Rieder et Lehmann, 2002 :26). Nous verrons à ce propos que les critiques classiques de la NGP s'appliquent en réalité aussi au projet RPT.

Ce cahier fait partie d'un projet de thèse de l'IDHEAP en cours de rédaction (débutée en septembre 2014 et fin prévue pour 2017). La thèse en question porte de manière générale sur l'évolution et le fonctionnement de la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches. Dans ce cahier, nous analysons une partie spécifique de la thèse qui en forme partiellement la base empirique.

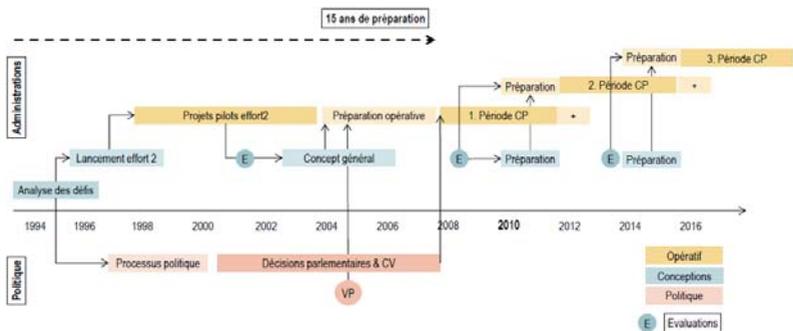
---

<sup>4</sup> La Nouvelle gestion publique (NGP) ou New Public Management (NPM) en anglais, ou encore Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WiV) en allemand, est un phénomène qui s'est répandu dans toutes les administrations publiques, dont la gestion et le pilotage ont radicalement changé. Ce phénomène veut s'éloigner d'une bureaucratie trop lente et trop lourde en visant plutôt la qualité des services fournis aux citoyens. Il privilégie donc l'efficacité des services publics par l'atteinte des objectifs et l'efficience pour un fonctionnement aux moindres coûts (Giauque & Emery, 2013 ; Bouckaert, 2006).

## 2 PROBLÉMATIQUE

Huit ans après la mise en application de la réforme de la répartition des tâches, des questions restent encore en suspens. Malgré tout, selon les derniers rapports fédéraux, le nouveau système contractuel de répartition des tâches est déjà bien rôdé en 2016 (Manuel de l'OFEV, 2015). A cet égard, il a donc fallu une quinzaine d'années (1994-2016) pour que s'établisse définitivement le mécanisme des conventions-programmes, du moins dans le domaine de l'environnement qui en compte le plus (figure 2). Ce long processus a été rythmé par diverses analyses, projets-pilotes et travaux préparatoires entre les secteurs administratifs et politiques. Une récente évaluation<sup>5</sup> juge d'ailleurs que la « période d'apprentissage » souvent évoquée lors des premières années d'application pour justifier les difficultés et les retards, est désormais révolue et qu'un retour en arrière est impensable. Malgré ce constat, certains dysfonctionnements persistent encore, notamment dans des domaines encore complexes à appréhender, tels que la conservation des monuments historiques ou encore la protection de la nature et du paysage (Mathys, 2015 : 46).

Figure 2 : le processus de changement sur quinze ans



Source : Barbara Haering, séminaire sur les conventions-programmes, IDHEAP, mai 2016. Autorisation de publication

<sup>5</sup> Interface, « Evaluation des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement », Rapport sur mandat de l'OFEV, Lucerne, mai 2015

Nous relevons encore aujourd'hui que les discours sur la réforme de la répartition des tâches tendent à s'opposer. Après un engouement politico-administratif certain pour cette réforme les premières années, on observe depuis, un certain recul ou du moins une prise de distance. En effet, alors que plusieurs politologues ou parlementaires évoquent un changement radical du fédéralisme suisse et de la collaboration institutionnelle (Frey et al. 2006 :17 ; Sciarini, 2006 : 268 ; Braun, 2008 ; Wettstein, chef de la péréquation financière à l'AFF<sup>6</sup>), d'autres pensent que le projet de réforme n'a joué que le rôle de catalyseur surtout en ce qui concerne la collaboration verticale (Fivaz et Ladner, 2005 ; Vatter, 2006 ; Fischer et al. 2003). En d'autres termes, pour ces derniers, le projet n'aurait fait que donner un cadre juridique et politique plus complet et nécessaire à une collaboration institutionnelle verticale qui a évolué, mais qui pourtant n'est pas si différente qu'avant.

Malgré tout, la réforme a bel et bien modifié de façon importante le cadre institutionnel suisse : pour coïncider avec la transformation de la loi sur les subventions en une loi axée sur les prestations, l'assise juridique a subi des changements considérables, notamment par de nombreuses modifications de lois fédérales<sup>7</sup>, mais aussi cantonales. Cette modernisation a également touché le cadre politique qui s'est accompagné de principes directeurs à appliquer à la dimension verticale, tels qu'une nouvelle collaboration paritaire et une distribution claire des rôles et des compétences entre la Confédération et les cantons. Mais redéfinir la collaboration verticale ne veut pas dire supprimer toutes les difficultés qui lui incombaient avant la réforme. En effet, nous supposons que la collaboration entre la Confédération et les cantons a toujours été la cible de dysfonctionnements « pratiques » simplement dus aux disparités

---

<sup>6</sup> *Communiqué de presse du département fédéral des finances : « Réforme sans précédent du fédéralisme suisse : la RPT est prête à entrer en vigueur », Berne, 9 novembre 2007*

<sup>7</sup> *Révision de la loi sur la formation, des prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, travaux publics et transports, mensurations officiellement défense nationale, environnement, sécurité sociale, agriculture etc. Au total, le projet propose des modifications pour 30 lois fédérales existantes, ainsi que trois lois fédérales nouvelles ou totalement révisées (Cappelletti et al. 2014 :4).*

cantonales, que ce soit en termes de fiscalité ou d'exécution des tâches publiques.

Néanmoins, l'augmentation de ces dysfonctionnements a pris une telle ampleur dans les années 60 et 70, que les discussions d'un projet de réforme devenaient résolument inévitables. Ce projet devait donc remédier aux reports de charges de la Confédération sur les cantons, à la perte d'autonomie des cantons au profit d'une ingérence fédérale croissante, à l'enchevêtrement de responsabilités résultant souvent sur des doublons administratifs et d'exécution. Toutefois, nous nous posons aujourd'hui la question de savoir si ces problèmes ont réellement été éliminés ou s'ils persistent encore avec le projet de réforme (Mathys, 2015 : 37). Au cœur de notre questionnement, se trouve le rôle que joue la réforme sur la collaboration verticale : représente-t-elle un profond changement du système de collaboration ou n'est-elle qu'un cadre juridique et politique permettant de moderniser une situation qui était similaire à la période pré-RPT ? Pour le découvrir, nous nous intéressons aux conventions-programmes, nouvel outil issu de la réforme et permettant de clarifier les compétences et les responsabilités entre Confédération et cantons dans l'accomplissement des tâches communes.

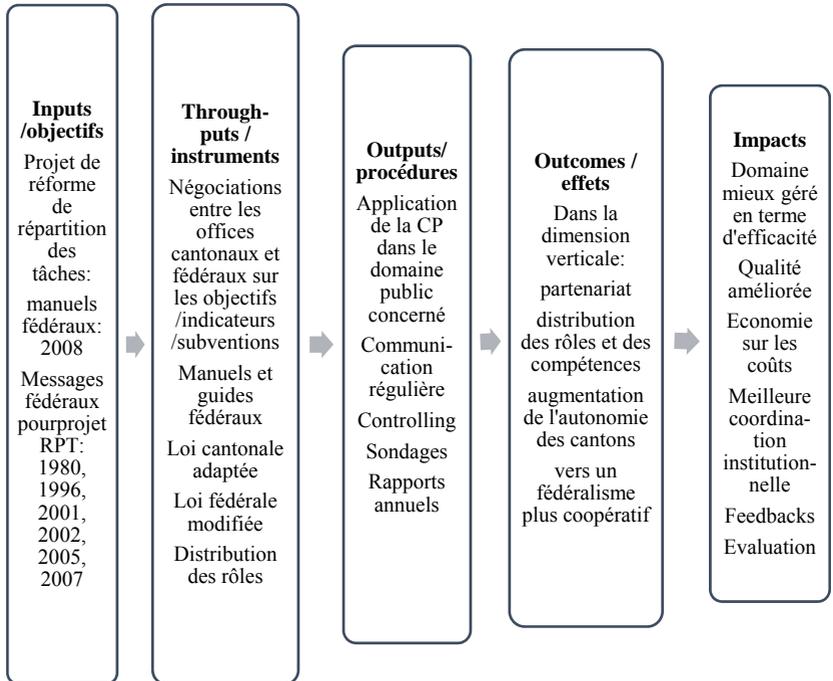
Cette étude ambitionne donc de donner une évaluation actuelle des conventions-programmes grâce aux retours d'une trentaine de responsables cantonaux interrogés entre septembre 2014 et mai 2016. Elle déterminera si ce nouveau modèle de contrat permet au mécanisme de répartition des tâches d'être « sur la bonne voie ». Pour ce faire, nous nous appuyerons sur la perception des responsables cantonaux sur différents aspects et dispositions des conventions-programmes, ainsi que plus généralement, sur le système d'accomplissement des tâches communes. Cette étude est davantage développée dans la thèse évoquée précédemment qui approfondit les résultats des entretiens à l'aide d'une analyse quali-quantitative comparée (AQQC) permettant une généralisation des résultats à partir d'un nombre de cas limité. Cette analyse compte des variables (appelées « conditions ») pouvant expliquer la bonne ou moins bonne perception des responsables cantonaux. La thèse

combine encore une analyse des processus (*process-tracing method*) qui permet d'identifier et de déterminer avec précision les processus (plus précisément les mécanismes causaux) idéaux pour que les responsables cantonaux perçoivent les conventions-programmes comme performantes.

Afin de mieux saisir le processus de réforme, ainsi que le fonctionnement de ce nouvel outil contractuel pour la collaboration verticale, nous souhaitons présenter deux modèles de causalité (Knoepfel et al, 2007). Le premier illustre le processus du projet de réforme de la répartition des tâches, considéré comme une politique institutionnelle dont l'*outcome* serait les changements apportés au système en fonction des principes initialement établis (figure 3). L'*input* est traduit par la diffusion des messages et manuels fédéraux entre 1980 et 2008 qui avaient pour but de clarifier les objectifs de la RPT. Les *throughputs* ou instruments utilisés, peuvent être exprimés par les bulletins d'information, les séances ou formations continues que les offices fédéraux mettent en place pour dialoguer avec les cantons et les acteurs concernés par la réforme. Ont été encore modifiées les lois fédérales et cantonales afin d'inscrire formellement les dispositions de la réforme. En ce qui concerne les *outputs*, comprendre par là les actes de mise en œuvre, soit tout ce qui est nécessaire en termes de procédures et de ressources pour mettre en place le nouveau projet de réforme. Dans ce contexte a été mis en place un calendrier de réunions entre cantons et Confédération, des échéances pour les remises de rapports, ou encore des périodes de sondages et de contrôles. Ensuite, les *outcomes* se traduisent par les résultats obtenus par rapport aux résultats espérés (nous parlons donc plutôt de résultats observés). Les attentes des acteurs de la réforme portaient sur la mise en place d'un partenariat au niveau de la collaboration verticale, d'une meilleure distribution des rôles et des compétences, d'une augmentation de l'autonomie des cantons et d'un retour à un fédéralisme coopératif (Mathys & Keuffer, 2015). L'enjeu ici est d'observer si les résultats correspondent aux attentes. Enfin, les impacts systémiques sont évalués, généralement en termes d'efficacité ou d'efficience. Sans oublier le retour

(ou *feedback*) qui encourage une amélioration constante du modèle de causalité.

**Figure 3 : le projet RPT comme politique institutionnelle**



Source : auteure. Inspiré du modèle de causalité en trois dimensions institutionnelles de la RPT présenté par Mme Barbara Haering en mai 2016, IDHEAP

Le deuxième modèle quant à lui, présente plutôt la politique matérielle de la réforme, illustrée par l'application des conventions-programmes au niveau cantonal dont l'*outcome* serait alors l'atteinte des objectifs fixés

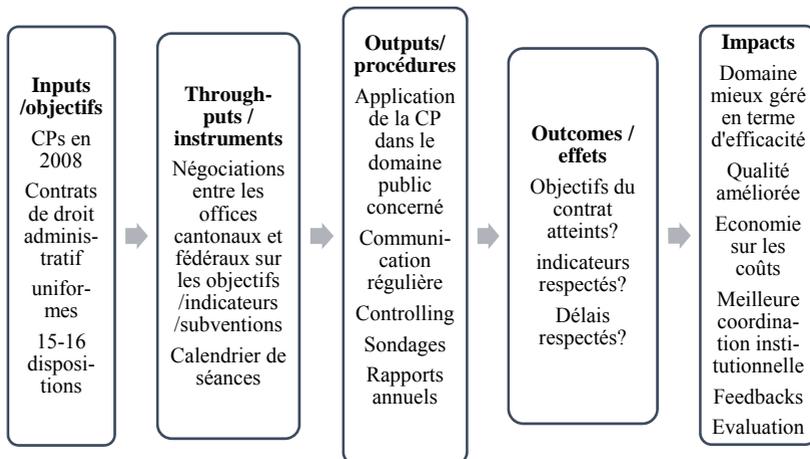
par le contrat en question (figure 4). L'*input* est donc simplement représenté par le lancement du système de conventions-programmes.

Ensuite, les *throughputs* sont exprimés par les instruments ou moyens mis en place pour le fonctionnement du nouveau système contractuel : les négociations entre la Confédération et les cantons sont par exemple un des moyens. Un calendrier fixe également les séances prévues entre ces acteurs. Les *outputs* concernent l'application des contrats en tant que tels, qui est accompagnée de plusieurs mesures, telles que des sondages réguliers, la remise d'un rapport annuel à la Confédération ou encore une communication fréquente entre les entités concernées.

Concernant les effets produits (ou *outcomes*), il est question des résultats obtenus à la fin de la période quadriennale. Le canton évaluera si les investissements ont suffi, ont été justifiés et si les objectifs ont été atteints. Enfin, la dernière étape consiste à examiner les impacts, en prévoyant des évaluations et en donnant un retour (ou *feedback*) à la Confédération.

Cette dernière étape est généralement très importante dans la perspective d'améliorer les prochaines périodes contractuelles. Nous tenterons de soumettre certaines de ces étapes à évaluation auprès des cantons ; nous leur demanderons notamment s'ils sont satisfaits des instruments, de la procédure ou encore des effets. Ce processus sera détaillé au chapitre suivant.

**Figure 4 : lancement et fonctionnement des conventions-programmes comme politique matérielle**



Source : auteure. Inspiré du modèle de causalité en trois dimensions institutionnelles de la RPT présenté par Mme Barbara Haering en mai 2016, IDHEAP

### 3 LES CONVENTIONS-PROGRAMMES

Les conventions-programmes ne sont pas si inédites que ce que nous pourrions croire puisque d'autres contrats hautement similaires existent déjà dans la gestion de politiques publiques suisses. En effet, de nombreux contrats de prestations sont déjà appliqués et ce, depuis les années 80, notamment avec l'émergence du phénomène de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) qui a fortement stimulé la pratique contractuelle. Néanmoins, ces conventions-programmes se distinguent indubitablement par le fait qu'elles s'inscrivent dans un système contractuel uniforme pour tous les cantons et introduisent un nouveau cadre de collaboration institutionnel. De surcroît, elles sont le produit d'une réforme qui elle-même est perçue comme inédite, puisqu'elle est la première depuis 1848 à transformer la gestion institutionnelle des politiques publiques.

Le projet de réforme s'est concentré sur un panel limité de tâches publiques dont les enchevêtrements d'exécution et de financements entre Confédération et cantons n'étaient que trop reconnus et problématiques. Ainsi, parmi les vingt-cinq tâches communes recensées (Tableau 1), vingt conventions-programmes sont aujourd'hui en vigueur. Valables pour des périodes de quatre ans (2008-11, 2012-15, 2016-19), ce nouvel instrument repose sur la négociation de contributions globales ou forfaitaires d'un programme. Les subventions ne sont plus calculées en fonction des mesures, projets ou objets individuels selon un certain budget ou coûts occasionnés (*inputs*), mais en fonction de la réalisation d'objectifs, de réussites et d'effets (*output*). Les subventions globales sont désormais à la libre disposition de la collectivité pour la période quadriennale, alors qu'avant la réforme les subventions spécifiques (ou parfois exprimées comme « décisionnelles ») étaient utilisées de manière limitée par la collectivité. Ces dernières subventions étaient affectées à une tâche spécifique et des critères de sélection et de justification y étaient appliqués par l'office fédéral (Dafflon, 2013 ; Manuel de l'OFEV ; 2015).

La conception des conventions-programmes a nécessité la prise en considération des principes issus du droit fédéral, tels que celui de l'égalité de traitement des cantons (art. 22 LSU), les prescriptions du droit des subventions (art. 17 LSU) et de la législation spéciale (art. 13 LSU)<sup>8</sup>. Le processus de négociation se déroule ensuite entre la Confédération et les cantons. En amont ou en aval des négociations, les cantons s'arrangent avec les fournisseurs de prestations (administration cantonale, communes, privés etc.) en leur rédigeant un rapport de subventionnement cantonal, exclusivement soumis au droit cantonal en la matière sauf exception dictée au niveau fédéral<sup>9</sup>.

Au fil du temps, d'autres tâches communes se sont ajoutées lors de modifications de lois ou d'ordonnances, à l'instar du programme de développement des régions de montagnes dans le cadre de la promotion économique - programme d'encouragement à la politique régionale (2008), du programme d'assainissement des bâtiments suite à la révision partielle de la loi sur le CO<sub>2</sub> (2010), du programme visant l'introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (2012) ou encore du programme d'encouragement à l'intégration cantonale (2014) suite à la révision des programmes d'intégration cantonaux. Seule différence, ces tâches sont désormais identifiées comme « programmes » et impliquent pour la majorité l'élaboration de rapports de priorités cantonales en amont de la convention-programme sur lesquels se repose la Confédération pour fixer ses propres directives.

---

<sup>8</sup> Kpm, « Besoin de légiférer en droit de l'environnement au niveau des cantons comme conséquence de la RPT entre Confédération et cantons », Etude réalisée par Pr. Andreas Lienhard et l'avocat Daniel Kettiger sur mandat de l'OFEV, 3 mai 2006, Université de Berne

<sup>9</sup> *Ibid.*

**Tableau 1 : synthèse de la répartition des tâches entre les deux niveaux institutionnels***Situation 2016*

	<b>7 Tâches fédérales</b>	<b>10 Tâches cantonales</b>	<b>25 Tâches communes</b>
<b>2008</b>	1. AVS : prestations individuelles 2. AI : prestations individuelles 3. Organisations d'aide aux personnes âgées et handicapées 4. Routes nationales 5. Défense nationale 6. Centrales de vulgarisation agricole 7. Elevage	1. Construction et exploitation de homes 2. Formation scolaire spéciale 3. Organisations d'aide aux personnes âgées et handicapées 4. Organismes formant des spécialistes dans le domaine social 5. Bourses d'étude 6. Gymnastique/sport 7. Séparation des courants de trafic, passages à niveau 8. Aéroports 9. Logements dans les régions de montagne 10. Vulgarisation agricole – niveau cantonal	1. Assurance-maladie 2. Prestations complémentaires 3. Bourses d'études (secteur tertiaire) 4. Transports publics régionaux 5. Transports publics urbains 6. Routes principales 7. <b>Protection contre le bruit</b> 8. Exécution des peines et mesures 9. <b>Mensuration officielle</b> 10. <b>Protection du patrimoine culturel et conservation des monuments historiques</b> 11. <b>Protection de la nature et du paysage</b> 12. <b>Protection contre les crues</b> 13. <b>Revitalisation des eaux</b> 14. Améliorations structurelles dans le domaine de l'agriculture 15. <b>Forêt protectrices</b> 16. <b>Gestion des forêts</b> 17. <b>Biodiversité en forêt</b> 18. <b>Chasse</b> 19. <b>Pêche</b> 20. <b>Parc d'importance nationale</b> 21. <b>Sur les ouvrages de protection et les données de base sur les dangers</b> 22. <b>Sur les sites de protection des oiseaux d'eau et de la faune sauvage</b> 23. <b>Patrimoine mondial naturel de l'UNESCO</b> 24. <b>Développement des régions de montagnes</b> 25. Projet d'agglomération

2008		26. <b>Programme d'encouragement du développement régional</b> (Nouvelle politique régionale, volet promotion économique – NPR)
2010		27. <b>Programme d'assainissement des bâtiments</b> - révision partielle de la loi sur le CO2 (2010-2020)
2012		28. <b>Introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière</b> (2012-2015)
2014		29. <b>Encouragement spécifique à l'intégration des étrangers</b> - (révision des programmes d'intégration cantonaux, PIC)

*En gras*, domaines traités par des conventions-programmes. Les 20 CPs / 25 tâches communes et les 4 nouveaux programmes.

La Confédération a souhaité uniformiser les contrats en quinze (parfois seize) dispositions principales (Tableau 2). Toutes les conventions-programmes contiennent ainsi des éléments de base identiques même si chaque tâche commune demande une gestion différenciée dans la mesure où la disparité cantonale reste forte.

**Tableau 2 : les seize dispositions contractuelles**

<b>Contenu d'une CP</b>	
1	Préambule
2	Bases juridiques
3	Parties contractantes
4	Périmètre contractuel
5	Durée de validité
6	Objet du contrat
7	Bases pour le financement
8	Modalité de paiement de la contribution forfaitaire
9	Administration
10	Obligations des parties contractantes
11	Conditions-cadres et modalités d'adaptation
12	Exécution du contrat
13	Procédure en cas de divergences de vues
14	Divers
15	Entrée en vigueur du contrat
16	Annexes

Source : Manuel de l'OFEV sur les conventions-programmes

Le préambule fixe les objectifs de la convention-programme et évoque l'intention commune des signataires de les atteindre. Ensuite, le contrat liste les bases juridiques auxquelles il se fonde, ainsi que le domaine public concerné, le périmètre territorial et sa durée. En règle générale, une convention-programme est destinée à l'usage d'un canton en particulier. Au sens de l'art. 19 ss (LSu), il n'est pas prévu que plusieurs cantons fassent partie d'une même convention-programme, auquel cas elle deviendrait un accord intercantonal (Manuel de l'OFEV, 2015). La Confédération conclut donc des conventions-programmes avec chaque canton et ce, sur base volontaire. Si un canton ne souhaite pas adhérer à ce nouveau système contractuel, il peut toujours refuser, ce qui en réalité n'est pas chose fréquente.

Les objectifs de la convention-programme sont ensuite détaillés en fonction du délai, de l'ampleur, du montant, de la quantité ou des unités comme le nombre de pièces, la surface ou encore la longueur etc. La convention-programme rappelle également que le financement est conjoint et que les crédits d'engagement sont négociés et fixés par les parlements fédéraux et cantonaux. Les différents objectifs du programme sont encore précisés à l'aide des prestations et mesures du canton et des indicateurs de qualité et des indicateurs auxiliaires. Toutefois, il n'est pas toujours nécessaire de les ajouter si des objectifs par étapes suffisent pour permettre un contrôle ciblé.

Si ces indicateurs sont trop complexes ou trop nombreux, ils peuvent parfois être inscrits dans les annexes de la convention-programme. « Dans tous les cas, les indicateurs doivent être autant que possible définis de manière à ne pas être influencés par des facteurs imprévisibles et non influençables tels que les événements naturels et en particulier la météo » (Manuel de l'OFEV, 2011).

Le canton doit respecter quelques conditions lorsqu'il fournit la prestation. Il doit notamment atteindre les objectifs « 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 ». Les montants versés par la Confédération peuvent être répartis entre les différents objectifs du programme et sont versés selon le calendrier annuel, soit chaque année de la période de quatre ans. Les cantons ne dépensent parfois pas tout l'argent annuel, la Confédération peut ainsi ajuster les montants chaque année et effectuer un contrôle plus méticuleux sur les investissements qu'en font les cantons. Les paiements par tranches sont effectués en principe indépendamment du degré de réalisation des objectifs, sauf si des problèmes importants dans la fourniture des prestations entraînent la réduction ou la suspension. De son côté, le canton finance la part non couverte par la Confédération, c'est-à-dire les activités des communes, des propriétaires concernés, des sponsors ainsi que d'éventuels tiers et bénéficiaires, associés de près ou de loin au

programme. Etant donné la durée du financement, cette disposition semble être une précaution contre les changements imprévus.

Si un ou plusieurs objectifs ne sont pas réalisés avant le délai convenu, le canton a la possibilité de demander un délai d'une année supplémentaire pour les atteindre. Pour ce délai prolongé, la Confédération n'accorde aucune contribution dépassant les montants initialement convenus. Cependant, « 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 exogènes indépendantes de sa volonté ». Si, après le délai supplémentaire, le canton n'a toujours pas satisfait les objectifs, alors la Confédération peut demander le remboursement des contributions fédérales dépassant les montants auxquels le canton a droit (Manuel de l'OFEV, 2015).

Il est également possible pour les cantons de modifier les objectifs en cours de route si les conditions changent et compliquent excessivement l'exécution de la convention-programme. Dans ce cas, si une prestation ne peut être fournie, des solutions de substitution existent. Les services compétents de la Confédération et du canton sont autorisés par délégation à utiliser la contribution fédérale de la prestation pour un autre objectif du programme. Pour que l'efficacité de la convention-programme soit optimale, le mécanisme d'adaptation doit être assorti d'une clause de sauvegarde : lorsqu'une disposition de la convention perd une partie ou la totalité de son efficacité en raison de modifications des conditions générales, cela n'affecte pas l'efficacité juridique de l'ensemble de la convention-programme. « Comme en droit contractuel privé, l'objectif visé par la disposition en question doit alors être atteint autant que faire se peut » (Manuel de l'OFEV, 2011).

### *Processus de négociation*

Les négociations relatives aux conventions-programmes sont initiées par un courrier de la Confédération invitant les cantons à déposer une demande relative à un programme concret, en mentionnant les indications générales, portant sur le contenu et les questions financières. Les cantons

préparent alors une demande et la soumettent à l'office fédéral compétent (Manuel de l'OFEV, 2015). Le contenu de la demande doit remplir les mêmes critères que le contenu de la convention-programme qui sera élaborée sur la base de la demande. Après un examen général des demandes cantonales par l'office fédéral, s'ouvre la phase des négociations auxquelles les organes habilités à signer ont confié un mandat à cet effet. Pendant la phase de négociation, chaque partie assure une coordination interdisciplinaire entre les divisions spécialisées ; si nécessaire, une coordination est également assurée avec d'autres offices fédéraux ou cantonaux<sup>10</sup>. L'office fédéral assure la coordination. Les cantons transmettent une notification de la convention-programme aux communes afin que celles-ci prennent position pendant que le Parlement décide des crédits alloués. Des adaptations doivent ensuite être effectuées sur les éventuelles positions de chacun, avant la notification formelle de la convention à l'office fédéral compétent. Enfin, la publication est réalisée dans la Feuille fédérale et les agents mandatés – responsable d'office fédéral concerné et le Conseiller d'Etat cantonal - signent la convention-programme avant que celle-ci n'entre en vigueur (Tableau 3). La convention-programme devient dès lors un contrat de droit public<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Manuel OFEV : « Sommaire Partie 1 : politique de subventions orientées sur des programmes : bases et procédures », p. 1-27

<sup>11</sup> Ces conventions-programmes sont soumises, d'une part, aux dispositions générales du droit fédéral administratif et d'autre part, aux dispositions générales du droit des subventions.

**Tableau 3 : aperçu de la procédure de négociation des conventions-programmes**

<b>Etapes de la négociation</b>	
1	Préparation des projets de conventions-programmes
2	Aperçu général de la planification financière de l'office fédéral
3	Information aux cantons : cadre financier déterminant et contenus prioritaires
4	Demande des cantons, envoi de la CP à la Confédération
5	Négociations portant sur le contrat
6	Aperçu général des CPs au niveau de la Confédération
7	Mise au net entre la Confédération et les cantons
8	Demandes formelles de la Confédération aux cantons
9	Dernière mise au net éventuelle entre la Confédération et le canton
10	Publication officielle
11	Adaptations éventuelles en raison de recours
12	Signature du contrat

Source : Manuel de l'OFEV 2015 sur les conventions-programmes

Après les négociations, les cantons peuvent transmettre les conventions-programmes aux communes qui ont un droit de consultation. Cependant, chaque canton est libre de le faire ou non. Nous verrons avec les résultats des entretiens que certains cantons n'incluent pas les communes, alors que d'autres les consultent ou les informent automatiquement. En outre, ils peuvent également les transmettre à d'autres acteurs s'ils le souhaitent. Cependant, l'intervention de tiers n'est pas explicitement faisable. En effet, au sens propre des conventions-programmes, la négociation doit se dérouler entre la Confédération et les cantons uniquement. Elles ne portent pas sur les droits et les devoirs de tiers. Ainsi, les cantons ont une certaine marge de manœuvre quant au droit de regard des conventions-programmes. Selon une interprétation large de l'art. 19, al. 2 deuxième

phrase<sup>12</sup>, la prise en compte de l'avis des communes s'établit assez tôt, avant que l'office fédéral n'adresse la proposition formelle.

Les cantons peuvent solliciter les communes au moyen d'une notification individuelle, d'une publication individuelle ou, exceptionnellement, d'une audition collective par l'intermédiaire des syndicats de communes cantonales (c'est le cas surtout dans le domaine de l'environnement). Ce dernier moyen est utilisé dans les cas où un projet rassemble toutes les communes d'un canton ou lorsqu'il y a des contraintes temporelles dans la mise en œuvre du projet. « A l'inverse, une prise de contact individuelle avec les communes est recommandée lorsqu'une convention-programme se réfère exceptionnellement à un seul objet se trouvant sur le territoire de la commune concernée » (Manuel OFEV, 2011). Les communes ont ensuite 30 jours pour donner leur avis. Dans la pratique, il est rare qu'une commune donne son avis ou même demande à consulter la convention-programme. « Les conventions-programmes concernent plus des objectifs stratégiques que des faits concrets, et donc qu'il n'arrivera que relativement rarement que les intérêts des communes soient particulièrement touchés » (Manuel OFEV, 2011). Il convient toutefois de rappeler que les communes peuvent demander au canton le remboursement des frais engagés pour leurs prestations selon l'art. 20 al. 3 LSU et ce, au moins à hauteur de la part des contributions fédérales aux frais totaux.

Après la notification ou la publication, le canton, les communes ou des tiers concernés ont 30 jours pour faire recours sur le contenu de la convention-programme. Si un recours est accepté, la Confédération doit adresser au canton une deuxième proposition et si nécessaire, après de nouvelles négociations.

La procédure de conclusion des conventions-programmes en tant que contrats de droit public est définie aux arts. 19 et 20a LSU. Le recours à ces contrats suppose un processus d'apprentissage, une procédure par

---

<sup>12</sup> L'art. 19, al. 2 2<sup>e</sup> phrase ; « Si la proposition se réfère à une convention-programme et si elle touche les intérêts de communes, le canton la soumet pour avis aux communes concernées ».

étape. Jusqu'à présent, les unités administratives ayant passé progressivement à de tels contrats ont mieux réussi que les offices qui voulaient aller trop vite, comme l'a prouvé le succès rythmé du domaine des mensurations officielles (CDF, 2014). Bien que la première période (2008-11) ait montré que le système en général avait de l'avenir, des améliorations restaient encore à faire. Autre exemple, avec l'Office fédéral de la culture (OFC) qui a fréquemment choisi de payer les cantons en fonction du degré d'avancement des travaux pour le domaine de protection des monuments historiques pour les deux périodes, ce qui ne change rien d'avant la réforme. A cette fin, les paiements partiels forfaitaires que prévoient les conventions-programmes ne sont pas encore totalement appliqués. De plus, le passage d'un système de subventions par projets en fonction des coûts occasionnés à un système de subventions globales implique une période de transition importante d'un point de vue administratif, mais culturel aussi. Le caractère contraignant des décisions prises dans le cadre de la RPT peut être remis en question lorsqu'une inexactitude matérielle entre en ligne de compte ou si les conditions juridiques ou effectives évoluent. « L'autorité de décision ne peut toutefois revenir sur une décision devenue inexacte que lorsque les intérêts de l'application du nouveau droit sont supérieurs à ceux de la sécurité juridique ou de la protection de la confiance légitime du destinataire » (Manuel OFEV, 2011).

### *Controlling*

Vient du terme anglais « to control » qui signifie dans une large définition, régler, diriger, piloter. Il tient un rôle important dans l'application du nouveau système contractuel. En réalité, le contrôle, effectué par la Confédération, est déterminant car il compare les résultats effectifs et les prévisions. Il comprend les rapports annuels, les rapports intermédiaires et le rapport final. Les cantons déposent généralement leur rapport annuel fin avril, en même temps que la demande du versement des contributions fédérales convenues pour l'année de programme concernée. Ces rapports annuels contiennent des informations succinctes sur l'avancement du programme du point de vue financier et du contenu. Ils doivent également

comporter la liste de tous les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Dans le second rapport annuel, les cantons présentent les éléments techniques et méthodologiques prévus pour la mise en œuvre. Enfin, le rapport final des cantons effectue une comparaison entre l'état actuel et l'état visé aux plans du contenu et du financement pour toute la période, ainsi que présente la liste de tous les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs (Manuel OFEV 2015). Il permet ainsi à l'office fédéral de vérifier si les objectifs ont été atteints. En plus de cela, la Confédération prévoit un controlling final afin d'avoir une vue globale sur les objectifs qualitatifs et quantitatifs. La Confédération décide, sur la base des rapports annuels, si elle procède ou non à des sondages sur les projets. Dans le cas où elle les effectue, les deux contrôles par sondage sont effectués par des services spécialisés de l'office fédéral qui mesure le degré de mise en œuvre du programme, pendant et après la fin de la période. Le contrôle s'effectue sur le compte-rendu, la mise en œuvre des mesures et sur l'information complète du déroulement du programme. Ces contrôles procèdent par échantillonnage ; il est quasiment impossible de contrôler une convention-programme sur plusieurs années (Manuel OFEV, 2015).

Si nécessaire, la Confédération et les cantons peuvent se rencontrer pour partager leur expérience et échanger des informations sur le déroulement de la période. Dans tous les cas, la Confédération communique aux cantons les résultats de son évaluation des rapports avant la fin du mois de juin (figure 4). Le contrôle fédéral des finances et le contrôle cantonal des finances vérifient sur place l'existence, l'exhaustivité et l'exactitude des données transmises par le canton. En résumé, les moyens de contrôle prévus sont les suivants :

1. Rapports annuels remis pour la fin du mois d'avril de l'année suivante
2. Sondages par la Confédération à tout moment
3. Conseils et échanges d'expériences
4. Surveillance financière par le contrôle fédéral des finances et le contrôle cantonal des finances

Dans les rapports annuels figurent le stade de mise en œuvre des mesures pour chaque objectif du programme et de l'utilisation des ressources du canton. Ensuite, la Confédération se donne approximativement deux mois pour procéder au contrôle qui prend forme en trois aspects : le respect des délais, l'exhaustivité et l'avancement du programme.

Sur la base de ces rapports annuels, la Confédération juge s'il est nécessaire de procéder à des sondages<sup>13</sup>. Ces derniers permettent un contrôle du compte rendu de l'exactitude des informations relatives au programme contenues dans les rapports. Ils permettent également de contrôler la mise en œuvre des mesures et le respect des consignes des cantons et enfin, rassemblent l'information sur le déroulement du programme sur le plan cantonal. Les sondages portent donc principalement sur l'affectation des subventions et davantage sur l'exécution cantonale que sur l'échange d'expérience. Dernier aspect mais non des moindres, les contrôles se réalisent par suite d'échantillons : « On ne peut ni ne doit contrôler une vaste convention-programme de plusieurs années dans son ensemble<sup>14</sup> ». Cela signifie que les contrôles effectués par le contrôle cantonal des finances n'ont pas le but premier de s'exécuter une seule fois et de recenser toutes les années d'une convention-programme, mais au contraire, de s'opérer régulièrement dans chaque canton (art. 25 LSu). En parallèle aux contrôles par sondage, il est possible d'organiser des échanges d'expériences entre les cantons et la Confédération.

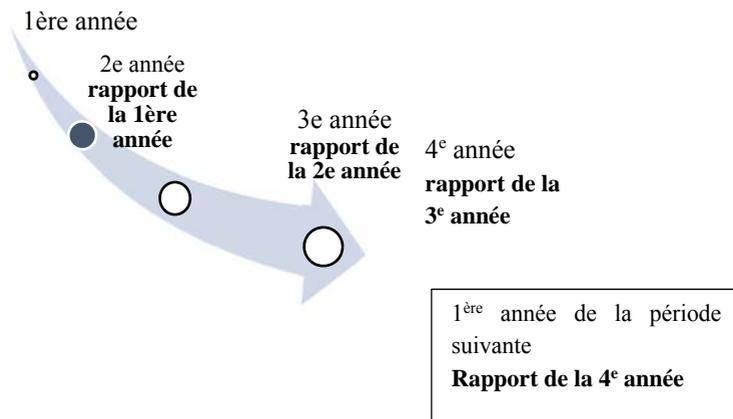
Ainsi, la période quadriennale est rythmée par les rapports annuels, avec un décalage d'une année puisqu'ils sont effectués à la fin de l'année écoulée. D'ailleurs, le quatrième rapport est envoyé à la Confédération alors que la période suivante a déjà débuté (figure 5).

---

<sup>13</sup> *Manuel de l'OFEV, 2015*

<sup>14</sup> *Ibid.*

Figure 5 : calendrier du controlling pour une période de quatre ans



Le message du Conseil fédéral de 2002 prévoyait les conventions-programmes comme instrument reflétant l'esprit de collégialité qui régit l'accomplissement d'une tâche assumée et financée en commun par la Confédération et les cantons. Par extension, elles instaurent donc une *co-gouvernance* entre ces deux entités institutionnelles qui prendraient alors des décisions « coopératives ». Cette collaboration verticale peut également être reconnue comme tripartite puisqu'elle implique les communes, de manière plus ou moins forte selon les cantons. Néanmoins, ces contrats restent un « produit » fédéral dans lesquels les subventions et les objectifs sont ajustés et avalisés par la Confédération, preuve d'une certaine hiérarchie fédérale comme le perçoivent certains politologues ou responsables cantonaux. Le contrôle s'effectue d'ailleurs par la Confédération qui est parfois mis en doute par les cantons, regrettant son manque de rigueur, mais non sa nécessité.

Dans la liste des tâches communes éditée par la réforme de la répartition des tâches, certaines ne sont pas traitées par des conventions-programmes, mais par d'autres types de contrats de droit public, tels que des contrats de subventionnement. Ces tâches communes, par exemple, sont celles traitant des transports publics et urbains et des projets d'agglomération

qui font figures d'exception dans la mesure où elles restent excessivement complexes et impliquent trop d'acteurs pour les cadrer dans des conventions-programmes. Le modèle n'est donc pas aussi uniforme que les auteurs de la réforme veulent bien le faire entendre. Plus étonnant encore, dans un des domaines environnementaux, nous avons retrouvé une convention-programme « ad-hoc » ne figurant dans aucune norme et n'étant pas prévue par le Manuel de l'OFEV (2011 et 2015). Ce moyen « détourné » permettrait ainsi au canton de recevoir des subventions annexes pour certains projets très spécifiques. Ainsi, pour traiter de cas particuliers, des moyens détournés sont utilisés et soulèvent plusieurs questions intéressantes. Celles qui nous viennent à l'esprit au premier abord sont : est-ce que ce nouveau système contractuel est réellement uniforme et suffit ? Est-ce que les acteurs de la réforme avaient prévu ces exceptions ? Ces questions, bien que suscitant le débat, ne seront pas discutées dans ce cahier puisque nous nous éloignons de la problématique principale. Elles sont néanmoins développées dans la thèse évoquée précédemment.

## 4 SÉLECTION DES CAS

### 4.1 CINQ CONVENTIONS-PROGRAMMES

Il existe actuellement plus de 300 conventions-programmes en vigueur, en fonction du nombre de cantons qui ont bien voulu se soumettre à ce système contractuel (période 2016-2019)<sup>15</sup>. Afin que cette étude soit réalisable et faisable, nous avons sélectionné cinq conventions-programmes. De plus, dans le but d'obtenir une sélection la plus représentative possible, nous avons choisi une convention-programme par domaine public (culture, migration, économie, politique régionale) et deux conventions-programmes issues du domaine de l'environnement qui en compte le plus.

Les cinq conventions-programmes sélectionnées sont donc les suivantes :

1	CP concernant les objectifs fixés dans le domaine de la nature et du paysage	OFEV
2	CP pour la protection contre le bruit et l'isolation acoustique des bâtiments	OFEV <sup>16</sup>
3	CP concernant l'encouragement du programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale	SECO <sup>17</sup>
4	CP pour la protection du patrimoine culturel et la conservation des monuments historiques	OFC
5	CP concernant l'encouragement spécifique à l'intégration	SEM <sup>18</sup>

<sup>15</sup> Rien que pour le domaine de l'environnement, ce ne sont pas moins de 250 conventions qui ont été conclues pour 2016-19 portant sur près de 976 millions de francs. (Fiche d'information de l'OFEV du 28 janvier 2016)

<sup>16</sup> Cette CP constitue une exception car elle n'est prévue que jusqu'en 2018. Par conséquent, les discussions relatives à une prolongation de contrat et de subventions sont actuellement animées et déterminantes.

<sup>17</sup> Cette CP constitue également une exception car elle ne fait pas partie de la RPT, mais de la Nouvelle politique régionale (NPR), politique complémentaire à la RPT et entrée simultanément en vigueur en 2008. Par contre, les objectifs de la NPR - allègements fiscaux, créations d'emplois dans les zones rurales faibles - ne correspondent pas aux objectifs de la RPT. Les arts. 11 et 16. Al. 1 de la LPR prévoient les CPs.

<sup>18</sup> C'est depuis janvier 2014 qu'une nouvelle CP a été mise en place par le Conseil fédéral en collaboration avec la Conférence des gouvernements intercantonaux dans le domaine de l'intégration, faisant partie du Programme d'intégration cantonal (PIC) (Art. 17a al. 2 OIE).

## SÉLECTION DES CAS

Chaque convention-programme se distingue par la complexité d'application ou encore par la durée et la date de lancement :

	<b>Nature et P.</b>	<b>Bruit</b>	<b>Monu- ments</b>	<b>Intégra- tion</b>	<b>Pol. régionale</b>
<b>Lancement et durée</b>	2008-11 2012-15	2008-15 2008-18	2008-11 2012-15	2014-17	2008-15
<b>Degré de complexité présupposé et causes</b>	Faible <i>communi- cation</i>	Fort <i>délais</i>	Fort <i>finance- ment</i>	On ne sait pas encore	Fort <i>coordination</i>
<b>Appartenance à un office fédéral différent</b>	OFEV	OFEV	OFC	SEM	SECO

Les problèmes qui leurs sont reconnus sont divers : par exemple, pour la protection de la nature, la communication institutionnelle serait relativement faible selon les cantons. Pour le domaine du bruit, c'est plutôt un problème de délais qui lui incombe, alors que pour la conservation des monuments historiques, c'est le manque de financement qui représenterait un obstacle prioritaire à l'accomplissement de la tâche. En ce qui concerne la politique régionale, il s'avère que la coordination en amont des négociations contractuelles demeure faible entre le canton et la Confédération. Enfin, il n'est pas encore possible de distinguer les difficultés qui pourraient survenir dans le domaine de l'intégration puisque la convention-programme n'a été lancée que le 1er janvier 2014 et qu'elle n'a pas encore été globalement évaluée.

## 4.2 SIX CANTONS

De même, pour que cette évaluation demeure réalisable, nous avons sélectionné six cantons dans lesquels sont appliquées les cinq conventions-programmes. Ces cantons ont été choisis en fonction de leur taille, de leur potentiel économique, de leur population, du nombre de communes qu'ils possèdent et de découpages géographique, sociodémographique et frontalier. Ces cantons sont les suivants : Vaud, Valais, Genève, Zürich, Berne et Uri. Ils représentent également le clivage linguistique qui identifie la Suisse, puisque deux cantons représentent la partie francophone (Vaud et Genève), deux autres illustrent la partie germanophone (Zürich et Berne) et enfin, deux encore sont bilingues, c'est-à-dire qu'ils sont linguistiquement divisés ; leur population pratiquant d'un côté le suisse-allemand, et de l'autre le français. Ces cantons sont Berne et Valais. Avec cette sélection, nous restons bien évidemment dans une recherche exploratoire et avons cherché la diversité, qui définit d'ailleurs très bien la Suisse.

## 5 MÉTHODOLOGIE ET QUESTIONNEMENTS DE RECHERCHE

Dans le cadre du projet de thèse, un questionnaire a été soumis aux responsables cantonaux en charge des conventions-programmes sélectionnées pour cette étude lors d'entretiens semi-directifs. Parmi les vingt-sept questions formant le questionnaire, nous avons choisi cinq questions nous paraissant particulièrement importantes et qui permettent à notre présente étude de rester raisonnablement courte. Les autres questions du questionnaire sont développées dans la thèse évoquée antérieurement. Les cinq questions qui nous intéressent se réfèrent notamment aux principes établis par la réforme, ainsi qu'aux dispositions de la convention-programme. Nous cherchons toujours à obtenir la *perception* des responsables cantonaux interrogés pour ce nouveau système contractuel.

Les questions sélectionnées sont les suivantes :

1. Quel est votre niveau de satisfaction générale concernant les aspects suivants des conventions-programmes ? (voir ci-après)
2. Avec qui avez-vous contact avant et pendant le processus de négociation de la convention-programme et à quelle intensité ?
3. Dans la phase d'exécution et par rapport à la période d'avant 2008, est-ce que la convention-programme permet d'économiser sur des coûts d'évaluation / de mise en œuvre / d'études / administratifs ?
4. Pensez-vous que la distribution des rôles entre stratégie / opérationnel soit respectée ?
5. Pensez-vous que la collaboration entre la Confédération et le canton soit hiérarchique ou plutôt basée sur un partenariat égal ?

Un de nos principaux questionnements est le degré de satisfaction des cantons pour les conventions-programmes. Cette question comporte quatorze aspects qui se rapportent aux dispositions du contrat telles que

la durée, les objectifs, les indicateurs, la charge administrative ou encore les rapports annuels :

1. Quel est votre niveau de satisfaction générale concernant les aspects suivants des conventions-programmes ?

**Très inadapté(e) Inadapté(e) Adapté(e) Très Adapté(e) Pas d'avis**

1. Durée de la convention	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
2. Calendrier des séances	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
avec la Confédération :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
3. Fixation des indicateurs :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
4. Fixation des objectifs :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
5. Les délais imposés :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
6. Contrôle fédéral					
– surveillance financière:	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
7. Contrôle par sondages :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
8. Rapports annuels :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
9. Echanges avec les autres					
cantons :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
10. Guides fédéraux :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
11. Information de la part					
de la Confédération :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
12. Procédures :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
13. Intégration au processus					
d'élaboration des CPs :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
14. Charge administrative :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]

La deuxième question en comporte en réalité deux, puisqu'elle fait référence aux contacts qu'entretient le canton avant et pendant le processus de négociation de la convention-programme avec les différents acteurs. Nous avons décidé de les assembler et d'en présenter les résultats sur un seul même graphique (voir partie résultats).

2. Avec qui avez-vous contact avant et pendant le processus de négociation de la convention-programme et à quelle intensité ?

	<b>Très forte</b>	<b>Forte</b>	<b>Faible</b>	<b>Très faible</b>	<b>Pas d'avis</b>
- Communes du canton	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
- Autre(s) canton(s)	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
- Confédération	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
- Entreprises privées	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
- Consultants	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
- Médias	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
- Organisation / association	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
- Sciences (universités)	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
- Citoyens	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
- Municipalités dans le district	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
- Autres :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]

La troisième question se réfère aux économies de coûts qui ont pu être réalisées avec l'introduction des conventions-programmes. Cette question est directement liée au paradigme de la Nouvelle gestion publique qui mise sur une réduction de la bureaucratie, accompagnée d'une rationalité des dépenses et ainsi, sur une réduction des coûts. Néanmoins, nous verrons avec les réponses collectées que les coûts restent élevés pour certains cantons.

3. Dans la phase d'exécution et par rapport à la période d'avant 2008, est-ce que la convention-programme permet d'économiser sur des coûts :

	<b>Très faible</b>	<b>Faible</b>	<b>Haut</b>	<b>Très haut</b>	<b>Pas d'avis</b>
- de mise en œuvre :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
- administratifs :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
- d'études et d'analyses :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
- d'évaluation :	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]

La quatrième question reprend un des principes de la réforme, à savoir la distribution des rôles entre stratégie et opérationnalisation des tâches.

4. Pensez-vous que la distribution des rôles entre stratégie / opérationnel soit respectée ?

Réponses par [0] : Non [0.25] : Rarement ressenti [0.5] : Pas toujours [0.75] : Souvent ressenti [1] : Oui

La cinquième et dernière question se réfère à la collaboration verticale et demande l'avis des cantons sur leur type de relation qu'ils entretiennent avec l'office fédéral.

5. Pensez-vous que la collaboration entre la Confédération et les cantons soit hiérarchique ou plutôt basée sur un partenariat égal ?

Réponses par [0] : Non [0.25] : Rarement ressenti [0.5] : Pas toujours [0.75] : Souvent ressenti [1] : Oui

Nous présenterons d'abord la moyenne de toutes les réponses obtenues, puis nous les préciserons en les attribuant à chacun des cantons et aux domaines publics.

La collecte des données s'est essentiellement basée sur un questionnaire de vingt-sept questions, rédigé en français et en allemand et soumis aux responsables cantonaux concernés par l'étude. Ce sont très exactement 27 entretiens qui ont été conduits entre septembre 2014 et mai 2016 dans les six cantons concernés par l'étude. Trois n'ont pas pu être menés pour diverses raisons : premièrement, il n'existe pas de convention-programme pour le domaine du bruit routier dans le canton de Berne<sup>19</sup> et deuxièmement, deux services cantonaux zurichois n'ont pas souhaité répondre au questionnaire (politique régionale et monuments).

De surcroît, parmi ces 27 entretiens cantonaux, sept entretiens n'ont pas été menés en face-à-face, mais par téléphone si cela s'avérait nécessaire.

---

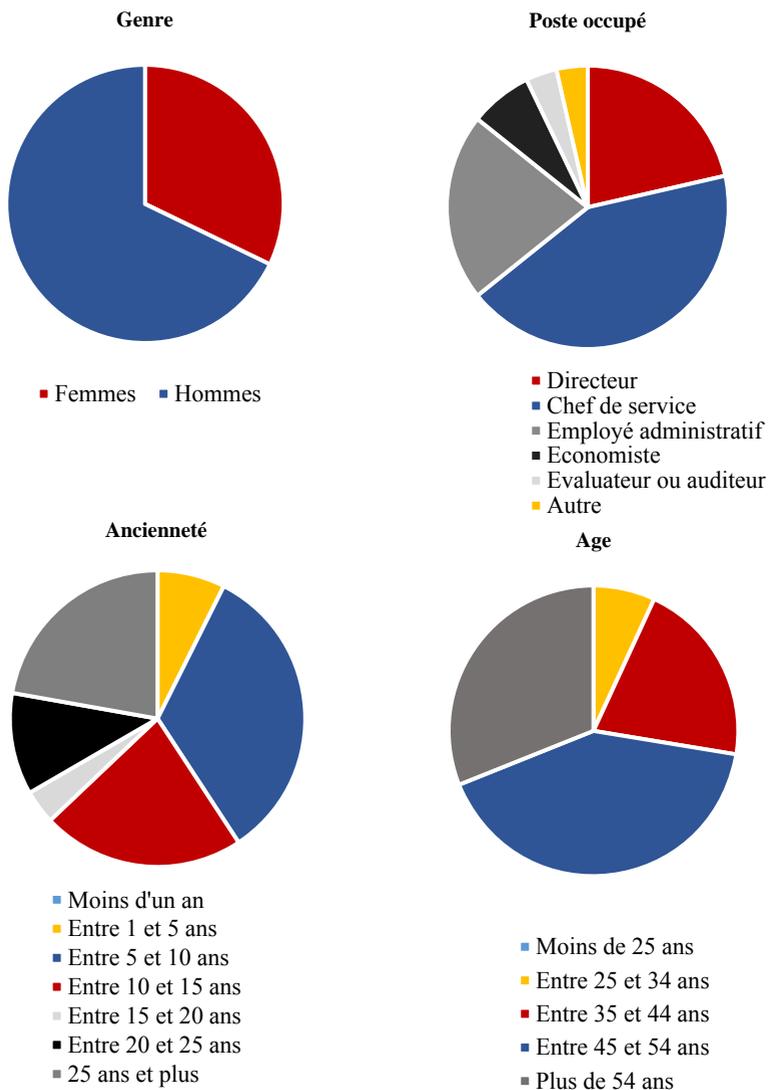
<sup>19</sup> Gerrit Nejedly, Mitglied der Geschäftsleitung Leiter Immissionsschutz : « Wir haben im Bereich Lärm keine Programmvereinbarungen mit dem Bund », 17 mai 2016

Dans ce cas, le questionnaire a été envoyé par mail. Il s'agit en réalité des cinq responsables dans le canton d'Uri et de deux dans le canton de Zürich. Cette décision s'explique par la « redondance » rencontrée dans les réponses au fil des entretiens. En effet, les réponses ne différaient pas outre mesure et des déplacements additionnels dans les dédits offices cantonaux ne relevaient pas d'une priorité capitale. Les entretiens téléphoniques ou les contacts par mail ont été suffisants et tous ont rempli le questionnaire.

La différence d'âge, de genre, d'expérience et de position professionnelle des personnes entretenues assurent l'obtention d'un échantillon élargi et varié, bien que nous supposons que ces critères ne constituent pas une influence majeure sur les résultats de l'enquête (figure 6). De plus, tous les niveaux hiérarchiques de l'administration ont été pris en compte ; que ce soit de l'employé administratif au directeur de service ou de département.

Les entretiens ont duré une heure et demie en moyenne et ont été enregistrés, avant d'être retranscrits. Le déroulement des entretiens était chaque fois le même ; la personne remplissait d'abord le questionnaire. Puis, dans le cas où elle avait besoin de clarifications ou d'explications, une discussion pouvait débuter et parfois résulter sur de nouvelles informations. L'utilisation d'un dictaphone s'avérait alors très utile pour ne perdre aucune information annexe au questionnaire.

Figure 6 : profils des responsables cantonaux entretenus



## 6 DESCRIPTIONS ET ANALYSES

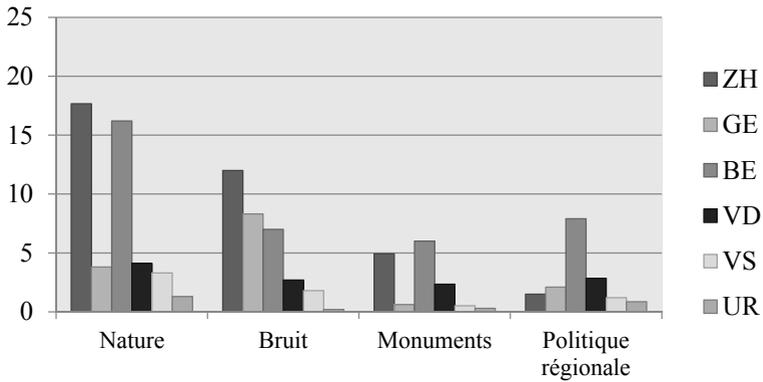
Il est difficile de généraliser l'élaboration et la mise en œuvre des conventions-programmes tant les domaines qu'elles traitent diffèrent. L'application est donc souvent distincte en fonction de la tâche publique et des habitudes cantonales. Autrement dit, bien que la convention-programme contienne des éléments de base uniformes, la mise en œuvre reste pour sa part considérablement distincte. Nous allons étudier les particularités et les similitudes de chacune et en présenter le contexte, les bases légales, ainsi que le système qui existait avant la réforme et qui existe aujourd'hui afin de mieux saisir les changements qui ont accompagné l'introduction du nouvel outil contractuel. Nous synthétiserons également les résultats des entretiens pour chaque convention-programme à l'aide de huit catégories : (1) coordination, (2) collaboration avec les communes ou acteurs externes, (3) documents fédéraux, (4) communication, (5) partenariat, (6) échanges d'expérience, (7) financement ou encore (8) controlling. La majorité de ces catégories nous permettront notamment de mieux appréhender les réponses aux cinq questions qui nous intéressent et qui se rapportent donc à la communication, à la distribution des rôles, au partenariat, au financement et à la satisfaction des cantons.

Avant de passer à la description de chaque domaine public, il s'avère important de présenter la part du financement fédéral perçu par chaque canton et pour chaque domaine (tableaux 4-5). Rappelons que la fourchette budgétaire fédérale est limitée et répartie selon les ressources et les profils des cantons. En effet, une des dispositions de la convention-programme spécifie cet octroi de financement fédéral en détail ; généralement, les crédits de paiement de la Confédération se basent sur la période précédente, sur ce qui reste à faire et sur les prévisions des cantons. Bien sûr, c'est au Parlement fédéral de décider d'augmenter les crédits.

La première période présente les quatre domaines que sont les monuments, la politique régionale, le bruit et la protection de la nature, alors que la seconde y inclut le domaine de l'intégration, convention introduite en janvier 2014. Les montants sont généralement plus élevés pour les cantons de Zürich et Genève. A l'extrême opposé, Uri ne reçoit qu'une très faible part des subventions et ce, domaines tout confondus. Les montants des cantons de Vaud et Valais semblent se correspondre en moyenne. En ce qui concerne le canton de Berne, il reçoit des subventions plutôt élevées pour les domaines étudiés, à l'exception des monuments historiques. Presque tous les montants ont augmenté entre les deux périodes, à l'exception étonnamment de la protection de la nature et du paysage, qui s'est vu baisser les subventions dans les cantons de Zürich, Genève et Berne. Au premier abord, nous n'attendions pas ces diminutions pour ce domaine, puisque ce dernier requiert d'importants montants d'assainissements (parcs, prairies, marais). Les montants concernant le domaine du bruit ont augmenté pour les cinq cantons et ce, parfois de manière significative. Ce résultat n'est pas surprenant puisque la première période a débuté par des évaluations et études d'assainissement du bruit qui ont duré approximativement un an (2008-2009) et qui ne nécessitaient donc pas de dépenses excessives. De plus, l'augmentation des subventions pour la période 2012-2015 pourrait s'expliquer par la fin du délai en mars 2015 pour l'assainissement des routes nationales, ce qui a accéléré les travaux, de même que les dépenses. Les subventions octroyées au canton de Vaud pour la deuxième période ont augmenté de manière importante, ce qui pourrait être expliqué par l'ajout de plusieurs objectifs et l'implication de plusieurs régions dans la convention-programme 2012-2015.

Ces observations nous font supposer que la force économique pourrait avoir une importance dans l'octroi des subventions contrairement à la taille ou à la population. Nous allons le découvrir dans ce chapitre grâce aux analyses de nos données. Nous constatons également que le domaine de la conservation des monuments reçoit peu de subventions et nous verrons que cela est problématique pour la plupart des cantons entrevus.

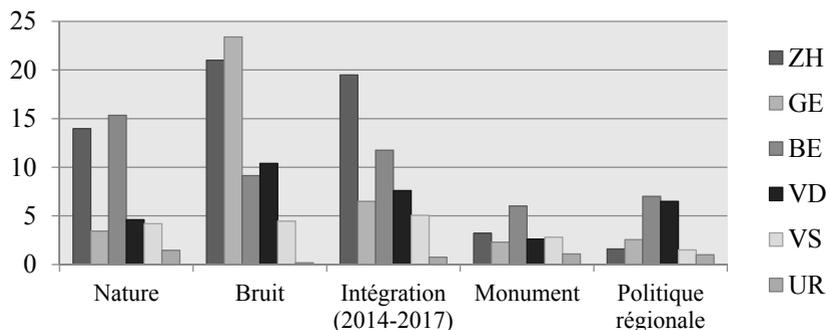
Tableau 4 : subventions fédérales pour la période 2008-11 (millions)



	<b>ZH</b>	<b>GE</b>	<b>BE</b>	<b>VD</b>	<b>VS</b>	<b>UR</b>
Nature	17.67	3.8	16.2	4.1	3.3	1.3
Bruit	12	8.31	7	2.7	1.8	0.2
Monuments	4.92	0.61	6	2.35	0.521	0.29
Pol. régionale	1.5	2.1	7.9	2.833	1.2	0.85

Source : CPs 2008-11

Tableau 5 : subventions fédérales pour la période 2012-15 (millions)



	ZH	GE	BE	VD	VS	UR
Nature	13.95	3.43	15.34	4.6	4.2	1.45
Bruit	21	23.4	9.14	10.4	4.46	0.174
Intégration (2014-2017)	19.5	6.5	11.745	7.6	5.052	0.752
Monument	3.2	2.288	6.01	2.6	2.8	1.092
Politique régionale	1.6	2.56	7	6.5	1.5	1

Source : CPs 2012-15

## 6.1 CONVENTION-PROGRAMME CONCERNANT LES OBJECTIFS FIXÉS DANS LE DOMAINE NATURE ET PAYSAGE

### 6.1.1 CONTEXTE ET PROGRAMME

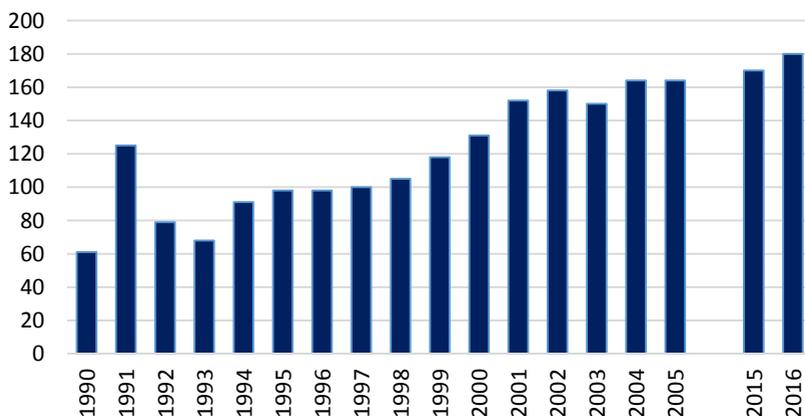
C'est en 1962 que la protection de la nature et du paysage au sens large a été inscrite dans la Constitution fédérale suite à une votation populaire. C'est l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), intégré au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et

de la communication (DETEC) qui est en charge de sauvegarder et protéger la diversité des paysages vivants pour permettre à la nature et au paysage de se développer. Il est également responsable de la protection contre les dangers naturels, la préservation de l'environnement et de la santé contre les atteintes graves, ainsi que de la conservation de la biodiversité et la qualité des paysages. Enfin, c'est lui encore qui mène la politique internationale de la Suisse en la matière. La loi sur la protection de la nature et du paysage de 1966 (LPN) fixe des droits et des obligations et dote la Confédération de plusieurs instruments. Le cadre pour la protection de la nature et la promotion de la biodiversité s'exprime avec la Stratégie Biodiversité Suisse (2012) et le Plan d'action qui l'accompagne. Dans sa conception « Paysage suisse » (CPS), le Conseil fédéral fixe des objectifs pour que les diverses activités de construction et de planification des services fédéraux, leurs prestations financières ou leurs concessions et autorisations respectent les principes du développement durable du paysage. Le principe directeur « Paysage 2020 » quant à lui, sert à l'OFEV de base technique pour préparer ses décisions et pour collaborer avec les diverses politiques sectorielles qui ont une incidence sur le territoire.

Les fonds affectés par la Confédération, les cantons et les communes aux tâches de protection de la nature et du paysage témoignent indirectement du poids politique de cette tâche en Suisse. En 2005, pour la première fois, les trois niveaux étatiques ont collectivement dépensé vingt francs par habitant en faveur de la protection de la nature et du paysage (AFF, 2010). Le doublement des dépenses entre 1990 et 1991 s'explique par la création par le Parlement du « Fonds suisses pour le paysage » (FSP), doté de 50 millions de francs à l'occasion du 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération. Les dépenses ont également considérablement augmenté entre 1998 et 2001, lorsque les parties prenantes des questions environnementales donnaient davantage d'importance à la gestion de ce domaine (Tableau 6). Aujourd'hui les fonds affectés sont plus ou moins stables et demeurent aux alentours des 170/180 millions. Cependant, même si de nos jours la Confédération, les cantons et les communes s'impliquent grandement

dans la conservation et la promotion de la biodiversité, les moyens sont insuffisants. Les biotopes d'importance nationale ne sont, par exemple, pas complètement protégés même s'ils représentent moins de 1.8% de la surface du pays. Selon une étude de l'Institut WSL<sup>20</sup>, il faudrait investir environ 418 millions par année (2'510 millions pour la période 2015-2020), alors qu'en réalité, 73 millions par année sont actuellement dépensés pour ces travaux de protection et de conservation<sup>21</sup>.

**Tableau 6 : fonds publics affectés à la protection de la nature et du paysage**



Source : inspiré du Manuel de l'AFF « L'état du paysage en Suisse », OFEV, 2010

### *Bases légales*

La protection du paysage en Suisse est accompagnée d'une importante base normative. Elle est régie à l'art. 78 de la Cst fédérale 1999 et par la

<sup>20</sup> Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage WSL, bureaux situés à Birmensdorf, Davos, Bellinzona, Lausanne et Sion

<sup>21</sup> « Politique suisse en matière de biodiversité. Nouvelles données des cantons, des communes et de la société, comparaison avec les pays voisins. » Dialog : umwelt Särl, Ecopolitics Särl, Gruner SA. Berne, mars 2015

LPN du 1er juillet 1966, sans compter encore ses ordonnances qui prévoient différentes formes de subventions dans le domaine de la biodiversité et du paysage, à l'instar des aides financières (art. 13, 14 et 23k) et des indemnités (art. 18d et 23c). Dans son article 23, l'ordonnance pour la protection de la nature et du paysage (OPN) mentionne l'OFEV comme service fédéral compétent pour l'exécution de la LPN dans le domaine de la biodiversité et le paysage. Les objectifs stratégiques ont été concrétisés dans la convention-programme et dans les principes directeurs « Paysage 2020 ». Les objectifs fixés à l'art. 13 de la LPN est de conserver les paysages et monuments d'importance nationale ; notamment le paysage et les localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels. En quelques mots, les priorités sont de préserver durablement la diversité, la beauté et le caractère unique des paysages.

Pour la Confédération, la convention-programme pour la protection de la nature et du paysage se fonde sur les textes suivants :

Art. 46 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101)

- Art. 13, 14a, 18 ss et 23b de la LPN de 1966
- Art. 11 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (LSu RS 616.1)
- Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN, RS 451.1)
- Ordonnance du 10 août 1977 concernant les sites et monuments naturels d'importance nationale (RS 451.11)
- Ordonnance du 28 octobre 1992 sur les zones alluviales (RS 451.31)
- Ordonnance du 21 janvier 1991 sur les hauts-marais (RS 451.23)
- Ordonnance du 7 septembre 1994 sur les bas-marais (RS 451.32)
- Ordonnance sur les batraciens (OBat RS 451.34)
- Ordonnance sur les sites marécageux
- Ordonnance du 13 janvier 2010 sur la protection des prairies et pâturages secs (RS 451.37)
- Manuel sur les CPs conclues dans le domaine de l'environnement, OFEV

Afin de fixer des objectifs stratégiques clairs, la Confédération fixe quatre priorités, dont la mise en œuvre doit être soutenue par les cantons et formulées au moyen des objectifs du programme (OP) :

**OP 1** : objectifs de qualité et de développement du paysage en général

**OP 2** : mesures de valorisation du paysage en général

**OP 3** : mise en œuvre de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)

**OP 4** : mesures de valorisation des objets IFP

En parallèle à ces objectifs, des indicateurs de prestations et de qualité sont formulés pour servir de base aux contributions fédérales versées aux cantons dans le cadre des négociations des conventions-programmes. Cependant, la catégorie de projets est extrêmement diversifiée et hétérogène et il est plus souvent impossible de les comparer les uns avec les autres<sup>22</sup>. En tenant compte de cette grande diversité, le calcul des subventions se fondent sur les contingents théoriques adaptés à la superficie de chaque canton ou des cantons proposant un programme correspondant. « Le montant des aides financières est donc surtout fonction (...) de l'ampleur théorique ou de l'incidence spatiale, de la complexité et de l'intérêt spécifique des mesures, conformément à l'art. 5 al. 1, let. b OPN ». Les moyens disponibles sont ensuite attribués aux programmes cantonaux qui remplissent le mieux les critères de qualité. Compte tenu des moyens limités de la Confédération, la réalisation d'un projet dépend des capacités des cantons à réunir les fonds nécessaires ; ces derniers représentant généralement plus de la moitié du coût du projet.

*La Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage (CDPNP)*<sup>23</sup>

La CDPNP regroupe tous les chefs de services cantonaux de la nature et du paysage, un dans chaque canton, en charge de l'application de la LPN. « Elle favorise l'échange d'informations, la coordination et la

<sup>22</sup> *Manuel sur les conventions-programmes de l'OFEV*, p. 7

<sup>23</sup> *Ou Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz (KBNL)*

collaboration technique entre les membres et les cantons. Elle est l'interlocutrice compétente auprès des autorités, des instances politiques et d'autres intéressés aux domaines nature et paysage » (kbnl.ch). Selon sa ligne stratégique, elle veut assurer une meilleure prise en compte des particularités régionales pour protéger efficacement les espèces et les biotopes, mais aussi soutenir les intérêts communs des cantons face à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et autres offices fédéraux. Certains voient cette conférence à la fois « comme un lobby, un centre de compétences et un interlocuteur clé pour toutes les questions en rapport avec le domaine nature et paysage » (Inside Sondernummer 2012 :5). En 1993, lors de la révision de la loi sur l'agriculture, cette conférence n'existait pas encore et nombreux étaient les lacunes ou les problèmes : les services de conservation de la nature n'avaient pas été impliqués et consultés que très tard dans le processus d'élaboration de la loi. Ainsi, il était nécessaire d'avoir une organisation faitière nationale qui puisse défendre les intérêts des cantons en la matière. Depuis 2006, elle possède son propre Secrétariat exécutif permanent. Elle accueille également l'OFEV et diverses ONG en qualité d'hôtes permanents. Les conventions-programmes sont souvent discutées au sein de cette conférence. Ses ressources varient selon la volonté politique de chaque canton et de l'importance de la contribution fédérale RPT. Ces ressources sont donc affectées à des activités d'information et de perfectionnement professionnel, ainsi qu'au budget de fonctionnement du Secrétariat. Le Comité de la CDPNP, composé de cinq membres, assure une représentation régionale équitable. Il prépare et met en œuvre les décisions de l'Assemblée générale entre différentes autres fonctions. Parmi ses différents moyens d'action, la conférence organise des journées d'échanges d'informations et des cours de formation, qui permettent également de cultiver les relations personnelles entre les membres et les hôtes.

#### *Avant la RPT*

La protection de la nature et du paysage s'avérait déjà être une tâche gérée conjointement par la Confédération et les cantons avant la RPT. Les

cantons étaient déjà compétents pour assurer la mise en œuvre de la loi fédérale avec l'aide financière de la Confédération afin de protéger tous les objets, soit d'importances régionale, locale et nationale. La Confédération désignait les objets d'importance nationale au moyen d'inventaires (paysages et curiosités naturelles, hauts-marais, bas-marais, zones alluviales et sites marécageux) et définissait les objectifs de la protection dans des ordonnances sur les inventaires. Les cantons, eux, désignaient les objets d'importances régionale et locale. En plus de veiller à la protection et à l'entretien de tous les objets, les cantons veillaient également à une compensation écologique dans les régions où l'exploitation du sol était intensive. La grande différence réside dans le fait que les subventions de la Confédération étaient fixées « au coup par coup » selon l'importance du bien à protéger (nationale, régionale ou locale), de la capacité financière du canton et de la charge que la protection de la nature et du paysage représentait pour le canton. Ainsi, il pouvait exister environ 3000 projets chaque année. Le traitement individuel de chaque demande de subvention était, selon l'OFEV, contraire au principe de subsidiarité et dérivait sur des abus de financement et une lenteur inefficace des procédures (Tableau 7). Par exemple, grâce au supplément péréquatif, un projet environnemental dans le Jura recevait davantage de fonds fédéraux que le même projet à Zürich. L'échelonnement des subventions selon la capacité financière des cantons confondait des objectifs sectoriels et des objectifs financiers<sup>24</sup>.

**Tableau 7 : objets d'évaluation fédérale de chaque demande de subvention de la part du canton avant l'entrée en vigueur de la RPT**

Examen de la justification de la subvention
Fixation du taux de participation
Garantie de la contribution fédérale
Définition des restrictions et des conditions
Examen des décomptes
Versement de la contribution de la Confédération (en plusieurs tranches)

<sup>24</sup> Entretien avec B. Haering, 10 août 2016, ZH

*Après la RPT*

Entrée en vigueur le 1er janvier 2008, la réforme de la répartition des tâches a constitué une grande réorganisation de l'administration publique. Dans le domaine de l'environnement, l'application de cette réforme a introduit la convention-programme comme nouvel instrument de subventionnement. Les contributions fédérales ne sont plus calculées en fonction de taux de subventions, de l'importance des objets et de la capacité financière des cantons, mais en fonction de programmes élaborés en commun et sur les subventions globales. Les cantons disposent désormais d'une plus grande marge de manœuvre pour décider des moyens avec lesquels ils atteindront les objectifs fixés. La protection de la nature et du paysage reste une tâche commune, mais elle est accomplie plus efficacement à l'aide de mandats de prestations assortis d'enveloppes budgétaires. La convention-programme en tant qu'instrument financier se fonde, d'une part, sur les objectifs stratégiques que la Confédération s'est fixée dans le domaine environnemental et, d'autre part, sur les moyens fédéraux qui y sont affectés. La Confédération fixe ses priorités stratégiques au préalable et non plus en réponse aux propositions de projets présentées par les cantons. Enfin, l'élément central de cette mise en œuvre plus « partenariale » de la politique environnementale est le controlling des programmes communs à la Confédération et aux cantons. Il n'a pas été nécessaire de modifier la Constitution : la Confédération continue à désigner les objets d'importance nationale dans des inventaires et définit les objectifs de la protection dans des ordonnances correspondantes. De même, les cantons désignent les objets d'importances régionale ou locale.

Les effets financiers dans les différents cantons ne vont pas radicalement changer, mais les subventions fédérales ont légèrement augmenté en faveur des quatre cantons qui supportent de très lourdes charges au niveau de la protection de la nature et du paysage, soit Berne, Obwald, Grisons et Schwyz. Aussi, les 3000 projets par an ont laissé la place aux 223 conventions-programmes, ce qui facilite grandement l'octroi des subventions (Manuel de l'OFEV, 2015). Malgré tout, nous verrons que le

domaine de la nature et du paysage reste très complexe en termes d'acteurs, d'ampleur de la tâche et des moyens financiers à disposition ; nous le verrons avec les résultats des entretiens.

### *Contenu de la convention-programme*

Le contenu point par point d'une convention-programme est généralement le même pour toutes les conventions-programmes conclues avec chaque canton. En revanche, il est rare que le contenu soit identique entre les différents domaines. Dans le cas du domaine de la nature et du paysage, le contenu change légèrement entre les deux périodes étudiées, soit 2008-11 et 2012-15.

La convention-programme pour la protection de la nature et du paysage se divise généralement en trois objectifs : (1) mesures de protection du paysage (art. 13 LPN), (2) bases générales, relations publiques et formation (art. 14a LPN) et (3) espèces biotopes, sites marécageux, réseaux et compensation écologique (art. 18 ss et 23 ss LPN). Les prestations du canton sont détaillées à l'aide du manuel sur les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement et notées grâce à des indicateurs de qualité qui aideront les cantons à calculer leurs résultats. Ces objets se composent de la qualité, des mesures de valorisation du paysage en général, mise en œuvre des IFP à l'échelon cantonal, de bases générales, des relations publiques, de la formation et perfectionnement, des biotopes et sites marécageux d'importances nationale et régionale ou locale, et des espèces et réseaux. Les cantons s'engagent 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. Les contributions de la Confédération sont listées à l'aide d'un tableau récapitulatif tous les « objets » précédemment mentionnés.

Ensuite, l'onglet « Modalité de paiement » présente le calendrier des versements de ces contributions, soit un versement par année prévu au mois de juin/juillet. Le contrôle en matière de respect de la convention et de l'accompagnement du programme comprend des rapports annuels,

sondages, conseils et échanges d'expériences. Ces quatre obligations sont détaillées. Le point concernant l'exécution de la convention-programme spécifie les conditions de délais et de remboursement. Les autres dispositions ne présentent aucune exception. Sont apposées les signatures du directeur de l'OFEV et le chef du Département des transports, de l'équipement et de l'environnement du canton en question.

*Bilan de la première période de programme dans le domaine de l'environnement (2008-2011)*

Dans l'ensemble, les expériences faites durant la première période de programme de 2008 à 2011 montrent que cette convention-programme a fait ses preuves tant du point de vue des cantons que de celui de la Confédération. Les réglementations ancrées dans les diverses lois et ordonnances ont permis de verser des indemnités<sup>25</sup> et des aides financières globales pour un total de plus de 600 millions de francs, en se fondant sur des bases légales et techniques solides et sur une procédure efficace.

En 2007, 223 conventions ont été négociées avec les cantons dans le domaine de l'environnement. La Confédération a alloué un total de 680 millions de francs à des mesures environnementales, sans compter les projets examinés individuellement et subventionnés en plus, comme la renaturation de la Thur. Les quelques 680 millions de francs de la Confédération ainsi que les contributions des cantons, en finances et en personnel, ont permis de créer 16 000 hectares de réserves forestières naturelles et d'entretenir 30 400 hectares de forêts protectrices et 150 500 hectares de zones protégées. 430 millions de francs ont été investis dans des ouvrages de protection dans le domaine forestier ou celui des eaux, ou encore contre le bruit, dont ont bénéficié 25 000 personnes, 28 coopératives d'exploitations forestières ont été créées et 77 sites fédéraux

---

<sup>25</sup> Les indemnités et les aides financières sont toutes deux des types de subventions. Les indemnités néanmoins sont des prestations qui allègent ou compensent des charges financières qui résultent de l'exécution de tâches prescrites par le droit fédéral ou des tâches de droit public qui ont été transmises par la Confédération aux allocataires. Les aides financières sont, quant à elles, des prestations allouées par la Confédération pour exécuter une tâche choisie par l'allocataire.

de protection de la faune ont été mis en place ou pérennisés (Manuel OFEV 2015).

Parallèlement au processus de controlling annuel, les divisions spécialisées de l'OFEV procèdent, au moins une fois par période de programme, à des contrôles par sondage auprès des cantons. Ces contrôles poursuivent un double objectif :

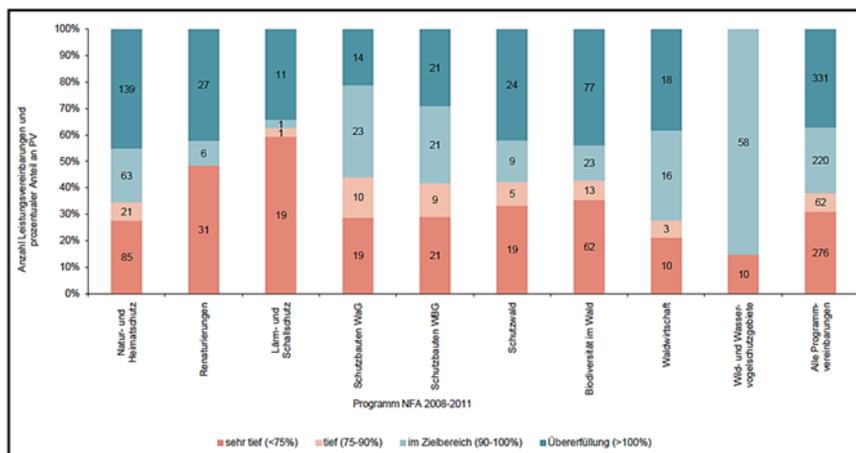
- *Assurer la qualité de la mise en œuvre du programme* : l'OFEV vérifie que la convention-programme est mise en œuvre comme prévu par le canton ; il assure ce faisant un contrôle de la qualité en tant que pouvoir public. Il procède par échantillonnage et passe en revue, tant au niveau des projets que des mesures, les indicateurs de qualité présélectionnés, définis dans le manuel. Les contrôles portent à la fois sur la documentation écrite et sur la réalisation in situ. Il ne s'agit pas de vérifier tous les aspects des travaux entrepris par le canton, mais de juger de la qualité de la mise en œuvre sur la base de quelques indicateurs appliqués à des projets ou mesures sélectionnés ;

- *Procéder à un échange d'expériences* : les contrôles par sondage permettent aux experts de la Confédération et des cantons d'échanger leurs expériences au sujet de la mise en œuvre et du développement de la politique de subventionnement. L'OFEV obtient ainsi des informations essentielles issues de la pratique.

L'OFEV a évalué la première période des conventions-programmes du point de vue quantitatif en partant du résultat du controlling. Il a comparé, pour chaque indicateur de prestation, les résultats annoncés par les cantons avec les objectifs fixés dans les conventions-programmes. Les indicateurs de l'évaluation étaient les suivants : « taux de réalisation très bas (< 75%) », « taux de réalisation bas (75-90%) », « objectif atteint (90-100%) » et « objectif dépassé (>100%) » (Tableau 8). Sur le tableau, la première colonne représente le domaine de la nature et du paysage et la troisième, celle du bruit. La dernière colonne agrège tous les programmes appliqués dans le domaine de l'environnement. Il est clair que dans la majorité des programmes, et particulièrement celui concernant le bruit,

des ajustements d'indicateurs sont nécessaires. Pour la nature et le paysage, 85 des indicateurs n'atteignaient qu'à 28% les objectifs fixés, alors que les 19 indicateurs du programme concernant le bruit ne réalisaient les objectifs qu'à hauteur de 55%.

**Tableau 8 : résultat du controlling de l'OFEV, 2008-11**



Note : les chiffres dans les colonnes correspondent au nombre d'indicateurs de prestations par programme dont le taux de réalisation a été attribué à la catégorie en question.

Il ne faut pas oublier non plus que la période de programme 2008-2011 constituait en quelque sorte une période d'essai et que l'OFEV, tout comme les cantons, n'a pas manqué d'en tirer les leçons pour fixer les nouveaux objectifs. Les cantons ont eu la possibilité d'améliorer, au cours de l'année 2012, les résultats qui n'ont pas pu être atteints pendant la première période. Ils ont fait un état de leurs activités correctives en rédigeant un rapport de controlling supplémentaire au 31 décembre 2012. Ils ont remis ensuite ce rapport en 2013, en même temps que le rapport sur la première année de la nouvelle période de programme, en utilisant le formulaire ad hoc. Les éléments de programme qui restent non réalisés

entraîneront une demande de remboursement de la part de la Confédération. Ces demandes ont été faites en 2013 dans le cas où les cantons n'avaient pas effectué d'améliorations suffisantes.

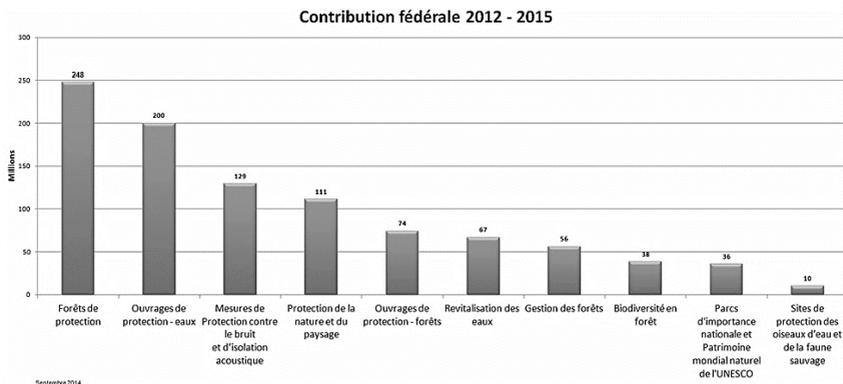
Malgré le succès apparent de l'application des conventions-programmes, M. Lehman, responsable de la section Finances et controlling, tire un bilan mitigé de cette première période dans le bulletin d'information de l'OFEV de janvier 2013. « Le principal enseignement tiré de la première période est que les buts atteints coïncident rarement avec les buts fixés. » En cause : la complexité des processus de mise en œuvre avec les procédures d'autorisation spécifique et l'imprévisibilité des processus naturels.

Les documents de reporting ont également été entièrement remaniés (10e bulletin de l'OFEV, janvier 2013). Pour améliorer la clarté et l'utilisation, les formulaires ont été modifiés. Ces derniers ont été dotés d'une nouvelle structure verticale. Chaque indicateur de prestation est désormais saisi dans une colonne séparée. De plus, pour faciliter le traitement par les cantons, les cases sont signalées par différentes couleurs. Aussi, les contributions cantonales et fédérales sont saisies au niveau de l'objectif de programme. Concernant certains programmes, des données de monitoring doivent désormais être indiquées. Afin d'alléger la procédure, l'OFEV renonce également à la publication des conventions-programmes dans la Feuille fédérale.

Il s'est avéré que, depuis la réforme de la péréquation financière en 2008, la conclusion des conventions-programmes dans le domaine de la nature et du paysage exclut pratiquement le recours de tiers. En effet, dans la plupart des cas, ces accords, de par leur nature stratégique et globale, ne créent pas de lien concret avec des personnes, des organisations ou des projets. Ce n'est que lors de la préparation en amont de ces conventions-programmes que des tiers peuvent être contactés. Toutefois, le domaine de la lutte contre le bruit et l'isolation acoustique – faisant également partie du domaine de l'environnement – fait exception puisque la CP dresse la liste des différents projets impliquant des tiers avant et pendant l'élaboration du contrat. En 2011, ce sont 250 conventions-programmes

qui ont été convenues avec les cantons pour un montant total de près de 970 millions de francs consacrés aux mesures environnementales, soit une augmentation d'environ 300 millions de francs par rapport à la première période (Tableau 9). Rien que pour le domaine de la protection de la nature et du paysage, il est question de 111 millions de francs investis.

**Tableau 9 : investissements en millions des contributions fédérales dans chaque domaine environnemental**



### *Perspectives pour la troisième période de conventions-programmes (2016-2019)*

Les divisions spécialisées de l'OFEV ont passé en revue les objectifs, indicateurs et explications se rapportant aux différents programmes suite à la réception de tous les rapports intermédiaires de la période 2012-15. Pour le domaine de la protection de la nature et du paysage, le nombre d'indicateurs de prestations, en particulier ceux relatifs à la protection des biotopes sera réduit de façon à alléger le programme : les aides financières destinées à la protection du paysage seront désormais axées sur les planifications paysagères ainsi que sur l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) ; pour ce qui est des parcs d'importance nationale, les prestations favorisant la mise en œuvre de la « Stratégie Biodiversité Suisse » et de la « Stratégie paysage » seront pondérées plus fortement.

A l'occasion du début de la troisième période de CP, le manuel a été remanié par l'OFEV. L'audition des cantons a eu lieu entre juillet et octobre 2014 et le manuel définitif a été publié en janvier 2015. Les cantons ont reçu les consignes stratégiques de la Confédération en janvier 2015 et ont eu jusqu'à fin mars 2015, de sorte que les CPs ont pu être prêtes pour le début de la 3e période.

Dans le 11e bulletin d'information (septembre 2013), les objectifs stratégiques de l'OFEV sont listés pour la troisième période des CPs :

<b>Optimisation des objectifs de programme et des indicateurs</b>	Les objectifs de programme et les indicateurs doivent être développés.
<b>Evaluation des contributions fédérales</b>	Les contributions fédérales par indicateur et par unité de prestation doivent être examinées. Il s'agit de tenir compte de l'état des objectifs (dépassés ou non atteints) dans chaque canton.
<b>Application ponctuelle de la solution de substitution</b>	Dans le cadre des négociations, il est souvent difficile d'évaluer avec exactitude les moyens nécessaires et les attentes liées aux prestations. Pour atteindre les objectifs fixés, il est donc souhaitable d'utiliser la solution de substitution de manière optimale tout au long du programme. Cette solution de substitution peut être à disposition du canton tout au long du programme si l'estimation d'origine des moyens n'a pas été suffisante.
<b>Allègements administratifs</b>	Un allègement des processus administratifs et diminution des directives
<b>Coopération améliorée</b>	Dans le cadre du projet interne de l'OFEV « Renforcement de l'exécution et de la surveillance », la collaboration avec les cantons doit encore être améliorée en ce qui concerne les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement.

Dans les 13<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> bulletins d'information de l'OFEV, parus en juin 2014 et mars 2015, Mme Christine Hofmann, directrice suppléante de l'OFEV annonce la décision de donner un mandat à l'agence « Interface » afin que celle-ci propose des améliorations à effectuer pour la troisième période<sup>26</sup>. Suite à la réception des recommandations, l'OFEV a adapté le manuel en collaboration avec les cantons. La section concernant la protection de la nature et du paysage sera également modifiée : le nombre d'indicateurs de prestations a été réduit de façon à alléger le programme et les aides financières destinées à la protection du paysage seront axées sur les planifications paysagères ainsi que l'IFP. La procédure de négociation pour la troisième période a été débutée en début 2015 et les programmes cantonaux ont été déposés à la Confédération en avril 2015. Elle a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Mme Hofmann s'exprime une nouvelle fois dans le 15<sup>e</sup> bulletin de l'OFEV publié en novembre 2015. Selon elle, la politique de subventionnement axée sur des programmes et des procédures est désormais ancrée dans le quotidien des administrations fédérales et cantonales chargées de l'environnement. « Comme l'a montré l'évaluation de d'Interface 2014/2015, personne ne souhaite revenir à l'ancien système de subvention de projets individuels axé sur les coûts, dont les procédures étaient trop restrictives, inefficaces et coûteuses ». Mme Hofmann revient sur les huit années qui nous sépare du lancement des conventions-programmes et constate que les évolutions dans le domaine de l'environnement est longue, notamment concernant les forêts et la biodiversité. D'ailleurs, dans ce même bulletin, M. Bruno Rössli<sup>27</sup> évoque la révision de la loi sur les forêts qui a été nécessaire pour améliorer l'efficacité du système de subventions. En effet, la distinction en matière de subventions entre les forêts protectrices et les autres a été supprimée, ce qui permet d'instaurer une action coordonnée contre les dommages forestiers et de mieux répondre à ces problèmes. Dans le

---

<sup>26</sup> Rapport publié en mai 2015 en français, intitulé « Evaluation des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement », Lucerne

<sup>27</sup> Chef de la section Conservation des forêts et politique forestière à l'OFEV

domaine de l'environnement, « l'efficacité des mesures correspondantes n'est perceptible que de façon différée ». Il est difficile de planifier l'avenir dans les activités environnementales en raison du changement climatique ou encore de la détérioration du contexte économique, notamment avec l'impact négatif qu'a causé la vigueur du franc suisse. Mme Hofmann constate également, qu'il faut compter un total de deux ans pour préparer une nouvelle période de conventions-programmes, notamment pour réviser des ordonnances et le manuel, mais aussi pour la période de négociation.

### 6.1.2 BILAN DES ENTRETIENS

#### *Procédure – coordination*

Il s'avère que la réforme a engendré d'importants changements procéduraux et culturels au sein même des services de protection de la nature. Selon plusieurs responsables romands, certains de leurs services ont été « décloisonnés » en plusieurs secteurs. En marge des conventions-programmes, les services de protection de la nature et du paysage ont, pour la plupart des tâches, conclu des conventions de subventionnement avec des organisations et des entreprises, à l'instar des parcs naturels régionaux ou encore de l'organisation Pro Natura. Ces conventions sont notamment appliquées dans le cas où le montant est inférieur à 5'000 frs. Si le montant est plus élevé, alors les services étendent généralement l'offre aux marchés publics. Nombreux sont les offices cantonaux à accorder une importance toute particulière à la CDPNP qui permet de discuter des problèmes liés aux conventions-programmes.

Mme Franziska Furrer<sup>28</sup> rappelle également dans le bulletin de l'OFEV de novembre 2015, que les deuxième et troisième périodes de programmes se chevauchent en 2016 car les prestations fournies ne sont pas encore complètement achevées, ni les contributions remboursées en cas de prestations non fournies ou incomplètes. Néanmoins, si ces

---

<sup>28</sup> Franziska Furrer, responsable de la coordination des conventions-programmes dans le domaine de l'environnement à l'OFEV

dernières n'ont pas été réalisées d'ici à fin 2016, les contributions fédérales correspondantes doivent être restituées. Il n'a en effet pas été possible d'utiliser les contributions fédérales de la deuxième période pour financer des prestations convenues dans le cadre de la troisième période.

#### *Collaboration avec les communes et autres acteurs externes*

La grande majorité des cantons concernés par l'étude coopèrent très régulièrement avec les associations, telles que Pro Natura ou avec des universités et des hautes écoles. Ces dernières sont souvent mandatées par les services et peuvent avoir une vision plus globale de ce qui se passe dans les autres cantons.

En raison parfois du caractère transterritorial de la mise en œuvre des domaines relevant de l'environnement, certains responsables romands souhaitent inclure d'autres cantons dans la convention-programme. Fait assez intéressant puisque lors de la mise en place par l'OFEV des 7 projets-pilotes entre 1998-2003, il s'est avéré que celui incluant trois cantons (St-Gall, Appenzell Rhodes-Intérieures et Appenzell Rhodes-Extérieures) avait échoué car trop complexe. Toutefois, nous avons appris que dans un des cantons romands, la collaboration entre plusieurs cantons est inévitable lorsqu'il en revient aux parcs naturels qui se trouvent à cheval entre deux cantons (par exemple, le parc naturel gruyère-pays d'en Haut et la grande Cariçaie entre Neuchâtel et Fribourg).

La collaboration avec les communes diffère énormément en fonction des cantons interrogés. Même si parfois les communes sont très impliquées en amont de la signature de la convention-programme, ce n'est toutefois pas le cas dans tous les cantons. Sur le terrain, les partenaires principaux restent malgré tout les communes qui prennent en charge des projets spécifiques par voie de subventions cantonales. Mme Barbara Haering insistait d'ailleurs sur l'importance d'évaluer les impacts sur le territoire communal, là où s'expriment les résultats finaux de l'accomplissement des tâches publiques. Le modèle de causalité est donc complexe à appréhender puisqu'il s'effectue à travers trois dimensions institutionnelles ; alors que la stratégie est fédérale et que la mise en

œuvre est cantonale, les effets réels s'observent au niveau des communes. Leur importance n'est donc pas négligeable.

Plusieurs volets de collaboration existent entre les cantons et les communes : prenant l'exemple d'un canton romand, le premier de ces volets est souvent l'inventaire des biotopes nationaux, qui représente le gros du financement. Le deuxième volet est consacré aux moyens de protection juridiques, de gestion et d'entretien de ses milieux et le troisième volet est la surveillance scientifique demandant alors une présence sur le terrain. Généralement, le canton intervient auprès des communes pour présenter ses intentions et le fonctionnement de la protection juridique qu'il leur offre. Certaines communes sont propriétaires de terrain donc ont aussi leurs mots à dire dans le processus de protection. Nous parlons bien sûr ici de toutes les communes qui sont concernées par les ordonnances fédérales puisque, dans certaines communes, très peu est à mettre en œuvre.

#### *Documents fédéraux*

Plusieurs points négatifs ont été soulevés par les personnes entretenues, à commencer par les lacunes dénoncées dans le Manuel concernant les conventions-programmes publié par l'OFEV en 2015. Bien qu'il soit très épais, il manquerait apparemment de précisions en ce qui concerne les tâches de protection de la nature et du paysage. Un des responsables romands évoque notamment le manque de clarté des critères de répartition des crédits. Faisant référence à une « black-box », ce même responsable regrette que les priorités qui y sont fixées ne soient pas suffisamment transparentes, ni toujours réalisables. La question relevant de la qualité des guides fédéraux est la plus mal perçue par les responsables cantonaux. De plus, il semblerait que les lacunes soient encore importantes en ce qui concerne les directives et les explications de la Confédération, bien que l'information fédérale soit considérée suffisante par les cantons. Si les responsables romands ont été passablement critiques envers les documents fédéraux, nous avons été relativement surpris de constater que cela n'a presque pas été le cas des cantons alémaniques.

### *Communication*

La plupart des cantons entretenus se félicitent de la présence de responsables fédéraux au sein de la Conférence des délégués pour la protection de la nature et du paysage (CDPNP). Un des représentants de cette Conférence a mis un point d'honneur à rappeler que les cantons ont grandement besoin de communiquer avec la Confédération, surtout lorsqu'il est question de l'introduction de nouvelles directives.

En ce qui concerne l'accessibilité de l'information, les responsables ont parfois du mal à connaître les exigences de l'office fédéral à temps. Par exemple, en vue de la convention-programme 2016-2019, le Manuel informe que chaque canton doit préparer un concept de mise en réseau des surfaces écologiques, mais cette obligation n'a jamais été décidée en partenariat avec les cantons. Un des cantons romands a par exemple reçu le manuel deux semaines avant sa publication formelle, rendant le temps de réaction de celui-ci trop court. Ce manque de coordination a placé la plupart des cantons devant le fait accompli.

De manière générale, les cantons trouvent que l'information fédérale est accessible, mais en raison de la multitude d'interlocuteurs et l'absence d'une plateforme partagée, elle reste parfois opaque. De plus, alors que les responsabilités sont bien dissociées, elles ne sont toutefois pas suffisamment bien définies. En effet, selon certains cantons, l'office fédéral n'est pas toujours en phase avec leurs besoins sur le terrain et les directives ou priorités sont trop vagues. Cette argumentation nous pousse à nous demander si la situation n'est pas ici contradictoire : d'une part, les cantons veulent consolider leur autonomie organisationnelle ; d'autre part, ils souhaitent davantage de directives fédérales, ou du moins des plus précises. La communication pourrait néanmoins être renforcée : certains cantons n'ont pas connaissance des études que mène la Confédération sur leur propre territoire, même s'ils reçoivent les résultats « après coup ». Cette situation engendrerait des doublons administratifs puisque les deux entités font parfois les mêmes évaluations de leur côté. Par exemple, dans un des cantons romands, il est reconnu que l'évaluation de la mise en

œuvre des biotopes s'effectue en parallèle à celle de la Confédération, mais aucune discussion n'a été lancée jusqu'à maintenant pour tenter d'obtenir un minimum de coordination. A cet égard, les cantons ont pour la plupart mal évalué la surveillance fédérale dans le questionnaire : celle-ci resterait encore rarissime sur le terrain.

### *Financement*

La grande majorité des cantons interrogés pensent que la contribution fédérale est inadaptée et ont dû revoir leurs objectifs à la baisse pour la période 2016-19. Ainsi, même si les cantons ont une autonomie d'organisation dans l'accomplissement de la tâche publique, la marge de manœuvre reste faible, puisque le financement est parfois à peine suffisant pour accomplir les objectifs de la convention. La liberté d'investissement reste donc limitée.

### *Contrôle fédéral*

La plupart des cantons romands émettent des doutes quant à l'utilité et l'efficacité du contrôle fédéral. Parfois, les responsables souhaiteraient que les représentants de l'OFEV soient davantage présents sur le terrain, afin de se rendre compte de la difficulté de la mise en œuvre à laquelle ils doivent faire face. Les responsables reconnaissent le besoin du rôle stratégique de la Confédération, mais déplorent le fait que cette dernière modifie parfois les directives ou priorités sans tenir compte des moyens cantonaux à disposition.

Ces changements sont difficilement supportés par les cantons qui ont toujours le même crédit qu'à l'origine et ne savent pas toujours comment s'en sortir. Dans le même contexte, les indicateurs et objectifs de la convention-programme sont donc trop vagues et difficilement atteints par les acteurs de cette politique publique. Le domaine de la nature et du paysage compte d'ailleurs le plus grand nombre d'indicateurs ; plus d'une centaine sont listés dans la stratégie fédérale ! Les entretiens ont donc pointé les limites de cette politique de subventionnement centrée sur l'output, qui ne correspond pas toujours aux programmes

environnementaux puisque les résultats ne sont visibles qu'antérieurement. Toujours dans ce contexte, il est intéressant de mentionner le séminaire sur les conventions-programmes de mai 2016 donné par Madame Barbara Haering à l'IDHEAP, dont les discussions portaient sur la déviance de ce système de subventionnement : en effet, les cantons seraient incités à privilégier des mesures dans des domaines ou régions où les objectifs et indicateurs convenus seraient plus faciles à réaliser.

Suite aux entretiens, il a également été intéressant d'observer que les cantons romands souhaitent un suivi fédéral plus fréquent. Jusqu'à maintenant, peu de contrôles financiers sont effectués par la Confédération sur l'argent investi. Selon les cantons, une visite toutes les périodes ne suffit pas à obtenir un contrôle efficace des investissements cantonaux. De plus, ils souhaitent que des critères d'exigences de l'office fédéral accompagnent le rapport annuel afin d'aider les cantons à connaître les requêtes fédérales. Parfois, il arrive que l'office fédéral informe le responsable cantonal que le tableau Excel du rapport annuel n'est complété que partiellement, sans donner davantage de précisions ou d'explications. Une autre remarque a été formulée par ces mêmes cantons qui se demandent pourquoi ce tableau comporte parfois toutes les tâches communes du domaine de l'environnement. La situation se complique alors considérablement au niveau administratif, puisque les responsables cantonaux doivent fusionner et adapter tous les formulaires sur un même tableau Excel, alors qu'ils ne s'occupent que d'une seule convention-programme. La solution la plus adéquate serait alors de prévoir un unique tableau par convention-programme.

Les cantons ne sont, pour la plupart, pas satisfaits de la charge administrative qui accompagne les conventions-programmes, devenue trop importante. Sans grand étonnement, ses tableaux Excel en sont partiellement la cause. Le calcul à effectuer dans le rapport annuel est souvent trop complexe pour certains cantons et surtout pour le domaine de la protection de la nature et du paysage. Le calcul se fait en fonction des hectares et des francs pour chaque indicateur. La planification des

hectares à traiter et les montants financiers à prévoir demeure très complexe en raison de la fluctuation des achats de parcelles ou la fluctuation des francs suisses. Si la planification est ardue, les périodes quadriennales le sont tout autant en raison de leur courte durée : dans le domaine de l'environnement, il n'est pas possible d'obtenir des résultats en quatre ans. Enfin, ces tableaux sont perçus trop rigides par certains cantons, répondant à une logique comptable, stricte, reposant sur les chiffres recensés des hectares protégés plutôt que sur des objectifs de longs termes.

### *Partenariat / hiérarchie*

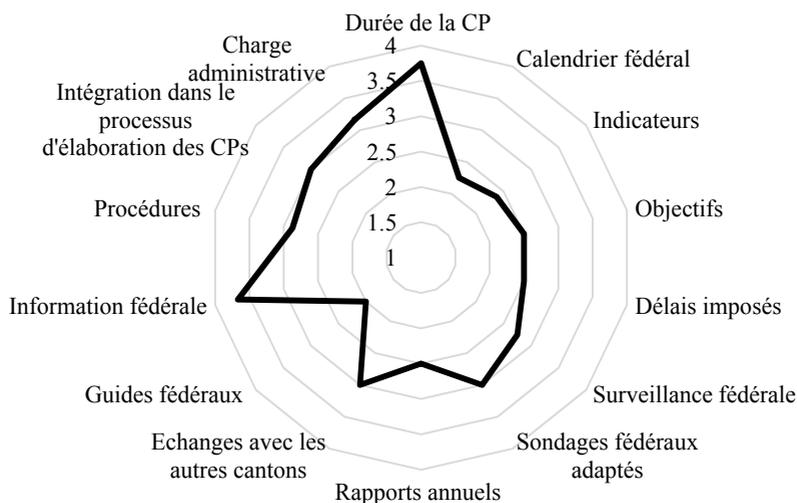
Pour certains cantons, il semblerait qu'un partenariat existe bel et bien, mais pour d'autres, il n'en est rien. Pour un de ces grands cantons romands, l'influence de la Confédération dans l'élaboration du programme est très forte : la Confédération définit seule les règles du jeu. Elle définit même le type de biotope et les espèces sur lequel le canton doit travailler. Pour ce canton, leur marge de manœuvre semble même réduire année après année. Intéressant aussi ; si des cantons romands se plaignent relativement fortement de la hiérarchie fédérale, les cantons alémaniques semblent eux beaucoup moins critiques. S'il fallait résumer les réponses à cette question, nous dirions que pour beaucoup des cantons entretenus, la logique de partenariat est bien présente, mais est loin d'être égale puisque la Confédération décide des montants financiers et des contrôles. Aussi, nous notons un clivage régional puisque la plupart des cantons romands trouvent la collaboration arbitraire, alors que tel n'est généralement pas le cas pour les cantons alémaniques.

### *Echanges d'expérience*

Les échanges d'expérience existent et sont organisés de manière régulière, notamment avec la CDPNP qui rassemble deux fois par année tous les responsables cantonaux de ce domaine et des représentants de l'OFEV. Les cantons interrogés se félicitent d'avoir mis sur pied cette conférence qui permet un échange renforcé entre eux. Afin de synthétiser les points importants des réponses données par les responsables

cantonaux, nous décidons de les illustrer avec un *spider graph* ; [1] étant la moins bonne appréciation et [4] étant la meilleure (figure 7).

**Figure 7 : moyennes des réponses récoltées auprès des personnes en charge de la CP Nature et paysage**



### 6.1.3 DISCUSSION ET SYNTHÈSE

Dans le Manuel de l'OFEV sur les conventions-programmes 2016-2019, nous pouvons prendre connaissance du bilan des expériences effectuées avec les conventions-programmes lors des deux premières périodes dans le domaine de l'environnement. Il semblerait qu'elles ont été concluantes et que les conventions-programmes ont prouvé leur efficacité. Lorsque nous mesurons l'efficacité, nous considérons le rapport entre les résultats escomptés (*outputs*) et les résultats obtenus (*outcomes*) (Van Dooren et

al. 2015 : 24). Or, ce ratio n'est pas toujours positif selon les résultats des entretiens effectués auprès des responsables cantonaux, notamment dans le domaine de la protection de la nature et du paysage. Certes, comme l'évoque le Manuel évoqué *supra*, le changement de paradigme, à savoir le passage d'un système basé sur le subventionnement de projets individuels à un système axé sur des programmes quadriennaux avec subventions globales ou forfaitaires, a fait ses preuves. Mais là encore, bien que ce changement de subventionnement soit généralement appliqué dans le domaine de la protection de la nature et du paysage, il ne l'est pas dans tous les domaines.

En outre, les auteurs du manuel constatent que la Confédération a bien su renforcer son pilotage stratégique et que les cantons ont une marge de manœuvre plus grande dans la mise en œuvre des objectifs convenus. Pourtant là encore, ce n'est pas ce que nous apprenons des entretiens effectués. En effet, si cette tâche semble en apparence de plus en plus maîtrisée, elle reste toutefois très complexe et étendue, demandant des ajustements constants. D'une part, le rôle stratégique de la Confédération est souvent critiqué du fait de son manque de compréhension du terrain cantonal, manquant parfois des informations capitales pour la définition d'objectifs réalisables. Ce manque de compréhension résulterait alors sur des problèmes de réalisation pour les cantons. D'ailleurs, les responsables cantonaux sont unanimes lorsqu'il s'agit d'évoquer l'anémie du financement fédéral. Selon eux, les priorités ou les urgences n'en deviennent même plus, faute de moyens financiers. Pour rappel, ces moyens financiers sont en réalité calculés sur la base de « contingents » en fonction de l'ampleur et de la qualité de la prestation proposée. Ces contingents sont par exemple la superficie du canton ou du périmètre des objets IFP. En réalité, l'approche choisie pour la répartition des moyens financiers se justifie par des fonds disponibles relativement modestes et surtout par la réduction des charges administratives des cantons. Ainsi, les fonds fédéraux restent limités, les objectifs inatteignables et la répartition pas toujours suffisante, selon la majorité des cantons.

La pratique s'éloigne encore un peu plus de la théorie lorsque nous évoquons la communication qu'entretiennent ces mêmes responsables cantonaux avec l'office fédéral. Apparemment, elle ne serait pas suffisante dans la mesure où certains cantons n'ont pas connaissance des projets en cours, que ce soit des évaluations ou encore des nouvelles directives fédérales. Dans le même registre, l'information fédérale pourrait être améliorée lorsqu'il s'agit de donner des explications quant aux décisions de subventionnement ou de modifications des rapports annuels rendus par le canton.

En outre, certains dysfonctionnements qui perdurent aujourd'hui s'apparentent fortement à ceux de la Nouvelle gestion publique, notamment lorsque nous parlons de la fixation des indicateurs et des objectifs ou encore de la charge administrative qui reste importante. Tous les cantons s'accordent pour dire que les indicateurs sont excessivement nombreux et doivent être réduits. Ces critiques ne sont pas très surprenantes dans la mesure où elles sont classiques aux nouveaux projets de réformes des dernières années. En revanche, la collaboration est grande avec les acteurs externes, tels que les universités, les hautes écoles ou encore les associations. La collaboration verticale s'est également assurément renforcée par des séances régulières avec l'office fédéral qui se déroulent dans une atmosphère très appréciée des responsables cantonaux. Ces derniers admettent avoir de bons contacts avec les représentants fédéraux, qui demeurent relativement accessibles par téléphone ou par mail.

En guise de conclusion, les résultats escomptés lorsqu'il s'agit de la distribution des rôles, de l'instauration d'un partenariat ou encore de l'allègement de la bureaucratie, ne sont aujourd'hui pas atteints. Au regard de ces obstacles, nous mettons en doute l'efficacité du système dans la protection de la nature et du paysage, qui, semble-t-il nécessite davantage d'ajustements. Nous verrons encore au chapitre 8 recensant et comparant tous les résultats entre domaines publics, que la convention-programme du domaine de la protection de la nature et du paysage reste encore lacunaire.

## 6.2 CONVENTION-PROGRAMME DANS LE DOMAINE DU BRUIT ET DE L'ISOLATION ACOUSTIQUE DES BÂTIMENTS

### 6.2.1 CONTEXTE ET PROGRAMME

En dépit des progrès réalisés dans la lutte contre le bruit routier, la population est aujourd'hui en de nombreux endroits plus fortement incommodée qu'il y a vingt ans. Les principales raisons de cette détérioration sont une circulation qui ne cesse d'augmenter et un trafic qui s'intensifie (14<sup>e</sup> bulletin de l'OFEV, mars 2015). En Suisse, une personne sur cinq est exposée durant la journée à son domicile à un bruit nuisible ou incommode dû à la circulation routière et une personne sur six durant la nuit.

L'objectif de la convention-programme pour la protection contre le bruit consiste à ramener les nuisances sonores dues au réseau des autres routes à un niveau supportable et non critique pour la santé de la population. Elle engage la Confédération et les cantons à lutter contre ces immissions<sup>29</sup> sonores sur le territoire cantonal concerné. A l'occasion de l'introduction des conventions-programmes, l'ordonnance sur la protection du bruit du 15 décembre 1986 a été révisée et un délai à 2018 a été fixé pour l'assainissement et le versement des contributions fédérales. La législation fédérale oblige donc les cantons et les communes à assainir leurs routes afin de réduire les nuisances sonores en dessous des limites légales. Les cantons sont responsables des routes cantonales hors traversée de localités et des routes principales suisses pour lesquelles ils reçoivent la part fédérale, alors que les communes sont responsables des routes cantonales en traversée de localités ainsi que des routes communales. Ce programme, selon les délais légaux en vigueur, est terminé en 2015 pour les routes nationales et doit se terminer en 2018 pour les routes cantonales et communales. A partir de ces dates, la

---

<sup>29</sup> *L'immission caractérise la concentration des polluants dans l'air ambiant. C'est le stade final du cycle de la pollution atmosphérique qui concerne la qualité de l'air après concentration des polluants primaires (issus de l'émission) et des polluants secondaires créés après transformation des polluants primaires.*

Confédération n'entre plus en matière en termes de subventions, mais l'obligation d'assainir reste en vigueur pour les détenteurs d'installations bruyantes. Fin 2014, l'OFEV estime qu'il existe encore 800 000 logements situés près d'une route occasionnant des bruits excessifs. En 2015 s'est achevée la deuxième convention-programme pour la protection contre le bruit et de l'isolation acoustique, or les délais n'ont pas été tenus et les retards sont encore importants. Le plan directeur de recherche « Environnement » pour les années 2017-2020 mentionne d'ailleurs que le bruit est un des axes prioritaires pour ces prochaines années.

Le cadastre du bruit routier, qui constitue la première étape de la procédure d'assainissement, permet de mettre en évidence tous les bâtiments comprenant des locaux sensibles soumis à des immissions sonores supérieures aux valeurs légales.

Initialement, l'Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) fixait au 31 mars 2002 le délai pour l'assainissement des routes. La révision de l'OPB du 1er septembre 2004 a reporté ce délai en ce qui concerne les routes nationales au 31 mars 2015, alors que pour les autres types de route, l'échéance est désormais fixée au 31 mars 2018 comme mentionné ci-dessus. Ainsi, ce sont des périodes entre 2012-15 et 2013-16 que sont accordés les subsides de la Confédération, prenant fin au plus tard en 2018. La réforme de 2004 a en réalité entraîné de nouveaux instruments en matière d'exécution et de procédures. Depuis 2004, une exécution efficace, cohérente et compréhensible est visée ainsi qu'une répartition équitable des fonds sur l'ensemble du territoire suisse. Le développement de revêtements durablement peu bruyants est une priorité de la recherche dans le domaine des routes. Les offices de l'OFEV et de l'office des routes (OFROU) encouragent la pose de revêtements peu bruyants pour tous les types de routes.

La législation suisse en matière de protection contre le bruit repose sur la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 7 octobre 1983. Ce texte est une loi-cadre, c'est-à-dire qu'il se limite à fixer des normes d'ordre général qui se basent sur trois principes fondamentaux :

- *principe de prévention* (art. 1 LPE) : les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou inconfortables seront réduites à titre préventif et assez tôt ;
- *principe de causalité* (art. 2 LPE) : le propriétaire d'une installation supporte les frais liés aux mesures prescrites dans la loi ;
- *principe des mesures prises à la source* (art. 11 LPE) : les émissions polluantes doivent être limitées par des mesures prises à la source. Dans le domaine de la lutte contre le bruit, cette loi a été précisée par l'OPB du 15 décembre 1986.

Cette ordonnance précise les critères servant à l'évaluation du bruit, ainsi que le concept de délimitation des émissions. L'évaluation du bruit nécessite une différenciation suivant chaque genre de bruit (trafic routier, chemins de fer, aéroports civils et militaires, industrie, installations et places de tir militaires).

L'OPB précise également qu'aux abords d'une route, de manière générale, les valeurs limites d'immissions doivent être respectées dans tous les locaux sensibles au bruit. Si tel n'est pas le cas, la route est soumise à assainissement. Par exemple, concernant les constructions en bordure des routes, communales, cantonales et nationales, les bâtiments construits avant 1985 doivent être protégés. Pour tous les bâtiments construits après cette date, c'est au constructeur de ce dernier de prendre les mesures nécessaires pour que le bâtiment soit conforme. Les communes doivent dès lors exiger que les propriétaires prennent des mesures particulières, notamment lors de la mise à l'enquête. Pour des nouveaux quartiers, les mesures prennent parfois la forme de buttes en terres ou de parois anti-bruit. Par contre pour des bâtiments isolés, les mesures se résument en général à la pose de fenêtres adaptées<sup>30</sup>.

Selon l'article 16 de l'OPB, les frais liés à l'assainissement sont supportés par le propriétaire de l'installation qui est, dans le cas d'installations routières, presque exclusivement une collectivité publique

---

<sup>30</sup> *Rapport de la commission thématique des infrastructures liées aux transports et à la mobilité, mai 2013, canton de Vaud*

(Confédération, canton ou commune), sachant qu'il pourrait toutefois arriver qu'une route privée pose également des problèmes de bruit. Cela implique que l'assainissement doit être entrepris par la Confédération pour les routes nationales, par le canton pour les routes cantonales et par les communes pour les routes communales. Il n'existe pas, dans le canton, de routes privées nécessitant un assainissement du bruit routier. Aujourd'hui, les personnes exposées à un bruit excessif peuvent tenter une action en justice contre le propriétaire de l'installation responsable du bruit. L'action au Tribunal fédéral pour réclamer les dommages et intérêts est reçue dans le cas d'immissions de bruit qui sont supérieures à la valeur limite d'immission ou si le bruit n'était pas prévisible au moment de l'achat de la propriété.

Il existe une jurisprudence qui fait mention de cas de propriétaires touchés par le bruit excessif de l'exploitation d'un aéroport. Il est intéressant de la mentionner car elle a déjà été appliquée par analogie aux riverains d'une route dont le bruit du trafic dépasserait les valeurs légales de manière importante. Cependant, le Conseil fédéral a donné son accord le 16 mai 2012 à une nouvelle orientation à donner au système d'indemnisation en cas de bruit excessif : la jurisprudence serait alors remplacée par la loi sur la protection de l'environnement. La nouvelle réglementation prévoit que les propriétaires concernés toucheront automatiquement des montants compensatoires périodiques pour la moins-value de leur qualité de vie<sup>31</sup>. En effet, un système de versement périodique permettra de tenir compte d'un changement de situation, comme l'augmentation ou la réduction du bruit. Ainsi, le propriétaire d'une installation qui réduit ses émissions sonores devra verser des montants moins élevés. Le DETEC a été chargé d'élaborer pour fin 2013 un projet législatif, qui a été envoyé ensuite en consultation. Ce système permet donc de réduire les nuisances sonores par le biais d'incitations économiques dynamiques.

Avec l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi, la Confédération démontre clairement sa volonté d'accentuer la pression sur les cantons pour que ces

---

<sup>31</sup> *Initiative parlementaire Hegetschweiler 02.418 et motion CEATE-CE 08.3240*

derniers procèdent dans le délai imparti à l'assainissement des routes bruyantes. L'importance pour le canton d'assainir son réseau routier d'ici à 2018 en devient alors plus forte, puisque d'une part, elle doit lisser les investissements jusqu'à ce terme en profitant des subventions que la Confédération octroie encore aujourd'hui et, d'autre part, éviter le paiement de compensations financières pour des routes qui devront finalement et malgré tout, être assainies.

En ce qui concerne la convention-programme liée à la mise en œuvre de mesures de protection contre le bruit et d'isolation acoustique, le calcul de la contribution est fixé par le biais d'une répartition des mesures par catégorie. De 1985 à 2004, les contributions fédérales dans le cadre de la lutte contre le bruit couvraient 50% du coût des projets cantonaux. Désormais, la Confédération finance les projets cantonaux à hauteur de 32% (de la part du projet consacrée à la lutte contre le bruit) pour la pose de revêtements phono-absorbants, 25% pour les parois anti-bruit et la modération de trafic, et 15% pour les études.

Malgré l'efficacité des écrans à réduire le bruit, la mise en place d'une telle mesure en milieu urbain est plus onéreuse qu'un changement de revêtement routier et souvent difficilement réalisable pour des raisons techniques et d'intégration dans le paysage. De plus, par rapport à la première période de conventions (2008-2011), la priorité est mise sur les mesures prises à la source, notamment par la pose de revêtements silencieux. C'est pourquoi, l'OFEV accorde, en sus du taux de subventionnement mentionné ci-avant, une subvention supplémentaire de 25 francs par mètre de chaussée pour la pose de revêtements phono-absorbant de dernière génération (LNA - Low noise asphalt).

Pour les projets liés aux routes communales, le canton est responsable de la redistribution aux communes de la part de subvention fédérale qui leur revient, dans le cas où les communes concernées décideraient d'assainir les axes le long desquels le bruit routier dépasse les valeurs limites susmentionnées.

### *Bases légales*

Les mesures d'assainissement du bruit se divisent en deux : d'un côté nous retrouvons les routes nationales et de l'autre, les « autres routes », soit les routes cantonales hors localités et les routes principales suisses, ces dernières étant concernées par les conventions-programmes.

L'assainissement du bruit routier repose sur les bases légales suivantes :

- Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01)
- Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN, RS 725.11)
- Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales
- Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit
- Ordonnance du 18 décembre 1995 sur les routes nationales
- Ordonnance du 8 avril 1987 sur les routes principales
- Ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière
- Ordonnance du 18 décembre 1991 concernant les routes de grand transit
- Arrêté fédéral du 21 juin 1960 sur le réseau des routes nationales

Les bases légales appliquées par les CPs pour la protection contre le bruit et l'isolation acoustique sont les suivantes :

*Art 50 LPE* : la Confédération participe aux coûts des mesures de protection contre le bruit (...) à prendre lors de l'assainissement des autres routes. Le montant des subventions est fixé en fonction de l'efficacité des mesures.

*Art. 13-27 et art. 48a OPB* : ordonnance sur la protection contre le bruit

*LUMin* : ordonnance sur l'imposition des huiles minérales ; « La Confédération utilise la part du produit de l'impôt sur les huiles minérales affectée au trafic routier notamment pour les contributions aux frais des mesures de protection de l'environnement nécessitées par le trafic routier ».

### *Avant la RPT*

Avant la réforme de la répartition des tâches de 2008, le mode opératoire était très complexe. Les travaux d'assainissement destinés à réduire les nuisances sonores des routes impliquaient la compétence des cantons et les subventionnements fédéraux étaient versés selon les projets au « cas par cas ». Cela impliquait de nombreux dossiers, souvent atteignant le nombre de communes que comptait le canton.

Parce que les cantons étaient en charge de l'assainissement des routes cantonales, ils bénéficiaient d'une partie du produit de l'impôt sur les huiles minérales (LUMin) pour réaliser les mesures nécessaires (mesures sur la chaussée, parois, fenêtres antibruit). Le montant alloué dépendait de la catégorie de la route (nationale, principale ou autre), de la capacité financière des cantons, ainsi que de l'ampleur du projet d'assainissement. Sur la base du cadastre de l'exposition au bruit, les cantons élaboraient des projets dont le volet acoustique était évalué par l'OFEV (Manuel de l'OFEV, 2015). L'OFROU était en charge de la réalisation technique et de la gestion du trafic et garantissait les contributions fédérales, qui étaient ensuite versées aux cantons à la réception des factures. Mais, dans tous les cas, les cantons devaient financer les travaux d'assainissement avant de recevoir les contributions fédérales provenant de l'impôt sur les huiles minérales. Cette manière de procéder avait notamment pour effet de ralentir les travaux (Manuel de l'OFEV, 2015).

Avant l'entrée en vigueur de la réforme, l'assainissement était entrepris par les cantons pour les routes cantonales hors traversée de localité et par les communes pour les routes cantonales en traversée de localité et pour les routes communales. Pour les routes nationales, l'assainissement était géré par les cantons.

### *Après la RPT*

Avec l'entrée en vigueur de la RPT, les routes nationales sont passées sous l'entière responsabilité de la Confédération. Pour les routes principales, les cantons reçoivent, en vertu de la RPT et de la LUMin, des

contributions fédérales globales obtenues par une pondération sur la longueur totale du réseau de routes principales (Manuel de l'OFEV, 2015). Ces contributions permettent d'indemniser les dépenses. Pour les autres routes, un rapport de partenariat est censé s'établir avec les conventions-programmes. Le Manuel de l'OFEV précise que « l'objectif est de parvenir à réaliser les opérations d'assainissement des routes principales et autres routes d'ici 2018 et d'appliquer de nouveaux critères pour déterminer le montant des contributions fédérales. L'application de la RPT s'est donc traduite par une certaine redistribution entre les cantons ». Contrairement aux adaptations formelles ci-dessus, aucune modification n'a été apportée aux dispositions matérielles relatives à la protection contre le bruit.

#### *Situation actuelle*

L'assainissement du bruit des routes nationales, des routes principales d'importance nationale et des autres routes pour la première période s'est élevé à environ 4 milliards de francs. La moitié de ces coûts totaux est occasionnée par les routes nationales (Manuel OFEV, 2015). A la fin de l'année 2008, 40 % des routes nationales avaient déjà bénéficié d'un assainissement, tandis que 42 % se trouvaient encore en phase d'étude de projet ou d'exécution. Avec un total de 300 millions de francs, les routes principales suisses ne représentent qu'une faible part des coûts d'assainissement du bruit. Fin 2008, 21% des routes principales étaient assainies, et 45% se trouvaient encore en phase d'étude de projet ou d'exécution. Les autres routes, qui entrent dans le champ des CPs de la RPT, induisent une charge d'assainissement représentant 44 % des coûts totaux. Etant donné que pour les autres routes seulement 15 % de l'ensemble des travaux d'assainissement ont pu être achevés jusqu'à fin 2008 et que 36 % se trouvent encore en phase d'étude de projet ou d'exécution, il est évident que la plus grande nécessité d'intervenir se situe à ce niveau. En même temps, le réseau des autres routes est le plus long (67 200 km) et le plus difficile à assainir, car il traverse en grande partie des zones habitées.

Au cours de la première période de programme, il était convenu de poser un très grand nombre de fenêtres antibruit, notamment en milieu urbain. Selon le principe de la lutte contre le bruit à la source, cette tendance a été contrecarrée au cours de la deuxième période par une promotion particulière des mesures proches des sources, soit la pose de revêtements de routes peu bruyants adaptés aux faibles vitesses. Ces revêtements sont de plus en plus opérationnels et font l'objet d'un grand projet de recherche avec l'OFROU.

Selon un des responsables du bruit routier dans le canton de Berne, les mesures se sont avérées efficaces, mais aussi insuffisantes pour protéger la population. Parmi les mesures à la source, la plus efficace a été la pose de revêtements silencieux. Ils permettent de réduire le bruit directement là où il est généré. A partir de 35 km/h environ, le roulement des pneus sur la chaussée est la principale source de bruit émanant d'une voiture. L'écart entre la capacité de réduction sonore des revêtements traditionnels et celle des revêtements les plus performants peuvent atteindre 9 dB. Le trafic est réduit à un huitième de son niveau actuel. Mais ces revêtements doivent être changés plus souvent et sont plus chers que les revêtements standards.

Au cours de la première période de programme, le critère de qualité se fondait avant tout sur l'indice d'efficacité pour les routes (IeR). Le coût et l'utilité ainsi que le nombre de personnes protégées entrent principalement en ligne de compte dans cet indicateur caractérisant l'efficacité. Concrètement, il s'obtient en divisant le coût total de l'ensemble des projets sur une durée de programme par le produit du nombre de personnes protégées et de la diminution moyenne des nuisances sonores pondérée sur la totalité des projets. Au cours de cette première période, il est apparu que la détermination de l'IeR était souvent trop complexe. Pour remédier à cette difficulté et parvenir à une simplification, le taux de contribution a été désormais fixé par catégorie de mesures mises en œuvre. Dans le nouveau programme des mesures prises dans le manuel de l'OFEV, nous retrouvons ainsi des objectifs pour la protection contre le bruit et pour l'isolation acoustique respectivement.

Pour chacun, des indicateurs de prestations et de qualité ont été définis, ainsi que le montant des contributions fédérales. L'estimation de la valeur intrinsèque du projet se base dès lors sur un indicateur de priorisation et l'estimation globale de la valeur de la CP repose sur l'indicateur source (Manuel OFEV, 2015)

Le tableau suivant indique les coûts totaux qui seront vraisemblablement occasionnés par l'assainissement du bruit des autres routes de 2008 à 2018 (Tableau 10). Pour atteindre l'objectif d'assainissement des routes d'ici 2018, le besoin financier augmente pour la deuxième période de programme (de 2012 à 2015).

**Tableau 10 : besoin financier de l'assainissement du bruit des autres routes (arrondis en millions de francs)**

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
60	95	135	145	175	160	240	120	90	70	100

#### *Contenu de la convention-programme*

Les principaux points traités dans une convention-programme pour la protection du bruit et de l'isolation acoustique sont généralement les mêmes que pour les autres conventions-programmes.

Sur demande du canton, la Confédération lui verse les contributions convenues dans le cadre des crédits autorisés, chaque année en deux tranches ; en avril et septembre. Le versement des tranches est dans tous les cas lié au respect du délai de livraison et à l'intégralité des rapports annuels. Chaque année, le canton informe la Confédération sur la progression des mesures, sur le degré de réalisation des objectifs, sur les contributions fédérales déjà touchées et sur les moyens mis en œuvre en vue d'atteindre les objectifs. Le reste des dispositions sont les mêmes que les autres conventions-programmes déjà étudiées.

Le calcul de la répartition des moyens financiers se base sur plusieurs critères. Pour rappel, si tous les critères – fixés au préalable par la

Confédération – sont remplis, alors les cantons ont droit de percevoir les taux de contribution suivants :

<b>MESURES</b>	<b>TAUX DE CONTRIBUTION</b>
REVETEMENTS SILENCIEUX	32%
ECRANS ANTIBRUIT	25%
MESURES D'ATTENUATION DU TRAFIC	25%
COUTS D'ETUDE DU PROJET	15%
FENETRES ANTI-BRUIT	400 frs

*La procédure d'élaboration de la convention-programme entre les services concernés*

La procédure d'élaboration de la convention-programme en question est la même que la plupart des autres conventions. Le canton établit d'abord une estimation financière basée sur des questions techniques et politiques : qu'est-ce qui est réalisable et combien cela va-t-il coûter ? Les communes ne sont généralement pas consultées en amont, mais seulement une fois que la convention-programme est établie entre la Confédération et le canton et la subvention fixée. Dans le cas où les communes ont des remarques, il est possible qu'elles les transmettent au canton, ce qui arrive pourtant rarement. Après la consultation des communes vient l'étape de la finalisation de la négociation entre l'OFEV et le canton concerné. La mise en œuvre programmée, le canton soumet ensuite les projets de travaux au marché public, choisissant alors les mandataires les plus avantageux au niveau financier. Malgré l'ouverture des projets au marché public par le canton, les bureaux spécialisés dans les études du bruit sont parfois rares ou peu nombreux dans le canton qui, de ce fait, choisira toujours les mêmes pour ses études statistiques du bruit. Les experts qui collaborent avec les cantons peuvent être issus de différents bureaux : génie civile, environnement, géomètre ou encore acoustique pure. La

convention-programme est ensuite mise en consultation publique mais il est rare qu'elle soit consultée par des acteurs externes.

Les communes ne se sentent souvent pas concernées par les négociations des conventions-programmes. En effet, elles deviennent intéressées seulement si elles entament des travaux touchant au bruit routier puisque elles demanderont un financement au canton. Dans ce cas, il appartient aux communes de s'inscrire dans le programme. « Les communes, responsables des routes cantonales en traversée de localité ainsi que propriétaires des routes communales, paient en effet la plus grande part des mesures d'assainissement contre le bruit<sup>32</sup>. »

#### *Bilan de la première période (2008-2011)*

Dans plusieurs cantons, les objectifs fixés lors de l'établissement de la convention-programme pour la période 2008 à 2011 n'ont globalement pas été atteints pour plusieurs raisons. Dans les cas de Neuchâtel<sup>33</sup> par exemple, elles sont les suivantes :

- « dans la majorité des cas, il n'a pas été possible d'intervenir sur une chaussée pour un renouvellement de la couche de surface sans déclencher des interventions sur l'infrastructure de la route. Ces dernières ne pouvant pas être prises en compte dans la convention-programme, les travaux d'assainissement du bruit ont été subordonnés aux moyens financiers mis à disposition pour l'entretien courant des routes qui ne permettaient que de répondre aux urgences en la matière ;
- le service des ponts et chaussées n'a obtenu le crédit d'investissement cantonal nécessaire qu'une année après la signature de la convention-programme ;
- les communes qui souhaitaient profiter des travaux du service pour renouveler leur cadastre souterrain devaient solliciter les

---

<sup>32</sup> *Rapport de la commission thématique des infrastructures liées aux transports et à la mobilité, mai 2013, canton de Vaud*

<sup>33</sup> *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 24 millions de francs lié à la RPT sur la CP bruit pour période 2012-15, janvier 2013, p. 5*

crédits nécessaires auprès de leur législatif, ce qui a généré d'importants reports de projets. »

En plus de ces problèmes de *spillovers*, financiers ou de reports soulevés par le canton de Neuchâtel, nous pouvons compléter cette liste par des problèmes récurrents au sein des autres cantons. Nous le verrons d'ailleurs dans la partie analytique de cette thèse avec le résultat qu'ont donné les entretiens (Tableau 11).

**Tableau 11 : problèmes repérés lors de la période 2008-11 (bruit et l'isolation acoustique) – perception des cantons**

Cantons	Confédération
Suivi annuel (art. 20 OPB) à transmettre sur liste Excel trop complexe qui demande trop de travail. Indicateurs de contrôle trop complexes à comprendre par les cantons.	Tableau Excel qui est également trop complexe à analyser. Stratégie fédérale à simplifier.
Beaucoup d'inconnues dans la première période car les études restaient encore à faire ; changements des objectifs au cours de la CP, ajout de communes	Pas assez de visites sur le terrain, mais impossibilité de les augmenter. Fuite d'information qui péjore le rôle stratégique de la Confédération
Enchevêtrement des calendriers : la première CP se reporte sur la deuxième pour certains cantons	Réception de tous les rapports annuels en même temps qui rend difficile le traitement de tous les dossiers dans les délais
Délai fixé à 2018. Travaux qui ne seront pas finis. Le canton devra payer les mandataires, mais sans subventions, il n'a pas de moyens suffisants	Flou normatif pour « l'après-2018 »

Source : entretien service du Bruit et trafic routier – Assainissement, Etat de Vaud, avril 2007 et rapport final – études préliminaires du bruit routier des routes cantonales et communales – ouest lausannois, septembre 2010

*2015 : un délai non tenu*

L'histoire ne fait que se répéter car sur la base de l'OPB de 1986, les routes auraient déjà dû être mises aux normes pour 2002. Mais face aux problèmes de financement et de travaux, le Conseil fédéral avait décidé en 2004 de prolonger le délai jusqu'en mars 2015. L'OFROU en charge des routes nationales depuis 2008 a confirmé l'existence du problème de délai actuel. De leur côté, les cantons doivent eux aussi assainir leurs routes même s'ils ont jusqu'en mars 2018 pour le faire. C'est en effet à cette date que la Confédération est supposée cesser de subventionner les travaux de lutte contre le bruit.

Toutefois, tout porte à croire que ces délais ne seront pas tenus (selon l'OFEV). Dans ce cas, les victimes du bruit pourront exiger des dédommagements. Afin d'avoir une idée du coût des possibles démarches à venir, l'OFEV s'est livré à une simulation sur la base de l'exemple de l'aéroport de Zurich. Ses exploitants ont estimé à 405 millions de francs la somme que devraient occasionner les demandes d'indemnités. En extrapolant, l'office arrive à la somme globale de 19 milliards de francs, dont une grande majorité, 14,5 milliards, porterait sur les nuisances des routes. De telles perspectives effraient évidemment les responsables fédéraux et les CFF. Les services de la Conseillère fédérale Doris Leuthard imaginent abolir ce système actuel, dans lequel l'indemnisation porte notamment sur la perte de valeur subie par les propriétaires de biens immobiliers. Pour éviter des plaintes sur une somme pharaonique, la Confédération a réfléchi à une Norme de compensation du bruit (LAN) en décembre 2013, suite à une intervention parlementaire qui concernait le bruit des avions. Cette nouvelle norme qui devait être introduite en 2015, met en place un système général dans lequel le propriétaire de la route (Confédération, cantons et compagnies ferroviaires) doit verser aux habitants une compensation annuelle selon les décibels qui dépasseraient la valeur limite, en tenant compte de la valeur du logement. Si ce projet devait permettre à la Confédération d'économiser 370 millions de francs, il a été bien évidemment mal accueilli par les cantons, car les montants seraient extrêmement élevés pour eux. L'OFEV évoquait plus

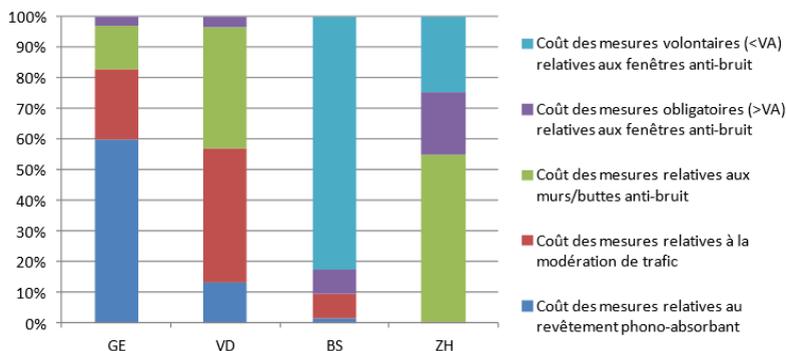
précisément que les coûts estimés pour les routes cantonales s'élèveraient à 1.4-2.8 millions par année et pour les routes communales à 1.7-3.4 millions par année. Ces coûts seraient à la charge surtout des cantons et des communes, propriétaires de la plupart des axes routiers. Les compensations seraient automatiques et abondantes, alors que l'ancien système freinait les versements compensatoires versés aux cantonaux.

Les mesures de protection du bruit ont une application très différente entre les cantons. Comme nous le montre le prochain graphique, Genève mise principalement sur la pose de revêtements phono-absorbants pour assainir ses axes routiers (figure 8). La modération de trafic et la construction de parois anti-bruit représentent une part plus modeste des investissements genevois, et la pose de fenêtres isolantes est pour l'instant négligeable. Dans le canton de Vaud, ce sont la modération de trafic et la construction de parois anti-bruit qui sont favorisées par les autorités. La pose de revêtements phono-absorbant s'élève à moins de 15% des investissements vaudois, tandis que la pose de fenêtres isolantes représente la portion congrue avec moins de 5%.

La situation est encore différente à Zurich (données à l'exclusion des mesures planifiées en ville de Winterthur), où plus de la moitié des fonds est consacrée à la construction de parois anti-bruit. Le reste est consacré à la pose de fenêtres isolantes, avec une contribution approximativement paritaire entre les mesures volontaires et les mesures obligatoires.

### Figure 8 : répartition des mesures planifiées 2008-2011 selon leur coût par canton (bruit)

Figure 3 : Répartition des mesures planifiées 2008-2011 selon leur coût par canton



Source : évaluation de la protection contre le bruit, model « enquête comparative des politiques de protection contre le bruit routier dans 3 cantons », Genève 7 août 2011

Les conventions-programmes sont ainsi également employées de manière variable et laissent aux cantons une marge de manœuvre considérable en termes de réalisations au cours d'une période donnée. Aussi bien à Zurich que dans le canton de Vaud, les mesures inscrites dans les conventions-programmes sont considérées comme indicatives, les mesures alternatives pouvant être facilement substituées aux mesures « normales » prévues.

#### Conclusion

La question qui se pose dans tous les services cantonaux de lutte contre le bruit est : que va-t-il se passer après le délai de 2018 ? Pour beaucoup de responsables cantonaux et fédéraux, il est évident que des conventions-programmes vont naturellement suivre, mais l'assise officielle reste à être précisée. Néanmoins, les conventions-programmes 2016-2018 ont déjà été signées dans plusieurs cantons.

Les améliorations les plus urgentes à faire se passent au niveau des tableaux des rapports annuels et la coordination des calendriers fédéraux et cantonaux afin d'obtenir une procédure rapide et claire.

## 6.2.2 BILAN DES ENTRETIENS

### *Procédure – coordination*

Avant la RPT, le financement fédéral fonctionnait sur des subventions spécifiques. « C'était dossier par dossier, projet par projet » argumentait un des responsables romands. Dans ce canton romand, il existait plus d'une centaine de projets à traiter, un pour chaque commune participante. Cette façon de procéder était très lourde puisqu'elle exigeait de nombreuses tâches administratives. Après la RPT, les subventions globales ont permis de donner plus de liberté d'action aux cantons et de réduire ces charges administratives. Les procédures actuelles ont donc été très bien notées par les cantons dans le questionnaire.

En revanche, des ajustements concernant les procédures actuelles restent à être entrepris : « Actuellement, si un habitant au bord d'une route se plaint du bruit, il doit ouvrir une action juridique contre le propriétaire de la route, qui est souvent le canton. Cela passe devant les tribunaux. Parfois ces derniers donnent raison à l'habitant et le canton doit lui verser un préjudice financier ». Ce système était malgré tout complexe et trop lourd au niveau administratif. Cependant la nouvelle proposition fédérale de 2013 reposant sur des compensations annuelles est jugée comme abusive par plusieurs cantons de l'échantillon sélectionné. Ils se sentent poussés par la Confédération, alors qu'ils font déjà le maximum. Ainsi, le comité de la Conférence des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) rejette ce nouveau système. Le projet est actuellement en cours de discussion, mais rien ne semble être prévu avant la fin des délais de l'assainissement des routes cantonales et communales au 31 mars 2018.

Aussi surprenant que cela puisse paraître, la durée de la convention-programme est très bien notée par les responsables cantonaux, alors que

les objectifs ne sont pas atteints ou sujets à d'importants prolongements de délais. De plus, l'actuelle convention-programme est censée s'achever en 2018, sans qu'une autre convention-programme soit explicitement prévue. Néanmoins, les cantons ne jugent pas cela alarmant et pour la plupart, pensent qu'un autre contrat va logiquement suivre.

Quoiqu'il en soit, ce domaine public n'a pas été facilement adopté par les conventions-programmes. En général, les projets demandent successivement une étude du bruit, une mise à l'enquête, une soumission des travaux au Conseil d'Etat avant d'être enfin mis en œuvre. Selon un des cantons alémanique entretenus, la période 2008-11 a débuté avec des études de bruits sonores qui ont duré deux ans ; la première année a demandé d'importantes études techniques et la seconde année a fait l'objet d'une longue procédure de décisions administratives. La procédure est très vite devenue laborieuse. Parfois, les cantons ne pouvaient que constater des doublons dans les évaluations. Encore en 2015, certains cantons romands constataient un important enchevêtrement des travaux. En guise de synthèse, nous résumons les problèmes par des projets qui se chevauchent, les études de bruits qui se recourent et la complexité du programme qui augmente.

Dans ce domaine, il a également été question de la faible capacité d'innovation de la Confédération. Même chose ici : est-ce vraiment la Confédération qui doit initier, innover ? ou sont-ce les cantons souverains ? Un des cantons romands s'exprime sur le sujet : « Nous sommes très novateurs, nous sommes suivis par plusieurs autres cantons. Toutefois, ce n'est seulement qu'il y a 1-2 ans que la Confédération a lancé un programme d'étude pour savoir si cela valait la peine de poser les revêtements phonoabsorbants (2013-14). Puis soudain, elle a tout arrêté et aucun rapport n'est en sorti. Les études étaient pourtant assez avancées. Nous aurions aimé avoir des explications ».

Dans certains cantons, la participation des communes dans le processus en amont des conventions-programmes est importante. Cette participation

est souvent volontaire et c'est souvent les grandes communes qui sont les plus enclines à y participer du fait du nombre important de route à assainir.

#### *Collaboration avec les communes ou autres acteurs externes*

A l'opposé de certains autres cantons, un des cantons romands privilégie une forte collaboration avec les citoyens et les communes. Lorsque le citoyen vient se plaindre du bruit, les responsables politiques en tiennent compte, notamment en termes de priorités et en termes d'assainissement. Les avis des communes sont également fortement pris en considération dans ce canton romand, notamment concernant les routes communales à assainir. C'est le service de l'environnement du canton qui s'occupe d'avertir et de consulter les communes, mais lorsque cela arrive trop tard, c'est le service des routes qui s'en occupe.

Cela ne concerne cependant que rarement l'ensemble des communes. Le canton collabore généralement avec d'autres acteurs, externes ou internes, tels qu'avec le service d'aménagement du territoire, le service des routes, le service du génie civil, mais aussi les services délivrant les autorisations de construire. Bien que les communes collaborent activement dans le cas de certains cantons, ce n'est toutefois pas le cas entre cantons. Malgré l'existence de plusieurs commissions ou conférences intercantionales telles que le Cercle Bruit ou encore la Conférence des chefs de service de la protection de l'environnement (CCE), les cantons ne communiquent manifestement pas suffisamment sur tous les enjeux qui concernent les conventions-programmes.

#### *Documents fédéraux*

Les délais fixés pour ce domaine public représentent également un problème selon la majorité des cantons entretenus. L'ordonnance sur la protection du bruit (OPB) a été rédigée en 1987 et fixait un délai de 15 ans, soit jusqu'en 2002. C'est seulement en 2004 qu'elle a été révisée,

laissant un « trou juridique » de deux ans<sup>34</sup>. En 2002, le délai de l'OPB étant passé, c'est à ce moment-là que les riverains de l'aéroport de Zürich ont attaqué l'aéroport en demandant les indemnités sous le coup de la loi sur l'expropriation. Cette situation a représenté un cas d'école. Le nouveau délai a été décidé en 2004, soit de 2015 pour les routes nationales et 2018 pour les routes cantonales et communales. Comme déjà mentionné, les cantons n'ont aucune information concernant l'après 2018, mais la plupart sont convaincus qu'une autre convention-programme entrera logiquement en vigueur à la fin de la période. Donc même si certains déplorent un manque d'information fédérale concernant les délais, cela ne semble pas les inquiéter outre mesure.

### *Communication*

Comme cela était le cas pour le domaine de la protection de la nature et du paysage, un des problèmes récurrents des cantons est le Manuel de l'OFEV 2008 qui manque de détails quant à l'attribution des subventions. Selon la plupart des cantons, les pourcentages sont fixés de manière très générale. Par exemple, le pourcentage concernant les revêtements phono-absorbant ne fait aucune mention de ce qui les composent alors qu'il faut compter les travaux de bordure, le revêtement fraisé, les couches inférieures, les couches de roulement, le marquage ou encore la signalisation. Ce manque d'information peut être toutefois bénéfique au canton qui peut alors avoir une marge d'appréciation beaucoup plus grande. Nonobstant les lacunes du Manuel, les cantons s'accordent à dire que les informations transmises par l'OFEV sont généralement suffisantes. Le manuel a été depuis édité et publié en 2015. Les cantons ont été consultés, il est donc évident que des améliorations y ont été apportées.

---

<sup>34</sup> « Modification de l'OPB. Prolongation des délais d'assainissement pour les routes » Résultats de la procédure de consultation du 26 mars 2002, Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication, 16 septembre 2002

### *Contrôles fédéraux*

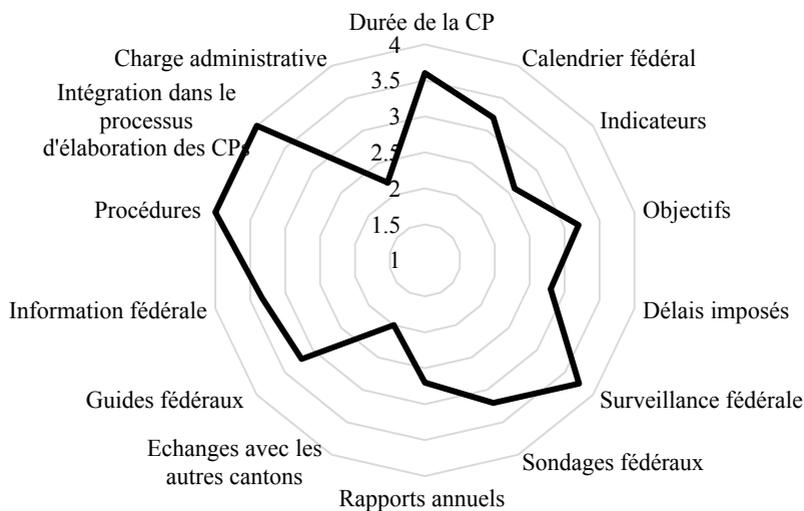
Dans le domaine de l'assainissement du bruit, la surveillance de l'OFEV est visible et régulière mais non les sondages. Ceux-ci doivent être améliorés et plus fréquents selon certains cantons. Pour eux, une visite d'une demi-journée des responsables fédéraux sur le terrain semble insuffisante et en souhaitent davantage.

### *Partenariat / hiérarchie*

Aujourd'hui, la Confédération a une supervision très générale alors qu'auparavant, elle regardait et approuvait chaque dossier. « Nous avons donc une grande simplification avec le système des conventions-programmes ». Selon un des cantons romands, l'OFEV pilote bien le niveau stratégique, mais l'OFROU, qui est censé être le moteur pour tout ce qui est construction et innovation, ne joue pas du tout ce rôle. L'OFROU a été créé en 1998 et est l'autorité compétente pour l'infrastructure routière et le trafic individuel. D'après ce canton, il étudie des solutions qui existent déjà depuis une vingtaine d'années, mais qui les découvre aujourd'hui. « L'OFEV est très demandeur de nouvelles technologies pour le domaine de l'environnement, l'OFROU par contre ne veut pas les poser sur les routes, autoroutes, ne prend aucun risque donc laisse les cantons faire les essais d'abord. Alors qu'il est censé être le moteur ! ». Cette remarque est assez intéressante du point de vue de deux principes régissant la RPT : celle du partenariat et de la distribution des rôles entre la Confédération et les cantons. En effet, nous pourrions nous demander où se trouve la limite de l'action fédérale dans la collaboration verticale censée être « partenariale ». Est-elle la seule à devoir innover, proposer et évaluer ? Si tel est le cas, nous reviendrions alors sur des éléments de fédéralisme d'exécution. Les cantons ne feraient « qu'exécuter » et leur autonomie organisationnelle ne serait pas exploitée comme la Constitution le prévoit (art. 47 al. 2). La pratique témoigne alors d'une situation qui n'est pas si simple...

De nouveau, nous souhaitons illustrer les points importants qui ressortent du questionnaire distribué aux responsables du domaine du bruit [1] étant la moins bonne appréciation ; [4] la meilleure (figure 9).

**Figure 9 : moyennes des réponses pour la CP concernant la protection du bruit routier**



### 6.2.3 DISCUSSION ET SYNTHÈSE

La formulation des indicateurs dans la convention-programme semble être un des principaux problèmes pour le domaine du bruit. Le manuel de l'OFEV 2016-2019 précise qu'il y a deux types d'indicateurs : d'une part,

sont utilisés des indicateurs de *prestation* qui se réfèrent au nombre de personnes protégées, et plus précisément à la réduction de l'exposition des personnes au bruit routier avec comme objectif une réduction des immissions au-dessous des valeurs limites. D'autre part, sont appliqués des indicateurs de *qualité* qui représentent des outils d'évaluation qualitatifs mis en place et calculés par l'office fédéral. Dans cette perspective, l'évaluation des conventions-programmes s'effectue sur deux niveaux distincts : au niveau des différents projets d'un canton (indicateur de polarisation) et au niveau intercantonal (indicateur source). Ces indicateurs sont souvent très difficiles à atteindre du fait de l'ampleur de la tâche. Nous ne sommes donc pas surpris de constater la négativité des réponses au questionnaire.

L'assainissement du bruit des routes nationales, cantonales et autres routes représente un total de 4 milliards de francs, dont la moitié est occasionnée par les routes nationales. Pour rappel, 80% sont des mesures « architecturales », soit les parois antibruit ou les couvertures anti-bruit, 1% sont investis dans les mesures à la source, à savoir les revêtements silencieux et les réductions de vitesse et 18% environ sont investis dans les structures de remplacement, comme les fenêtres antibruit. Le problème des indicateurs va de pair avec les délais fixés dans la convention-programme, puisqu'ils ont été fixés à 2015 pour les routes nationales et à 2018 pour les routes cantonales et communales. Alors que les objectifs n'ont généralement pas été atteints pour 2015, ils ne le seront certainement pas non plus pour 2018. C'est pourquoi une convention-programme 2016-2018 est venue prolonger ce délai, sans toutefois résoudre les problèmes d'exécution, ni les modalités d'indemnisation au bruit.

Concernant le financement, il semblerait que la participation fédérale aux mesures d'assainissement du bruit des routes cantonales et communales est restée quasiment la même qu'avant l'introduction de la RPT. Toutefois, l'enveloppe globale a été revue à la hausse durant la deuxième période de programme (2012-2015) et a encore augmenté pour la troisième période (2016-2018) et ceci, afin d'atteindre les objectifs

d'assainissement des routes d'ici 2018. La Confédération verse les contributions globales en fonction de l'efficacité des diverses mesures (Indicateur de priorisation : IdP). Cet indicateur permet une estimation de la valeur intrinsèque du projet en optimisant les coûts par rapport aux décibels de réduction et au nombre de personnes qui profitent de cette réduction. La priorité est donnée aux mesures prises à la source, notamment aux revêtements routiers silencieux. Le calcul des contributions se fonde sur la réduction du bruit et peut être réalisée par le biais d'une répartition des mesures par catégorie. Les entretiens ont révélé que le financement ne semble pas être un problème pour les cantons, à l'inverse des délais. En effet, bien que le financement soit relativement suffisant, le temps imparti pour assainir les routes est souvent trop court et les objectifs doivent être habituellement reportés sur la période suivante.

De surcroît, la charge administrative est jugée trop lourde, rendant le travail fastidieux. Nous avons pu constater que plusieurs responsables cantonaux interrogés s'en plaignent et souhaitent réduire cette charge. Par exemple, les tableaux Excel à compléter pour le rendu des rapports annuels sont très complexes et pas toujours compréhensibles. De nouveau, il apparaît que c'est une des critiques classiques de la Nouvelle gestion publique. Les tâches administratives sont alourdies en raison de nombreuses mesures de contrôles, de surveillance ou encore de sondages. A vouloir alléger les pratiques bureaucratiques, les acteurs des réformes ne se rendent pas toujours compte de l'ampleur des contrôles et des régulations, qui à terme, surchargent les employés administratifs.

Nous avons été étonnés de constater que les échanges entre cantons sont jugés très pauvres. Il existe pourtant l'association Cercle bruit qui regroupe les responsables de la protection contre le bruit en trois sections : suisse occidentale, Nord-Ouest et suisse centrale et suisse romande. Cette association représente leurs intérêts et permet pourtant de favoriser les contacts et les échanges entre ses membres. Toutefois, les rencontres ne sont pas si fréquentes dans la mesure où l'association ne prévoit que quelques réunions annuelles. Certains déplorent encore le manque de

participation de l'OFEV au sein de ce Cercle Bruit, qui pourrait améliorer la communication. Pourtant, l'information transmise par l'office fédéral est jugée très riche pour la protection du bruit, notamment avec ses sites internet bafu.admin.ch et lärm.ch qui permettent une forte transparence quant aux mesures prises ou à prendre dans le domaine du bruit. Les cantons en sont plutôt satisfaits.

Nous concluons avec le constat que les conventions-programmes ont apporté une nouvelle structure très appréciée des cantons, notamment en termes de procédures, de financement et de controlling. Le financement est plus clair, autant que les procédures de contrôles. Les cantons admettent que la Confédération a une supervision plus générale et stratégique qu'auparavant, ce qui apporte une grande simplification au système des conventions-programmes. Malgré ces apports très positifs, il reste à définir les futurs délais et les mesures d'indemnisation et à renforcer la communication entre cantons et OFEV pour assainir au mieux les routes.

## **6.3 CONVENTION-PROGRAMME POUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL ET LA CONSERVATION DES MONUMENTS HISTORIQUES**

### **6.3.1 CONTEXTE ET PROGRAMME**

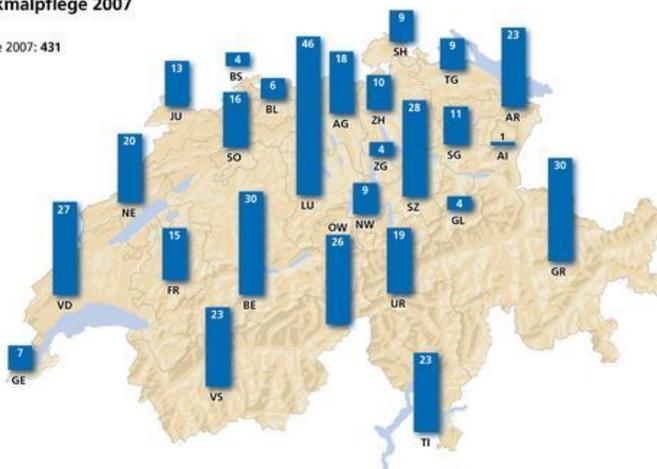
La qualité des normes de conservation des monuments, de l'accompagnement des projets de restauration et du travail d'inventaire place la Suisse dans une haute position en comparaison internationale (selon un rapport de la Convention de l'UNESCO du 23 novembre 1972). Par rapport à sa taille, la Suisse possède un nombre élevé de sites du patrimoine mondial et le tourisme tire un grand bénéfice de la diversité exceptionnelle de ses monuments et sites (figure 10). L'OFC veille, au niveau fédéral, à la conservation des monuments historiques et à la protection des sites construits et investit via les conventions-programmes.

Il élabore des documents de base, s'engage en faveur de conditions-cadres favorables, examine les études de planification et projets de construction, et octroie des aides fédérales. De plus, il évalue également au cas par cas la nécessité d'obtenir une expertise de la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) ou de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP). En 1966, la LPN créait la base nécessaire à la protection des sites historiques construits. Depuis 1989, les deux domaines sont administrativement regroupés au sein de l'OFC.

**Figure 10 : soutien de mesures de la protection des monuments historiques, des sites archéologiques et des sites construits**

Unterstützung von Massnahmen der Denkmalpflege,  
der Archäologie und des Ortsbildschutzes  
durch die Sektion Heimatschutz  
und Denkmalpflege 2007

Total Objekte 2007: 431



Rapport annuel 2014 de l'Office fédéral de la culture : dépenses 2007

Les cantons recevant le plus de subventions fédérales sont Berne, Zürich, Vaud, Saint-Gall et Grisons (Tableau 12).

**Tableau 12 : conventions-programmes : contributions aux cantons 2014**

AG	866 000	NW	247 000
AI	273 000	OW	257 000
AR	266 000	SG	810 000
BE	1 582 000	SH	290 000
BL	477 000	SO	498 000
BS	337 000	SZ	386 000
FR	625 000	TG	531 000
GE	572 000	TI	598 000
GL	266 000	UR	273 000
GR	774 000	VD	1 093 000
JU	200 000	VS	702 000
LU	672 000	ZG	305 000
NE	411 000	ZH	1 468 000
Contributions en francs			14 779 000

Rapport annuel 2014 de l'Office fédéral de la culture, p. 49

### *Bases légales*

L'art. 69 de la Constitution signale que la culture est du ressort des cantons. La Confédération peut promouvoir quant à elle des activités culturelles présentant un intérêt national. Pour aller plus loin, dans l'art. 78 de la Constitution du 18 avril 1999 (RS 101), la Confédération s'engage à « prendre en considération, dans l'accomplissement de ses tâches, les objectifs de l'archéologie, de la conservation des monuments historiques et de la protection des sites construits ainsi qu'à observer dans leur intégralité les objets d'une importance historique et culturelle particulière ». La loi fédérale sur l'encouragement de la culture (LEC) définit les lois réglementant des matières particulières dont fait partie la loi sur la protection de la nature et du paysage, à l'instar par exemple de

la loi sur le cinéma ou de la loi sur les langues. Le Message culture 2016-2020, que nous pourrions considérer comme le carnet de route de la Confédération, définit, quant à lui, la politique culturelle fédérale et fixe les moyens financiers mis à disposition pendant la période quadriennale. Il englobe l'ensemble des crédits de transfert et d'investissement de l'encouragement fédéral de la culture, les bases juridiques inscrites dans la LEC ou dans des lois réglementant des matières particulières. Deux autres bases légales importantes à prendre en compte est la LPN de 1966, RS 451 et son ordonnance RS 451. Il est mentionné au chapitre 2 des mesures de soutien accordées par la Confédération à la protection de la nature, du paysage et de la conservation des monuments historiques, de même qu'aux arts 5, 13 et 15. A l'art. 5, il est prévu que le Conseil fédéral établisse des inventaires d'objets d'importance nationale, appelés « l'inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) ». L'art. 13 porte sur des aides financières pour la conservation d'objets dignes de protection et l'art. 15 prévoit l'achat et la sauvegarde d'objets dignes de protection. Enfin, la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (LSu RS 616.1) est également à prendre en compte en termes de financement par les conventions-programmes.

#### *Avant la RPT*

La conservation des monuments historiques et la protection du patrimoine culturel et des sites construits était déjà une tâche exécutée conjointement par la Confédération et des cantons. La loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage règle les compétences et les procédures ; « La Confédération prend soin de ménager l'aspect du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé et les monuments historiques, établit des inventaires d'objets d'importance nationale, alloue des subventions pour la conservation des objets inscrits dans les inventaires et acquiert ou sauvegarde les objets d'importance nationale ». Les cantons, eux, s'occupaient principalement de l'exécution tout en participant aux aides financières. Ils inspectaient et évaluaient les mesures nécessaires à la sauvegarde des objets dignes de protection. Les subventions allouées par la Confédération se versaient « au cas par cas » :

l'OFC répondait aux demandes des cantons sur la base du préavis de la CFMH. En 1996, la totalité des crédits accordés pour la sauvegarde d'objets dignes de protection s'est élevée à 39.5 millions de francs. Un tiers a servi à protéger les objets d'importance nationale. Avant la réforme, une pression soutenue s'exerçait sur les budgets concernés par le patrimoine culturel et les monuments historiques. En 2003 déjà, l'OFC a dû se résigner à élaborer un programme d'économies mis sur pied pour la période 2003-2007 par le Conseil fédéral qui diminuait les crédits alloués à ce domaine. Même si ces programmes d'économies ont frappé d'autres secteurs, ce domaine était doublement touché puisque de nombreux cantons ont également réduit leurs budgets.

#### *Après la RPT*

Elle est toujours une tâche commune, mais est traitée par une convention-programme. Il n'a pas été nécessaire de modifier la Constitution, mais les changements intervenus ont nécessité une révision partielle de la LPN. Les priorités cantonales et les mesures à prendre dans le domaine de l'archéologie sont négociées avec l'OFC et décrites dans les objectifs stratégiques des conventions-programmes. La Confédération abandonne le financement des objets dignes de protection d'importance régionale ou locale, mais assume pleinement le financement des objets d'importance nationale. Les cantons restent compétents au niveau de l'exécution. Ils renforcent également leur collaboration en définissant des standards pour la sauvegarde des objets, l'acquisition et la transmission de compétences dans ce domaine et en échangeant leur connaissance et leur savoir-faire. Ce nouveau mécanisme de financement introduit en 2008 dans le cadre de la RPT n'a pas, à l'exception de la suppression des suppléments péréquatifs exécutés dans le cadre du programme d'économie 2003-2007, amené de réduction des flux financiers. En fait, il n'a fait que renforcer la responsabilité des cantons puisqu'il en revient à ces derniers d'affecter les ressources de la péréquation à la protection du patrimoine et des monuments historiques, qui représentent environ 5 millions de francs. Ainsi, la convention-programme n'a pas transformé le système, puisque

la collaboration existait déjà, mais renforce le fédéralisme coopératif (Braun, 2009).

La répartition des montants alloués par la Confédération aux cantons se subdivise dès lors comme suit : 70% du montant est alloué aux cantons à titre d'aide pour la conservation, l'acquisition ou l'entretien de sites archéologiques, de monuments historiques ou de sites construits et est attribué sur la base de la convention-programme. La répartition du crédit-cadre se fait en fonction non pas de la densité du patrimoine mais des mètres carrés et de la population résidante dans le canton. 30% sont réservés à des aides financières accordées pour des cas particuliers. Ces aides sont encore octroyées au cas par cas sur proposition des cantons, afin de soutenir les mesures urgentes ou complexes concernant des objets d'importance ou de rétablir les équilibres entre les régions.

#### *Contenu d'une convention-programme*

Comme les autres conventions-programmes traitées dans cette thèse, elle comporte seize dispositions, sous réserve de légères différences entre les périodes contractuelles. Nous avons néanmoins comparé les différentes dispositions entre les deux premières périodes pour se rendre compte des faibles changements qui ont eu lieu et avons constaté que les points principaux sont très similaires. Cependant il y a des disparités concernant les sous-dispositions. Prenons une convention-programme en exemple ; celle conclue entre l'OFC et le canton de Genève pour la période 2008-11. Il est mentionné déjà dans le préambule que la période 2008-11 « comporte des spécificités budgétaires, raison pour laquelle les parties conviennent de faire preuve d'une flexibilité réciproque ». Précision qui disparaît ensuite dans la convention-programme de la période suivante, puisque la première période d'apprentissage est censée être achevée. Les objectifs stratégiques de la convention-programme sont accompagnés du montant total que la Confédération alloue au canton pour la période 2008-11. La convention-programme peut être à nouveau réadaptée au cas où le Parlement fédéral augmenterait encore les crédits pendant la période de validité du programme, ce qui révèle une situation de financement

transitoire. Dans la période suivante, nous pouvons observer que ces approximations disparaissent ; « en vue d'atteindre les objectifs (...), la Confédération s'engage à verser pour la période 2012-15 la contribution globale suivante pour financer les prestations (...) », terme cette fois clair et précis avec un montant définitif. Au point concernant les « Contributions de la Confédération » ou « modalités de paiements », les aides financières sont versées aux cantons en plusieurs tranches annuelles, de deux pour la période 2008-11 (juin et décembre) à une pour la dernière période (fin avril) et ce, chaque année du calendrier quadriennal. Dans la dernière convention, le plan de financement est détaillé à l'aide d'un tableau, alors que rien n'est spécifié dans la convention initiale, si ce n'est en annexe (deux annexes présentant la liste des aides financières avant et depuis 2008).

Le canton doit chaque année présenter un rapport à l'OFC sur la progression des projets soutenus par les contributions fédérales. Le délai fixé de ce rapport est entre mi-mai à mi-octobre. Le rapport annuel se fait à l'aide d'un modèle mis à disposition par la Confédération. Dans la convention 2012-15, ces explications sont d'autant plus détaillées qu'elles présentent de nouveau un tableau des délais de remise, fixés cette fois à fin janvier. Il est également spécifié que « la Confédération peut effectuer des contrôles sporadiques à tout moment ». Le canton doit mettre à disposition de la Confédération tous les documents utiles dans le cadre de la convention. La situation est la même avec la surveillance financière exécutée par le Contrôle fédéral des finances et le Contrôle cantonal des finances qui vérifient l'exactitude des données exigées dans la convention-programme.

Le point intitulé « Réalisation de la convention-programme » (ou « exécution » pour la période 2012-15), présente la réalisation des objectifs de la convention. Un canton peut demander un délai supplémentaire si des projets n'ont pas pu être réalisés pendant la période. Pour ce délai supplémentaire, la Confédération n'accorde aucune contribution dépassant les montants initialement convenus. De plus, si le canton a perçu des contributions fédérales dépassant les montants

auxquels il avait effectivement droit, la Confédération pourra en exiger le remboursement. Un point complémentaire a été ajouté au contrat de la période 2012-15 : « Le report ou refus de paiement ». La Confédération peut refuser ou retarder le versement de tranches s'il s'avère, à l'examen des rapports annuels, que les objectifs de la convention n'ont pas été atteints ou ne l'ont été que partiellement ou qu'il existe une présomption fondée que les objectifs, les conditions et obligations ne seront pas atteints à l'avenir ou ne le seront que partiellement. Au point « Modalité d'adaptation », il est prévu qu'une évolution des conditions budgétaires. Les parties ont alors le droit de demander une renégociation du contrat. Dans la convention 2012-15, un bilan intermédiaire a été ajouté, rédigé suite à la réception des rapports annuels et intermédiaires en début d'année 2014. La Confédération fixe les montants des tranches sur la base des bilans intermédiaires de l'année en cours. Le montant des tranches peut alors être fixé de manière identique à celui des années précédentes si le canton établit qu'il peut allouer la totalité de la contribution globale ou l'affecter à ses propres projets. Le paragraphe suivant a également été ajouté et s'intitule « Bilan final 2015 » qui aide les parties à préparer la prochaine convention-programme, soit celle de 2016-19.

Les deux périodes contiennent la clause salvatrice promettant que si une des dispositions de la convention n'est pas valide, les autres dispositions n'en seraient pas affectées. Enfin, les trois derniers éléments (voies de droit, modifications et entrée en vigueur) se retrouvent à l'identique dans les deux conventions analysées. Le principe de coopération engage les parties à collaborer autant que possible dans un esprit dénué de toutes divergences d'opinion et de litiges. La modification de la convention peut se faire en tout temps à condition que les deux parties le stipulent sous forme écrite. Les signataires des deux conventions-programmes sont les mêmes : d'un côté, le Directeur de l'Office fédéral de la culture et de l'autre, la Directrice générale du Département des Constructions et des Technologies de l'information, office patrimoine et sites du canton de Genève.

### *Système de financement encore balbutiant*

Le domaine du patrimoine culturel et des monuments historiques est un domaine difficile à gérer et à estimer en termes de coûts. En effet, en 2010 les Chambres fédérales ont décidé d'augmenter le budget versé en faveur de la conservation des monuments historiques, de la protection des sites bâtis et de l'archéologie. C'était la quatrième année consécutive que le Parlement fédéral augmente le crédit afin de corriger les réductions proposées et programmées par le Conseil fédéral. Le CDF a publié le 15 décembre 2009 un rapport sur « la mise en œuvre des conventions-programmes dans le cadre de la RPT ». Dans ce rapport, le CDF note entre autres que les conventions-programmes conclues avec les cantons dans le domaine du Patrimoine culturel et monuments historiques et en vigueur jusqu'à la fin 2011 ne reposent pas sur des paiements globaux, mais sur des projets concrets de restauration. Cette façon de financer s'assimile à l'ancienne manière de faire ; elle contredit donc la nature même de ces conventions-programmes. L'ex-Conseillère nationale Häberli-Koller Brigitte<sup>35</sup> déposait en 2010 un objet parlementaire défendant cette manière de procéder. Selon elle, les cantons ne peuvent pas désigner des projets précis jusqu'à quatre ans à l'avance, puisqu'ils fonctionnent sur des demandes ponctuelles et individuelles, comme ils pouvaient le faire pour d'autres domaines traités par des conventions-programmes.

En 2001, le financement s'élevait à 40 millions de francs alors qu'en 2008 il n'atteignait que 16 millions. La réduction devait en réalité être compensée par les cantons au sens de l'adoption du programme d'allègement budgétaire de 2003 et de la réforme de la répartition des tâches acceptée en 2004. Cependant, l'ex-Conseiller national Fluri Kurt<sup>36</sup> énonce dans son objet parlementaire de 2008 que les cantons n'ont pas tous la capacité à prendre en charge le financement manquant et d'importants monuments ont le risque de disparaître. « Les conventions-programmes entre la Confédération et les cantons posent problème : en cas de catastrophe naturelle inattendue, leur manque de flexibilité ne

<sup>35</sup> Brigitte Häberli-Koller, Thurgovie, PDC, Conseil des Etats de 2003 à 2011

<sup>36</sup> Fluri Kurt, Soleure, PLR, Conseil national en 2003

permet pas de réparer en temps utile les dégâts subis par les objets dignes d'être protégés ». Au tour du Conseil fédéral de rétorquer en 2008 que les quelques 5 millions de francs annuels constituant les suppléments péréquatifs sont affectés à la péréquation des ressources et restent ainsi à la disposition des cantons. Il revient à ces derniers de réserver ces ressources à la protection du patrimoine et des monuments historiques.

Pour la période 2008-2011, la Confédération a affecté 89.6 millions de francs à la protection du patrimoine et des monuments historiques et sur cette somme, 34 millions a servi à honorer les engagements pris d'après l'ancien droit par la Confédération avant 2008, avec pour objectif de compléter les objectifs fin 2011. 35.6 millions seront encore réservés pour de nouvelles mesures de sauvegarde d'objets dignes d'être protégés. C'est donc un moratoire qui a permis cette transition dans le système imposé par la réforme de la division des tâches.

Pour la période 2012-2015, la Confédération a à sa disposition des ressources sensiblement plus élevées pour de nouveaux projets. Cependant, en réponse à Fluri Kurt, le Conseil fédéral n'augmentera pas les crédits alloués à la culture, puisque qu'il a déjà fixé à 1.5% l'objectif de croissance des crédits d'ici 2015. L'année 2011 a été marquée par des préoccupations d'ordres organisationnel et financier en rapport avec l'établissement des nouvelles conventions-programmes pour la période 2012-2015. Nous mentionnions précédemment que le financement entre 2001 et 2008 avait baissé. Certains responsables de la culture ont grandement regretté la deuxième baisse notable des crédits en faveur du patrimoine et des monuments historiques pour la période 2012-2015. Dans son Message culture pour les années 2012-15, le Conseil fédéral procède à une comparaison avec le budget 2011. L'excédent d'engagement dans le domaine du patrimoine culturel et des monuments historiques s'élève à quelque 40 millions de francs en 2011, signifiant alors que des engagements pris lors de la première période n'ont pas été honorés. Cet excédent s'explique par le versement des aides financières de la Confédération basées sur l'avancement des travaux et non en paiements globaux, ce que normalement prévoyait le nouveau système

introduit par la RPT. Pour la période 2012-15, la façon de procéder a enfin changé pour respecter les principes mêmes des conventions-programmes. Toutefois, pour les objets soutenus par une décision au cas par cas, le versement des aides financières se fera toujours à l'avenir en fonction de l'avancement des travaux. Il est estimé que l'excédent d'engagements de quelques 40 millions de francs sera réduit à environ 13 millions de francs à fin 2015. Pour un point de vue plus « global », les crédits du budget et du plan financier de la Confédération pour les années 2008-11 se montent à 89.6 millions de francs pour 112 millions pour la période 2012-2015 (versement des obligations existantes : 40 millions, aides financières liées aux CP : 45.2 millions, aides financières liées à des décisions individuelles : 6.3 millions, inventaires fédéraux, organisations, recherche, formation et relations publiques : 20.5 millions) (Tableau 13).

Bien que nous sommes témoins d'une augmentation importante des crédits alloués ces dernières années, le montant total demeure insuffisant : selon de récentes études fédérales, le montant qu'il faudrait pour accomplir toutes les tâches liées à la conservation et à la protection du patrimoine en Suisse devrait être de l'ordre de 100 millions de francs par an. Aujourd'hui pourtant, ce sont 100 millions pour quatre ans qui sont disponibles, soit 26 millions par an.

**Tableau 13 : tableau synoptique des aides financières allouées en vertu des arts. 13, 14 et 14a LPN (en millions de francs, arrondis)**

	2012	2013	2014	2015	2012-2015
Conservation d'objets à protéger	15,8	16,0	16,2	16,5	64,5
Inventaires fédéraux, organisations, recherche, formation et relations publiques	5,0	5,1	5,2	5,2	20,5
<b>Total 2012-2015</b>	<b>20,8</b>	<b>21,2</b>	<b>21,4</b>	<b>21,7</b>	<b>85,0</b>
Crédits budgétaires	27,5	27,9	28,1	28,5	112,0

Source : Manuel de l'OFEV, 2011

*Bilan de la première période (2008-11)*

La période 2008-2011 a permis de mettre en place le nouveau système et s'est achevée avec succès, même si quelques questions concernant le financement et les objectifs restaient en suspens. La Confédération a affecté 89.6 millions de francs à ce domaine pour la période 2008-11. Sur cette somme, 34 millions ont servi à honorer les engagements pris d'après l'ancien droit par la Confédération avant 2008, avec pour objectif d'arriver à bout de ces objectifs en fin 2011. Quelques 20 millions ont été affectés à des contributions fédérales au sens de l'art. 14 de la LPN (subventions pour des organisations, pour la recherche, la formation et les relations publiques) et 35.6 millions de francs pour de nouvelles mesures de sauvegarde d'objets dignes d'être protégés. Sur les crédits à disposition pour la première période, l'OFC a réservé 3.6 millions de francs pour des aides financières au cas par cas, c'est-à-dire pour des mesures urgentes au sens de l'art. 4a.1 de l'OPN, soit représentant le 30%.

Cette somme étant en dehors des conventions-programmes, elle ne peut être utilisée que pour des aides financières en relation avec des événements inattendus<sup>37</sup>. La première période a permis à la seconde 2012-15 d'améliorer la collaboration entre les cantons et la Confédération. Grâce à ces conventions-programmes, la Confédération passe avec les cantons des subventionnements globaux et accorde des aides financières par voie de décision individuelle. Elle réserve à la planification des affaires cantonales 70% des ressources affectées à la protection des objets à sauvegarder et aux mesures archéologiques. Ces contrats sont assortis de conditions : les ressources doivent être utilisées pour des projets à longs termes d'une importance majeure, pour des projets cantonaux prioritaires ou des mesures archéologiques.

---

<sup>37</sup> *Interpellation parlementaire de Fluri Kurt du 30 septembre 2008 sur la protection du patrimoine culturel et des monuments historiques : subventions fédérales et conventions-programmes – 08.3547*

### *Perspectives pour la prochaine période (2016-2019)*

La troisième période est entrée en vigueur en janvier 2016. Plusieurs ajustements ont dû encore être effectués. La priorité donnée par l'OFC se situe au niveau du financement. En effet, les financements doivent cesser d'être attribués ponctuellement, mais doivent être soumis à une contribution globale. Ensuite, la communication doit être améliorée entre les deux niveaux institutionnels en multipliant les séances entre les cantons, et entre les cantons et la Confédération par exemple, ou en élaborant ensemble un Manuel sur le fonctionnement de l'exécution des tâches communes via les conventions-programmes, comme celui publié par l'OFEV. Enfin, les objectifs doivent être mieux définis. Pour cela, la consultation avec les cantons doit être renforcée.

L'OFC développe une stratégie interdépartementale en faveur de la culture du bâti qui réunit les services fédéraux concernés : il sera responsable de la coordination des travaux de la Confédération et y associera les cantons, les experts externes, ainsi que les hautes écoles. Les conventions-programmes développent ainsi une nouvelle gouvernance.

#### **6.3.2 BILAN DES ENTRETIENS**

##### *Procédure – coordination*

Les débuts du système des conventions-programmes pour ce domaine ont été quelques peu tortueux en termes de procédures. D'ailleurs, la question y relative a été généralement mal notée dans le questionnaire. La protection du patrimoine est réglementée au niveau cantonal. Chaque canton a son propre registre foncier dans lequel sont inventoriés les objets méritant d'être conservés ou protégés. Pour sa part, la Confédération a aussi un inventaire pour les objets nationaux. Avant la réforme, l'obtention d'un accord commun entre ces propriétaires était complexe et long. Un des cantons romands expliquait qu'« une fois l'inscription faite, si un propriétaire voulait vendre sa propriété à un autre, il fallait obtenir l'accord de la Confédération. Ces dossiers revenaient donc régulièrement sur le devant de la scène. Pour changer ensuite le nom du propriétaire, il

fallait diriger la demande au canton et à la Confédération, ce qui était très lourd au niveau administratif. » Le système a donc été changé : en dessous d'un certain montant fixé à l'avance, l'inscription n'est pas obligatoire. Ce système diminue les objets à traiter et régule les demandes. En ce qui concerne les conventions-programmes, celles-ci ont aussi permis de coordonner les calendriers fédéraux et cantonaux et ont imposé des dates de réunions fixées à l'avance, permettant ainsi à chacun de préparer ses revendications ou questions.

#### *Collaboration avec les communes ou autres acteurs externes*

Pour ce domaine, la collaboration avec les communes est pratiquement nulle. Seules les entreprises privées - ou autres mandants externes - et la Confédération sont intégrées dans les négociations. Bien que la plupart des cantons ait seulement un contact direct avec la Confédération lors des négociations, de nombreux mécanismes de coordination sont mis en place autour des conventions-programmes, à l'image de la Conférence des conservateurs cantonaux. Néanmoins, ils sont nombreux à avoir répondu de façon négative à la question des échanges qu'ils pouvaient avoir avec les autres cantons. La conférence évoquée *supra* réunit les cantons et la Confédération et permet de mettre régulièrement en place des échanges entre cantons. Ce domaine public est très particulier à chaque canton puisqu'il tourne autour de demandes de restauration des monuments se trouvant sur leur territoire. C'est d'ailleurs ces listes de restauration qui génèrent des charges administratives considérables. Chaque projet demande à être justifié et accompagne les conventions-programmes dans les annexes. A la question concernant les charges administratives, tous les cantons interrogés étaient plutôt insatisfaits.

#### *Communication*

Certains cantons regrettent qu'il n'y ait pas d'outil financier partagé avec la Confédération afin de faciliter les calculs et éviter les erreurs lors de l'établissement des rapports annuels. Toutefois, la plupart des cantons se disent satisfaits de la communication qu'ils maintiennent avec l'office fédéral. Ce dernier donne les informations à temps. Les cantons ont en

plus de cela l'impression d'être intégrés suffisamment tôt dans le processus de décision. Enfin, les guides fédéraux leur semblent suffisamment clairs.

### *Financement*

Le domaine de la conservation des monuments est quelque peu singulier puisque le canton n'agit que sur demandes provenant de privés, paroisses et communes. Les besoins – financiers notamment - ne peuvent être connus à l'avance, ce qui péjore le système de subvention du canton. En effet, le nombre de projets surpassent souvent les budgets à disposition. Un des cantons romands évoquait ; « Nous n'avons pas d'anticipation possible. Plutôt qu'une convention sur un programme prédéterminé, nous travaillons sur un mode de fonctionnement imprévisible ». Tout ce qui est possible de prévoir est la classification des objets d'importance nationale ou cantonale. Donc ce n'est qu'une petite partie « prévisible » du domaine de la conservation des monuments historiques. Le canton fait d'ailleurs figure d'exception dans le système des conventions-programmes puisqu'il est le seul à avoir des subventions pour les toits, seules subventions prévisibles et fixées à l'avance. Cette partie « imprévisible » de la convention-programme expliquerait pourquoi certains cantons recherchent encore le financement « au cas par cas » plutôt que global ou forfaitaire comme il est prévu par la réforme.

Le problème de partage des responsabilités va de pair avec la difficulté de financement. La question est qui finance quoi et comment ? La Confédération n'a pas le budget suffisant pour prendre en charge tous les objets de la liste nationale. De même, les cantons sont surchargés par les objets cantonaux, dont la plupart restent non restaurés, faute de budget disponible. Une des échappatoires trouvées par la Confédération est de recourir au déclassement d'objets pour les lister au niveau cantonal. La responsabilité financière est alors donnée au canton qui pourtant n'est pas souvent dans une meilleure situation que celle de l'office fédéral. Il y a donc encore de lourds reports de charges de la Confédération sur les cantons, ce qui ne diffère finalement pas de la situation qui existait avant

la RPT. Dans le Message de l'OFC 2016-2019, nous apprenons que le montant total qu'il faudrait pour accomplir toutes les tâches liées à la conservation et à la protection du patrimoine en Suisse est de l'ordre de 100 millions de francs. Aujourd'hui pourtant, seulement 38 millions sont réservés à ce domaine, et ce montant est en constante diminution puisqu'en 2015, il n'était plus qu'à 34 millions.

Compte tenu des problèmes existants en termes de financement, d'imprévisibilité et de calendriers déphasés, les conventions-programmes dans ce domaine ne semblent pas idéalement fonctionner. Le « programme » en tant que tel n'est pas appliqué puisqu'il y a une grande part d'inconnues qui perdure. Les subventions sont encore versées ponctuellement, au « cas par cas » ; modèle qui s'appliquait avant la réforme (ces mesures spécifiques ne sont pas à assimiler aux mesures d'urgence) (Tableau 14). C'est surtout le cas pour les projets qui demeurent depuis la réforme, non pour les nouveaux projets datant d'après 2008, sauf exceptions.

**Tableau 14 : aides financières de la Confédération au cas par cas en 2014**

AG	Bad Zurzach	Stiftskirche St. Verena, Aussenrestaurierung
AG	Würenlos	Kloster Fahr, Klosterkirche, Aussenrestaurierung
BE	Biel/Bienne	Archäologische Untersuchung Jakob-Stämpflistrasse
BE	Därstetten	Ruinen Bad Weissenburg
TI	Onsernone	Restauro della Via Crucis di Comologno
UR	Schattdorf	Katholische Pfarrkirche Heilige Dreifaltigkeit (St. Nikolaus)
VD	Payerne	Abbatiale, travaux de restauration et études
VD	Corseaux	Villa Le Lac (Le Corbusier)
VD	Orny	Fouilles archéologiques d'un ensemble funéraire protohistorique
VD	Mollens	Fouilles archéologiques d'un cimetière médiéval (ancienne forge)
VS	Sion	Couvent des Capucins, restauration
VS	Bourg-Saint-Pierre	Hospice du Grand-St-Bernard, restauration extérieure
ZH	Elgg	Florastrasse, Rettungsgrabung
Total en francs		9 536 188

Rapport annuel 2014 de l'Office fédéral de la culture, p. 50-51

### *Contrôles fédéraux*

Contrairement à d'autres conventions-programmes, celle de la conservation des monuments ne contient pas vraiment d'indicateurs, ni d'objectifs car le domaine est très difficilement mesurable, de même que la qualité des restaurations. Toutefois, les conventions-programmes contiennent des indications en termes de montants financiers, de type de public-cible et de bénéficiaires. Le controlling semble également plus simple que pour les autres conventions-programmes étudiées. Selon les

responsables interrogés, il ne fait pas l'objet de critiques. La grille de critères se résume comme suit : bâtiment protégé, nature des travaux, suivi des travaux, décomptes financiers et documentation. Elle n'est généralement pas problématique pour les cantons qui doivent simplement répondre par oui ou par non. Comme dans le domaine des mensurations officielles, les cantons doivent effectuer des rapports intermédiaires (annuels) pendant la durée quadriennale de la convention-programme. Bien que ces rapports annuels soient très efficaces dans le domaine des mensurations officielles, il en est tout autre pour le domaine de la restauration puisque les dossiers de conservation sont trop peu nombreux et durent plusieurs années. Certains cantons ne comprennent donc pas la logique qui existe derrière, ni l'utilité de ces rapports intermédiaires.

Selon un des cantons alémaniques, le contrôle fédéral demeure très léger : en plus de quelques contacts par mail et par téléphone, les responsables fédéraux se rendent une fois par année dans les locaux. Une grande indépendance est laissée aux cantons. Etonnamment, cette indépendance ne plaît pas à tout le monde.

#### *Partenariat / hiérarchie*

Dans ce domaine, une forte autonomie opérationnelle et stratégique est laissée aux cantons. Ils se demandent néanmoins si la Confédération ne devrait pas être plus présente au niveau de la gouvernance générale. Les décisions fédérales sont parfois prises sans consultation cantonale, excluant alors les principaux intéressés. De plus, parce que la Confédération n'a pas les capacités suffisantes pour tout financer, elle donne une libre appréciation aux cantons qui décident eux-mêmes des objets à traiter, mais intervient ensuite pour contrôler la mise en œuvre. Certains cantons apprécient ce partenariat, mais redoutent parfois l'ingérence « à l'aveugle » de la Confédération lors de la phase du controlling et par conséquent, des réductions financières, déjà importantes.

En plus des problèmes de financement et de partage des responsabilités, le domaine de la conservation des monuments historiques est altéré du fait

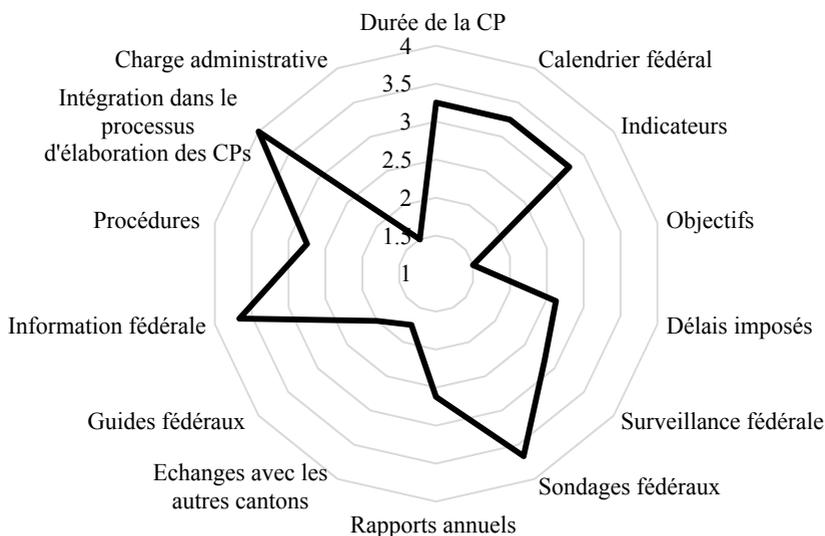
d'un mauvais enchaînement des calendriers fédéraux et cantonaux. Dû à un manque de communication ou de coordination, le canton est déjà invité en avril à présenter les montants nécessaires à la Confédération pour l'année suivante alors qu'il n'a aucune base sur laquelle fixer ces montants. Les cantons ayant déjà une liste d'attente de monuments à restaurer – car nombreux sur le territoire - pourront avoir une idée plus précise que les cantons travaillant sur des demandes ponctuelles et éphémères. Fait toutefois surprenant, à la question relative au calendrier fédéral (dates des délais fixées par la Confédération), les cantons ont répondu par la positive.

Certains cantons romands constatent que le système des conventions-programmes n'a pas empêché les reports de charges de la Confédération, alors que les ressources financières n'ont pas augmenté. Parfois, ils ont l'impression que la Confédération s'est un peu déchargée sur eux, surtout en termes de travail. Par conséquent, la majorité de ces cantons sont dans l'obligation de reporter certaines demandes à plus tard.

Une des particularités dans ce domaine est la perception qu'ont les cantons de posséder un rôle opérationnel, mais aussi stratégique. Dans la pratique, ce sont eux qui opèrent les choix et fixent le pourcentage d'investissement aux projets en fonction des montants globaux donnés. La Confédération est un peu loin de ce qu'il se passe dans les cantons et les laisse ainsi décider de la mise en œuvre et des dépenses. Au regard de tous ces éléments, le partenariat semble être respecté selon les cantons.

Voici cette fois les moyennes des réponses données par les responsables cantonaux du domaine de la conservation des monuments ; [1] étant la moins bonne appréciation et [4] étant la meilleure (figure 11).

**Figure 11 : moyennes des réponses des personnes en charge de la CP concernant la conservation des monuments et protection du patrimoine**



### 6.3.3 DISCUSSION ET SYNTHÈSE

Un article écrit par Pierre Baertschi et paru en 2005 à Zürich<sup>38</sup> dans *Heimatschutz* rappelait qu'avant la RPT, une pression soutenue s'exerçait sur les budgets du patrimoine culturel et des monuments historiques. L'OFC a notamment dû se résigner en 2003 déjà, sous la pression d'un programme d'économies lancé pour 2003-2007 par le Conseil fédéral, à diminuer les crédits alloués à ce domaine. Avec la RPT, les cantons sont

<sup>38</sup> Baertschi, Pierre (2005) « Vers un désengagement de la Confédération ? Moins de subventions pour les monuments historiques », *ETH-Bibliothek, Zürich, Heimatschutz* 2/05

d'avis que le financement fédéral a pu tout de même augmenter, même si la pression d'économie demeure toujours selon Isabelle Chassot, directrice de l'OFC. Dans une interview de 2015<sup>39</sup>, elle déclare d'ailleurs : « Il est essentiel que la culture soit considérée comme une tâche publique indispensable et non pas comme un accessoire agréable réservé aux années de vaches grasses ». L'insuffisance des subventions fédérales est un des problèmes principaux soulevés par presque tous les responsables cantonaux interrogés dans notre étude. Dans le récent rapport de la CdC,<sup>40</sup> c'est ce manque de ressources financières qui péjore tout le système.

Le manque de prévisibilité dans ce domaine est très fort puisque les cantons fonctionnent sur demandes de privés ou d'acteurs publics, ce qui expliquerait pourquoi certains cantons recherchent encore le financement « au cas par cas » plutôt que global ou forfaitaire. Cette manière de procéder n'atteint pas les objectifs initiaux émis par la réforme. Si nous considérons cette problématique en termes d'efficacité, nous dirions alors que ce système de financement fait encore défaut.

Malgré tout, les moyens alloués au patrimoine pour la période 2016-2020 ne diminuent pas par rapport à la période 2012-2015 et le Conseil fédéral a ajouté un supplément de 5 millions, accepté préalablement par le Parlement en 2011. Cependant, selon le Message culture 2016-2020, c'est quelque 100 millions de francs qui seraient nécessaires chaque année dans ce domaine pour mener à bien les travaux en matière de restauration et d'interventions archéologiques en Suisse, alors que ce n'est que le quart qui est attribué aujourd'hui chaque année. Dans le rapport de la CdC de juin 2016, il est évoqué que les cantons sont témoins d'une baisse continue des fonds, passant de 38 millions en 2004, à 28 millions pour ces prochaines années. Cependant, les moyens de l'OFC sont limités<sup>41</sup>, autant que ceux des cantons, donc cette somme doit être perçue comme un idéal. De plus, avec ce même Message 2016-2020, les cantons admettent que la

---

<sup>39</sup> Chassot, Isabelle, Interview dans *Heimatschutz/patrimoine* « Un rôle de médiatrice entre culture et politique », janvier 2015

<sup>40</sup> « Réexamen de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ». *Prise de position de la CdC du 24 juin 2016* : p. 14-24

<sup>41</sup> *Ibid.*

Confédération a bien joué son rôle stratégique. Ce message est considéré comme clair et complet par ces derniers.

Dans ce domaine, une forte autonomie opérationnelle et stratégique est laissée aux cantons. En effet, pour la plupart des cantons interrogés, le partenariat prôné par les acteurs de la réforme ne semble pas être établi. Certains déplorent que la Confédération n'ait pas suffisamment d'intérêt pour ce qui se passe dans leur canton, alors que d'autres sont au contraire très satisfaits de ce « laisser-faire ». Dans le même registre, quelques responsables déplorent le manque de clarté des directives fédérales et la complexité des rapports annuels. Cette situation nous semble étrangement paradoxale puisque les cantons souhaitaient davantage d'autonomie avec la réforme. Dans le cas de la protection des monuments historiques, les cantons se retrouvent très autonomes en matière d'exécution des tâches, mais certains se sentent apparemment trop indépendants et mal accompagnés. Enfin, les charges administratives sont encore excessivement conséquentes et peu de cantons ressentent réellement une différence entre l'avant et l'après réforme. Notons par ailleurs que « la Confédération s'imisce toujours davantage dans la politique de protection des paysages, et donc de l'aménagement du territoire, en classant des objets à l'IFP. » Or, ces domaines relèvent à l'origine des cantons (rapport CdC, juin 2016).

Les défis à relever dans le domaine du patrimoine et des monuments historiques sont donc de concilier les intérêts de tous les acteurs concernés, de procéder à l'octroi d'un financement plus conséquent et de mettre en place un réseau d'information et de communication plus dense. Nous verrons au chapitre 8, réservé à la synthèse de tous les résultats, que le domaine de la protection des monuments est jugé le plus problématique par les cantons.

## 6.4 PROGRAMME D'INTÉGRATION CANTONALE (PIC) ET LES CONVENTIONS-PROGRAMMES D'ENCOURAGEMENT SPÉCIFIQUE À L'INTÉGRATION

### 6.4.1 CONTEXTE ET PROGRAMME

L'Office fédéral des migrations, aujourd'hui renommé SEM pour « Secrétariat d'Etat aux migrations », est né le 1er janvier 2005 de la fusion de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) et de l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES). Il traite toutes les questions relevant du droit des étrangers et du droit d'asile en Suisse. Il est rattaché au Département fédéral de justice et police (DFJP) et occupe près de 750 collaborateurs.

La question des migrations est très d'actualité en Suisse. L'intégration comme concept légal prend corps dans la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) de décembre 2005 et la mise en œuvre le 1er janvier 2008, et dans l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), d'octobre 2007. Ces textes fixent pour la première fois les grandes lignes et les objectifs d'une politique d'intégration étatique (Rapport Schiesser, 2010<sup>42</sup>). L'intégration vise à « favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que le respect et la tolérance mutuels » (art. 4, LEtr) et à « établir l'égalité des chances entre Suisses et étrangers dans la société suisse » (art. 2 al. 1, OIE).

L'objectif est donc de favoriser, par l'encouragement de l'intégration, une cohabitation harmonieuse des populations suisse et étrangère (CFM, 2010). La LEtr et l'OIE vont même plus loin car, en définissant à la fois les contributions des étrangers et celles des autorités et des organisations non-étatiques en matière d'intégration, elles reflètent le principe « encourager et exiger » (art. 2 et art. 4, OIE). Ainsi, « l'intégration suppose d'une part, que les étrangers sont disposés à s'intégrer, d'autre

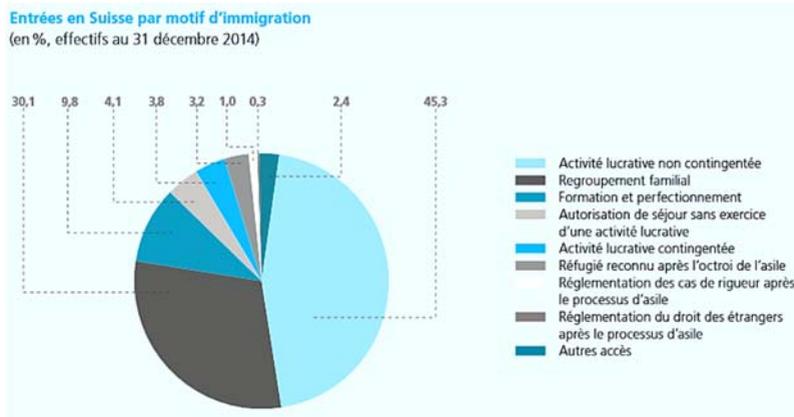
---

<sup>42</sup> Fritz Schiesser, PLR, Glaris, Conseil des Etats, a déposé la motion 06.3445 en 2006 intitulée « L'intégration, une mission essentielle de la société et de l'Etat »

part que la population suisse fasse preuve d'ouverture à leur égard » (art. 4 al. 3, LEtr).

Environ un million d'étrangers travaillent sur le territoire helvétique<sup>43</sup>. Entré en vigueur en 2002, l'accord sur la libre circulation des personnes conclu entre la Suisse et l'UE garantit la réciprocité du libre accès au marché du travail (figure 12). Depuis plusieurs années, les ressortissants des Etats initiaux de l'UE et ceux de Chypre et de Malte (UE 17) de même que les ressortissants des Etats membres de l'AELE bénéficient de la totale libre circulation des personnes. Celle-ci a été étendue aux citoyens de l'UE 8 le 1er mai 2011. Les Bulgares et les Roumains sont restés quant à eux soumis à des restrictions jusqu'au 31 mai 2016 au plus tard.

**Figure 12 : entrées en Suisse par motif d'immigration**



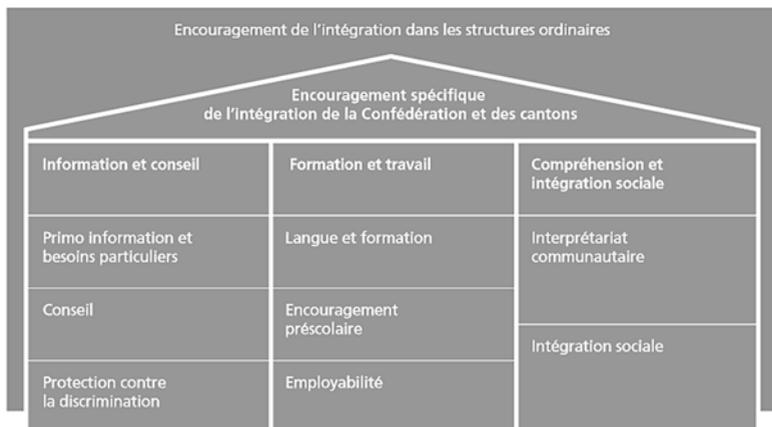
Source : rapport sur la migration 2014, SEM, p. 60

La promotion de l'intégration spécifique proposée par le SEM repose sur les 3 piliers suivants (figure 13) :

<sup>43</sup> « Etrangers et requérants d'asile », L'ODM en bref, avril 2012

- 1- Information et conseil incluant la première information, le conseil, la protection contre les discriminations
- 2- Formation et travail comprenant les dimensions apprentissage de la langue, encouragement précoce, formation, travail
- 3- Compréhension et intégration sociale centré sur l'interprétariat communautaire et l'intégration sociale.

**Figure 13 : les trois piliers à l'intégration**



Source : Encouragement de l'intégration de la Confédération et ses effets dans les cantons – rapport annuel 2013 (dernier en date du SEM)

Le 24 septembre 2006, le peuple suisse et l'ensemble des cantons ont accepté la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) et la révision sur l'asile à 68%. Entrée en vigueur le 1er janvier 2008, la politique d'intégration des étrangers est expressément qualifiée de tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes.

L'intégration des étrangers vivant durablement en Suisse a longtemps été négligée et ne figure que depuis 2001 parmi les tâches incombant à la Confédération. Au cours des dernières années, la plupart des cantons et

des villes ont nommé un délégué à l'intégration. Cette dernière décennie, la Confédération, les cantons et les communes d'une certaine importance ont encouragé de manière plus intensive l'intégration des immigrés et développé un plan d'intégration commun<sup>44</sup> réunissant coopération et coordination entre plusieurs acteurs, tels que les employeurs ou les organisations à but non lucratif. La Confédération, les cantons et les communes se sont donc engagés dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) qui pourrait être considérée comme une plateforme multi-niveau.

Ainsi, depuis l'acceptation de la LEtr en 2008, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux travaillent en étroite collaboration pour renforcer de manière concrète la politique d'intégration sur le terrain. Le processus d'élaboration des Programmes d'Intégration Cantonale (PICs) (2014-2017) a duré plusieurs années entre la Confédération et les cantons. Déjà en 2009, la CTA a présenté le rapport « Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers » et formulé des recommandations. En 2010, le Conseil fédéral fait de l'encouragement à l'intégration des étrangers son plan d'action. Fin 2011 est mise en place une stratégie accompagnée d'un financement commun entre la Confédération et les cantons. Les dispositions ont été acceptées par l'assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux le 30 septembre 2011 et par le Conseil fédéral, le 23 novembre 2011.

Le Conseil fédéral a adopté à ce sujet le 8 mars 2013 le message relatif à la révision de la loi sur les étrangers qui prévoit d'introduire des dispositions relatives à l'encouragement de l'intégration dans la loi sur la formation professionnelle, le droit des assurances sociales et la loi sur l'aménagement du territoire. A partir de 2014, ces mesures ont été renforcées en des directives harmonisées à l'échelle nationale. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral et la CdC se sont mis d'accord sur des objectifs stratégiques, qui sont définis dans les PICs. En effet, depuis le 1er janvier 2014, tous les cantons mettent en œuvre des mesures

---

<sup>44</sup> « Encouragement de l'intégration de la Confédération et ses effets sur le canton », rapport annuel 2012, ODM

généralisées d'intégration visant des objectifs similaires, définis dans les PICs d'une durée de quatre ans. Si les PICs définissent les objectifs ainsi que les mesures à prendre, ils décrivent également les effets qui doivent être produits. Les cantons ont remis les avant-projets des PIC 2014-2017 fin 2012 et les projets définitifs le 30 juin 2013 au SEM. C'est depuis le 1er janvier 2014 que ces programmes sont appliqués.

La Confédération et les cantons cofinancent ces programmes à hauteur d'environ 110 millions de francs par an. A long terme, tous les immigrés seront placés le plus tôt possible dans des programmes d'intégration ou des cours de langue adaptés. De plus, une place plus importante est accordée dans tous les cantons à la protection contre la discrimination et à la collaboration entre les institutions du système éducatif, de l'aide sociale et du marché du travail.

Dans ces PICs, les cantons montrent comment les offres des structures ordinaires doivent être complétées et comment combler les lacunes existantes. Si des communes souhaitent ou doivent fournir des prestations prévues dans le cadre de la CP, le canton leur rembourse les frais engagés, au moins à hauteur de la part des contributions fédérales aux frais totaux.

Il est dit dans le rapport de la CdC et du SEM « Encouragement spécifique de l'intégration : une tâche commune Confédération – cantons » que la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités.

Pour atténuer les effets du passage de l'ancien au nouveau système, un versement de 10% des contributions annuelles de la Confédération est prévu à titre de contribution de base aux cantons. Elle est divisée à part égale avec les 26 cantons. Le solde des contributions annuelles de la Confédération est versé aux cantons en fonction d'indicateurs objectifs des besoins dans chaque canton. Ces indicateurs sont la population résidante permanente et la population résidante permanente étrangère entrée en Suisse. Les indicateurs sont pondérés dans une proportion de 1:2. Le plafond par canton est fixé pour une durée de 4 ans sur la base de la moyenne des quatre années précédentes.

Le SEM n'a financé que des projets pilotes jusqu'en 2011. A compter de 2014, tous les cantons ont mis sur pied des offres d'encouragement dans le domaine préscolaire qui couvriront tout leur territoire. Le SEM veut faciliter cette mise sur pied, raison pour laquelle il a décidé que les cantons pouvaient se servir dès 2012 et 2013 des contributions fédérales pour financer les projets réalisés dans ce domaine ; ce qu'ils ont fait à hauteur d'environ 1 million de francs. Les trente centres de compétence « Intégration », qui ont été soutenus en 2012 par la Confédération pour un montant d'environ 3 millions de francs, informent et conseillent les immigrés, les employeurs de même que les autorités. Ils ont été placés dès 2014 sous la responsabilité des cantons. Jusque-là, le SEM continuait d'assurer l'offre sans apporter aucune modification à la pratique en vigueur.

### *Historique*

Dans la perspective de la votation du 24 septembre 2006 sur l'introduction de la LEtr, le Conseil fédéral a chargé le groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM) d'examiner l'opportunité d'adopter des mesures supplémentaires en vue de faciliter l'intégration des ressortissants étrangers. Comme les problèmes soulevés dépendaient des cantons, de la Confédération, et des communes, il convenait de mieux coordonner les différentes mesures à entreprendre. En 2007, le Conseil fédéral élabore un plan d'action concernant la politique d'intégration contenu dans le rapport sur les mesures d'intégration 2007 qui contenait 40 mesures concrètes concernant la langue, la formation et le marché du travail, ainsi que le développement des quartiers. Le rapport présentait également des mesures d'implémentation et de coordination.

Les multiples interventions parlementaires sur la question de l'intégration, en particulier la motion Schiesser (03.3445) chargeait le Conseil fédéral d'examiner avant 2009, la possibilité d'une loi-cadre sur l'intégration, mais aussi l'entretien du 22 août 2008 de la maison de Watteville, les travaux de la CTA et les travaux de mise en œuvre du rapport sur les mesures d'intégration 2007 qui montraient la nécessité

d'un dialogue politique et social plus large pour définir le futur développement de la politique suisse d'intégration. A l'analyse des stratégies et des mesures mises en place, il fallait s'interroger si la politique d'intégration allait dans le bon sens, si les principes qui la sous-tendaient permettaient de relever les défis de l'intégration et si les instruments politiques dont étaient dotés la Confédération, les cantons, les villes et les communes suffisaient dans ce domaine<sup>45</sup>. La CTA a donc décidé le 31 octobre 2008 de former un groupe d'experts composé de représentants de trois niveaux politiques, économiques et sociaux. L'objectif était de lister des recommandations en suivant une série de questions posées par la Confédération : 1. Les principes appliqués à l'heure actuelle par la politique de la Suisse en matière d'intégration sont-ils judicieux ? 2. Quelles autres mesures, éventuellement de nature juridique, pourraient s'ajouter aux dispositions prises actuellement par la Confédération, les cantons et les communes ?

Ces questions ont été discutées dans le cadre d'ateliers régionaux. Les résultats de ces travaux ont ensuite été résumés dans un rapport incluant les recommandations (Rapport CTA 2009). Le rapport contenait plusieurs recommandations concernant le développement de l'intégration qui serviront de référence aux multiples acteurs concernés.

Le catalogue des mesures du rapport sur l'intégration 2007 présente en premier lieu les mesures adoptées par la Confédération. Il a été relevé que ces mesures ne seraient efficaces que si les cantons et les communes, de même que les milieux économiques et l'ensemble de la société, participaient à leur mise en œuvre. C'est pourquoi le GIM a organisé le 19 septembre 2007 un dialogue interactif sur la mise en œuvre des mesures avec les principaux acteurs concernés en identifiant leurs souhaits et leurs besoins. Ce rapport, accompagné des recommandations, est présenté en 2009 à la CTA (Rapport CTA 2009) qui deviendra par la suite la base de la politique d'intégration suisse.

---

<sup>45</sup> *Rapport annuel 2008 sur la mise en œuvre des mesures d'intégration, 15 décembre 2008*

La LEtr, entrée en vigueur le 1er janvier 2008, considérait pour la première fois la politique d'intégration comme une tâche incombant à l'Etat (art. 4 et 53 à 58 LEtr). De nombreuses lois, des ordonnances et des directives sur l'intégration ont été édictées par le gouvernement de nombreux cantons depuis 2007, dans la perspective de l'entrée en vigueur de la LEtr. La contribution de la Confédération se limite alors, dans la majorité des secteurs les plus pertinents du point de vue de l'intégration (formation professionnelle, marché de l'emploi, santé, admission, etc.), au rôle stratégique de la définition d'un cadre législatif et d'une aide ponctuelle.

#### *Evolution de la politique suisse d'intégration (processus CTA)*

Comme expliqué, la politique d'encouragement de l'intégration est une tâche qui doit être menée conjointement par les trois niveaux institutionnels. Elle concerne notamment les grandes agglomérations suisses. Dans un tel contexte, la CTA a élevé la politique des étrangers et l'intégration de ces derniers au rang de priorité. C'est ainsi qu'elle a organisé la première conférence d'envergure nationale en matière d'intégration le 19 mai 2005. De plus, elle a adopté une série de recommandations ayant trait à la politique d'intégration. Sur la base de ces recommandations et des derniers débats politiques, notamment des discussions déclenchées par la motion Schiesser transmise sous forme de mandat d'examen, la CTA a décidé, le 31 octobre 2008, d'instituer un groupe d'experts au sein duquel étaient représentés les trois niveaux politiques ainsi que des représentants des milieux économiques et sociaux. La CTA est considérée comme l'organe prédisposé pour discuter de l'évolution de la politique suisse en matière d'intégration en tant qu'instrument commun de la Confédération, des cantons et des communes. Dans le programme de travail de la CTA 2012-2015, il est question de mettre la priorité sur l'association des zones rurales à la collaboration tripartite et de consolider son institutionnalisation.

### *Bases légales*

Pour la Confédération, la convention se base sur les textes suivants :

- Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr RS 142.20)
- Ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE, RS 142.205)
- Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (LSu)
- Ordonnance 2 sur l'asile du 11 août 1999 relative au financement (OA 2)
- Circulaire « Remise de la convention de programme et du programme d'intégration cantonal (PIC) » du 30 avril 2013

Pour le canton, la convention-programme repose sur :

- le rapport et les recommandations de la CTA sur l'avenir de la politique suisse de l'intégration des étrangers du 29 juin 2009
- le document-cadre en vue de la conclusion des conventions-programmes selon l'art. 20 LSu du 23 novembre 2011.

Comme nous l'avons évoqué, l'intégration fait sa première apparition dans le dispositif législatif suisse lors de l'entrée en vigueur en 2009, de la loi sur les étrangers. Selon l'art 4 Letr, l'intégration vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que le respect et la tolérance mutuels. Elle doit permettre aux étrangers dont le séjour est légal et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle. L'art 53 LEtr statue que l'intégration est un tâche transversale. En effet, l'intégration doit être poursuivie dans une quantité de domaines d'activité étatique disparates (notamment : éducation, travail, santé). Nous retiendrons que dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération, les cantons et les communes tiennent compte des objectifs d'intégration des étrangers (nous verrons qu'ils ont été élaborés par la CTA).

De plus, son alinéa 5 statue que « l'intégration est une tâche que la Confédération, les cantons, les communes, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations d'étrangers se doivent d'accomplir en commun. ». L'ordonnance sur l'intégration des étrangers, quant à elle, fixe les principes et buts de l'intégration des étrangers, ainsi que la contribution des étrangers au processus d'intégration. Elle réglemente les tâches du SEM en matière d'intégration et les tâches et la structure de la Commission fédérale pour les questions migratoires, réglemente la collaboration entre les services fédéraux pour la promotion de l'intégration et la collaboration entre le SEM et les services cantonaux pour les questions d'intégration et fixe la procédure et les conditions pour l'octroi de contributions financières de la Confédération en faveur de la promotion de l'intégration (art. 1 OIE)

Contenu de la convention-programme

Contrairement aux autres conventions-programmes étudiées, celle-ci est la plus récente et valable du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2017. Les objectifs sont définis dans le document-cadre du 23 novembre 2011. L'encouragement spécifique à l'intégration repose sur trois piliers :

**1) Information et conseil** : primo-information et besoin en matière de l'encouragement de l'intégration

- Toute personne arrivant de l'étranger avec la perspective de séjourner légalement et durablement en Suisse se sent bienvenue et est informée sur les conditions de vie essentielles ainsi que sur les offres en matière d'intégration.
- Les immigrés qui présentent des besoins spécifiques en matière d'intégration se voient proposer des mesures d'encouragement adéquates, dès que possible mais au plus tard une année après leur arrivée<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> De par la loi, les ressortissants des Etats UE/AELE ne peuvent pas être obligés de suivre des mesures d'intégration.

**2) Formation et travail** : langue, encouragement préscolaire et employabilité

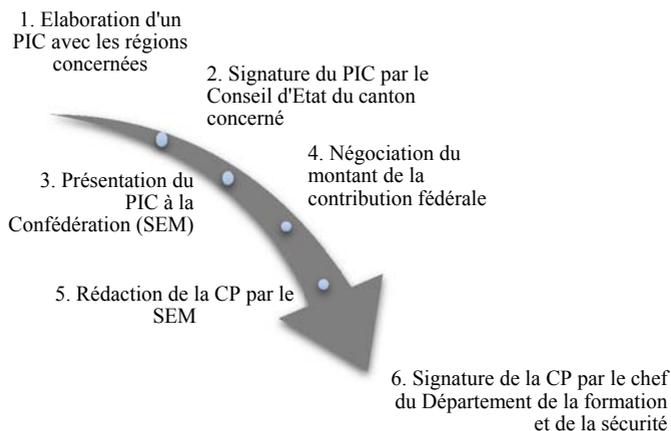
**3) Compréhension et intégration sociale** : interprétariat et intégration sociale

Au sein de ces trois piliers, la Confédération et les cantons ont défini huit domaines d'encouragement, pour lesquels ils ont à chaque fois spécifié les objectifs stratégiques qu'ils souhaitent atteindre :

- Objectifs de promotion de l'intégration identiques à l'échelle nationale
- Promotion de l'intégration tenant compte des besoins des migrants, des autorités et de la population indigène
- Mise en œuvre claire au moyen de programmes d'intégration cantonaux
- Coordination optimale avec les structures ordinaires

#### *Procédure*

Les PICs 2014-2017 ont été élaborés par les Confédération et les cantons suite à de longues discussions. La première impulsion a été donnée en 2009 par la CTA, plate-forme commune de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. Elle a présenté le rapport « Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers » et formulé plusieurs recommandations. Parallèlement, le Conseil fédéral a pris la décision en 2010 de faire de l'encouragement de l'intégration l'un des quatre éléments de son plan d'intégration qui a ouvert la discussion avec les cantons. Fin 2011, le SEM et les cantons ont mis sur pied une stratégie et un plan de financement communs. C'est fin 2012 que les cantons ont achevé d'élaborer les avant-projets PMO 2014-17 et les ont remis au SEM. Fin 2013, ils ont pu être signés et sont entrés en vigueur le 1er janvier 2014 (figure 14).

**Figure 14 : processus du PIC à la convention-programme (CP)**

#### 6.4.2 BILAN DES ENTRETIENS

Il a été intéressant de récolter les opinions des cantons dans le domaine de l'intégration en raison de leurs grandes variations. La mise en œuvre de chacune des conventions-programmes étudiées diffère considérablement. Nous avons décidé de donner davantage de précision à ce domaine en raison du caractère récent que constitue ces conventions-programmes et de la différence d'exécution entre les cantons.

Comme nous le voyons dans le tableau du SEM ci-dessous, les cantons de Zürich et Vaud doivent gérer un nombre plus important d'étrangers sur leur territoire que les autres cantons. Sans surprises, cette situation s'explique aussi par le nombre plus élevé d'habitants, ainsi que par leur large superficie territoriale. Nous avons constaté que ces deux cantons sont les seuls à avoir autant « ordonnancé » la mise en œuvre de cette tâche publique en créant des contrats - très similaires aux conventions-programmes - destiné aux plus grandes communes intéressées d'y participer. Le canton de Vaud conclut, par exemple, des « mini-PICS » avec les cinq plus grandes communes comportant le plus grand

pourcentage d'étrangers et le canton de Zürich fait de même depuis 2013 à l'aide de conventions de prestations. Ces contrats permettent de mieux déterminer qui paye quoi, attribue une part des subventions fédérales aux communes et y prévoit des indicateurs et des objectifs à respecter sur une période quadriennale, à l'image des conventions-programmes. Dans les cantons de Genève ou de Berne, l'intégration n'est pas aussi ordonnée, puisque de tels contrats avec les communes n'existent pas. Toutefois, ces cantons ont leurs propres modèles de mise en œuvre d'intégration, comme le témoigne par exemple le modèle bernois (nous le verrons plus loin). Par son faible nombre d'étrangers (4'507), le canton d'Uri n'est pas confronté à beaucoup de difficultés (Tableau 15).

**Tableau 15 : total effectif de la population résidente étrangère et groupe d'étrangers au 30.11.2015**

**Total effectif de la population résidente étrangère par canton et groupé d'étrangers au 30.11.2015**

Canton de domicile	Population résidente permanente étrangère				Population résidente non permanente	Total général
	Total population résidente permanente étrangère	Permis de courte durée (L) >= 12 mois	Permis de séjour (B)	Etablis (C)		
	Total	Total	Total	Total		
<b>Total</b>	<b>1'996'620</b>	<b>27'156</b>	<b>681'987</b>	<b>1'287'477</b>	<b>56'764</b>	<b>2'053'384</b>
Berne	149'404	2'597	47'470	99'337	4'399	153'803
Genève	174'749	788	62'246	111'715	2'633	177'382
Uri	4'092	285	1'811	1'996	415	4'507
Valais	76'102	4'293	27'784	44'025	4'686	80'788
Vaud	255'402	1'808	99'732	153'862	3'964	259'366
Zürich	377'372	3'887	144'434	229'051	10'760	388'132

Source : Statistiques sur les étrangers, 2015, SEM

GE : 40.25% d'étrangers VD : 31% UR : 9.5% VS : 22% BE : 13% ZH : 24%

*Procédure – coordination*

L'élaboration de la convention-programme concernant l'encouragement à l'intégration représente certainement le mieux cette nouvelle forme de gouvernance multi-niveaux. En effet, les grandes lignes de la convention-programme sont d'abord discutées au sein de la Conférence tripartite sur les agglomérations CTA). L'information est ensuite transmise aux cantons par la Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration (CDI). Puis, c'est au tour du SEM de fixer des objectifs et des indicateurs avec les cantons, bien qu'il soit le dernier à les valider. Les programmes d'intégration cantonaux (PICs) sont rédigés en grande collaboration avec la direction de l'instruction publique qui est en charge de l'encouragement à l'apprentissage de la langue. A l'opposé, les communes ne sont pas toujours incluses dans ces PICs, et les cantons reconnaissent justement l'importance de les inclure plus fortement à l'avenir. Les échanges d'expérience sont très importants : trois conférences par année sont organisées avec les délégués.

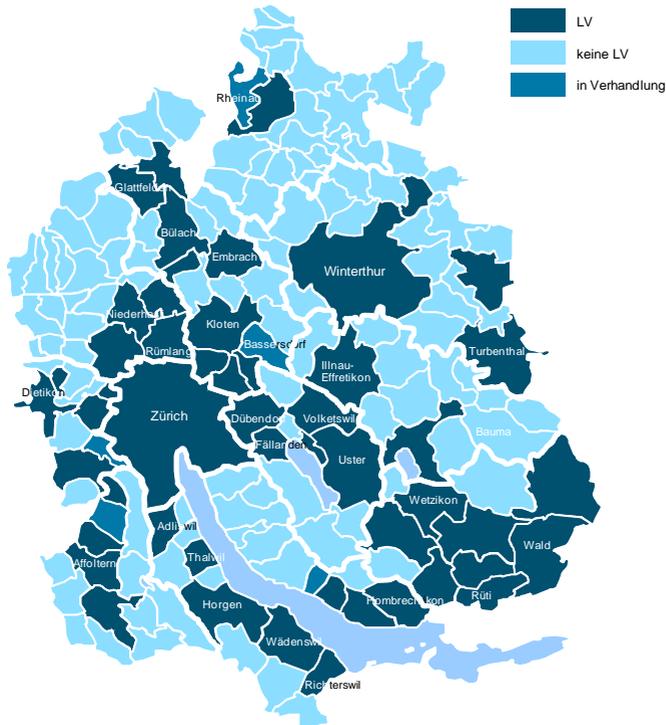
Avant le système des conventions-programmes, les subventions étaient spécifiques, soit versées au cas par cas. Cette situation péjorait les cantons qui étaient plus susceptibles de ressentir l'influence fédérale puisqu'*in fine* la Confédération choisissait le montant et la date des versements. Parfois, les cantons ne comprenaient pas comment étaient investi l'argent fédéral ; « pourquoi une organisation recevait tant d'argent au détriment d'une autre. Il n'y avait pas vraiment de communication, nous étions sans droit de participation » évoquait un responsable alémanique.

Ce même responsable croit que les conventions-programmes encouragent le partenariat. De plus, le contrôle fédéral est bien accueilli par les cantons alémaniques, qui, selon eux, reflète bien cet esprit de partenariat car les réunions ne sont en aucun cas des examens, mais plutôt une simple discussion, presque parfois laxiste. C'est déjà six mois avant le début de la rédaction des PICs que les cantons avaient commencé leurs séances à l'interne pour se mettre d'accord sur la formule à utiliser.

### *Collaboration avec les communes ou autres acteurs externes*

Dans la plupart des cantons entretenus, mais surtout dans les cantons de Vaud et Zürich, la collaboration avec les communes est très forte. La raison est tout simplement financière : si le canton n'a pas la possibilité d'investir un montant considérable à l'intégration, travailler avec les communes lui donne l'occasion d'avoir davantage d'argent à disposition. Chaque commune a généralement déjà une politique d'intégration à elle ; le canton a donc la possibilité d'apprendre des pratiques communales déjà existantes. A Zürich, 51 communes sur 169 sont sous contrat avec le canton. Le canton propose un contrat à chaque commune qui est prête à collaborer, qui ressemble d'ailleurs en tout point à la convention-programme. Parmi ces communes, 85% des étrangers sont couverts. Parfois, selon un des responsables zurichois, il est difficile de convaincre les communes de travailler avec le canton. Certaines ne veulent pas de l'influence qui pourrait venir du canton ; elles souhaitent garder leur indépendance. Sur la carte de Zürich ci-dessous par exemple, les communes se trouvant aux bords du lac sont plus aisées que les autres et ne participent donc pas au système contractuel avec le canton (figure 15).

**Figure 15 : communes qui ont conclu un contrat de prestation avec le canton, celles qui sont en cours et celles qui n'en ont pas - Zürich**



Source : présentation sur les PICS donnée par les responsables zurichois en mai 2015

La répartition de financement prévue par ces contrats entre canton-communes à Zürich se présente comme suit : 45% du montant total provient de la commune et 55% sont pris en charge par le canton. Considérant l'important investissement des communes, celles-ci ont une marge de manœuvre conséquente. La répartition des crédits et des compétences est très bien définie par la Confédération et destinée aux cantons, qui eux-mêmes, les relayent aux communes :

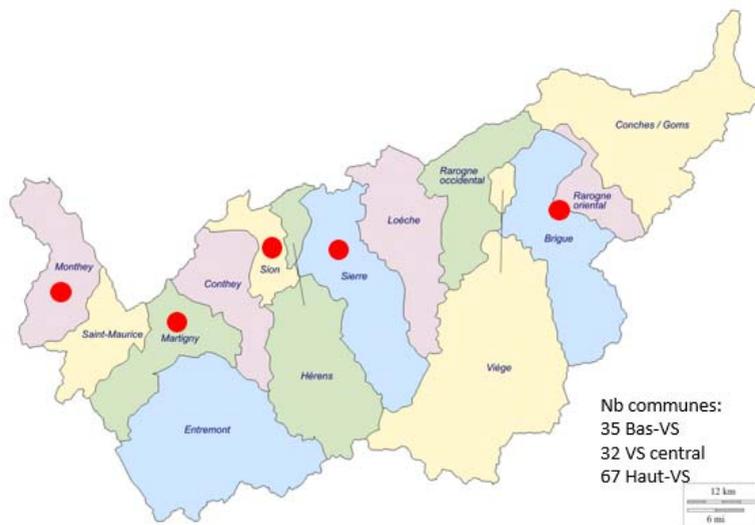
1. Information : 20% des moyens doivent venir du canton
2. Formation – travail : 40% des moyens doivent venir du canton
3. Intégration sociale : pourcentage flexible

Ainsi, le même schéma est appliqué aux communes. Les communes reprennent les mêmes objectifs présents dans la convention-programme. A Zürich comme dans d'autres cantons, des conférences regroupant les trois niveaux institutionnels ont lieu régulièrement, souvent impliquant les communes. Le canton, pour sa part, reproduit le même schéma puisqu'il organise également des conférences avec les communes, notamment 3-4 séances par année où l'exécutif est présent, un représentant de l'école, de la police etc. avant de faire un contrat.

Pour un autre des cantons alémaniques, la collaboration avant le processus de négociation est prévue seulement avec les autres cantons. Elle devient encore plus forte pendant le processus cette fois aussi avec la Confédération et les communes. De nombreux échanges sont organisés de manière formelle avec les autres cantons et la Confédération dans ce domaine. Comme d'autres cantons, un autre responsable alémanique trouve inadapté la durée de la convention, les enchaînements des calendriers fédéraux et cantons, ainsi que les délais imposés par la Confédération aux cantons. La procédure est parfois trop longue. Malgré ces points négatifs, la coopération verticale peut être définie comme coopérative et partenariale selon lui.

En Valais, c'est depuis 2006-7 que des délégués à l'intégration ont été engagés. Le premier à être engagé était à Sion, puis Monthey, Martigny, Sière puis Haut-Valais (figure 16). Ces communes sont les plus importantes, les plus ouvertes en termes d'intégration. Cela a été plus long pour le Haut-Valais. Il s'avère qu'il y a une nette fracture entre le bas et le Haut-Valais. Chaque région a son propre système. Les priorités ne sont pas les mêmes en réalité puisque le pourcentage d'étrangers change radicalement entre ces deux régions : 10-15% pour Brig et entre 7-8% pour Visp contre environ 30% dans le Bas-valais.

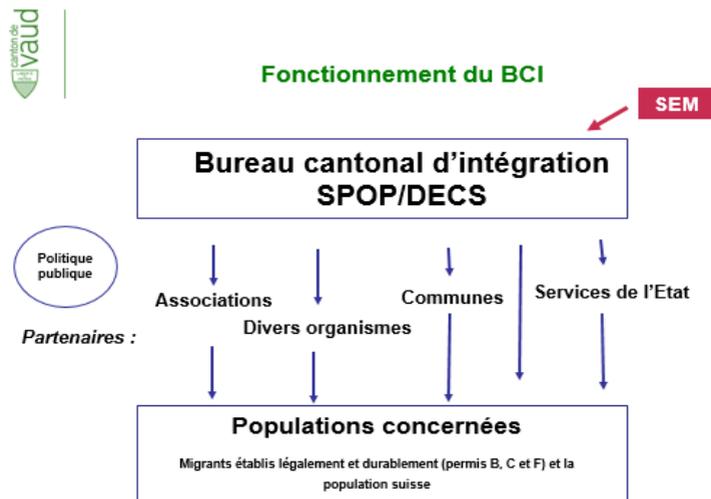
**Figure 16 : délégués à l'intégration dans les cinq communes les plus importantes du Valais depuis 2007**



Chaque commune valaisanne désigne un répondant en matière d'intégration. L'information est ensuite transmise au canton grâce à quatre responsables politiques des régions.

Dans le canton de Vaud, la collaboration avec les communes est étroite. Parmi les 318 communes, cinq d'entre elles sont très impliquées et ont conclu des « mini-PICs » avec le canton. « Nous imitons le système qui existe entre Confédération-canton » argumentait la responsable. « Nous avons des processus de négociations assez fortes et avec d'autres moins ». Le canton possède une loi cantonale à l'intégration qui oblige les communes à nommer un répondant à l'intégration. Une fois par année, ces répondants sont réunis sur une base volontaire pour les informer de ce qu'il se passe en la matière. Le domaine de l'intégration implique de multiples acteurs, et surtout les associations faitières ou les universités, mandatées par le canton (figure 17). Les médias s'intéressent parfois à la politique d'intégration seulement lorsque les PICs sont terminés.

Figure 17 : le fonctionnement du Bureau cantonal à l'intégration



Source : présentation de février 2016 donnée à l'IDHEAP par la responsable de l'intégration du canton de Vaud

L'exemple du canton de Vaud montre bien à quel point la coordination est importante. En plus des associations, le canton contacte régulièrement les communes, différents mandataires ou encore d'autres services de l'Etat, mais aussi d'autres cantons qui ressemblent au système mis en place dans le canton, tels que Zürich ou les Grisons.

La mise en place du PIC s'est déroulée via la conférence des cantons romands (COSI) qui a exposé les exigences du SEM. Un des petits cantons romands a travaillé avec les six ou sept communes les plus touchées par l'intégration ; la collaboration est donc restée raisonnable. En général, le PIC reste très large et un peu vague pour assurer une marge de manœuvre plus large.

Certains cantons déplorent que le SEM ne traite directement qu'avec les cantons et non les grandes villes. Par exemple, la ville de Zürich investit davantage de moyens financiers que le canton, donc ce n'est pas au canton de conclure un contrat pour la ville. La situation s'applique également à

la ville de Lausanne. Il semblerait que le SEM en prenne progressivement conscience. Certains cantons n'ont intégré au PIC de la première période 2014-2017 que les plus grandes communes. Ils se disent prêts à en intégrer davantage pour la deuxième période puisque le système semble fonctionner. Néanmoins, certains cantons attendent impatiemment PIC II et III car selon eux, le PIC I est vraiment une mise en route. « Nous n'avons pas toujours fixé les bons indicateurs, ni les bons objectifs car certains ne sont pas réalisables dans les délais ». L'élaboration des PIC est un équilibre entre les attentes des cantons romands et des cantons alémaniques.

### *Communication*

Un des cantons alémaniques regrette que la Confédération ne communique pas davantage les budgets prévus pour la deuxième période des conventions-programmes. Or, les cantons en ont besoin assez tôt pour leur propre planification afin de planifier leurs propres budgets efficacement. Dans ce canton romand, il subsisterait donc encore le problème de l'attribution des crédits, mal expliqués par le SEM. Par exemple, un canton pourrait considérer que la prise en charge des classes d'accueil est du ressort du premier pilier qui est la primo-information. En revanche, pour la Confédération, il pourrait s'agir d'un autre pilier, la communication ne semble donc pas si claire.

### *Financement*

L'utilisation du financement fédéral n'est pas toujours très limpide pour certains cantons alémaniques. Il est parfois difficile de savoir quelle part du budget peut être investie. De même, les attentes en général ne sont pas très claires.

Il s'avère qu'intégrer les communes à l'accomplissement de la tâche publique via des contrats aurait un effet bénéfique pour les finances des cantons qui auraient un montant financier plus conséquent, en plus des subventions fédérales. Un canton économiquement fort n'aura pas forcément plus de subventions fédérales qu'un canton économiquement

faible. Tout relève de la décision du canton : s'il décide de ne pas beaucoup investir dans la politique d'intégration, la Confédération ne donnera pas plus, selon la clé de répartition 1:1 et le budget global sera moindre. Par contre, si ce même canton économiquement fort souhaite investir de façon conséquente dans cette politique, la Confédération donnera au moins le montant de ce qu'investit le canton. Dans ce cas, le budget sera élevé et certains cantons – supposons - économiquement faibles se sentiront lésés. Cela dépend donc des choix budgétaires des cantons plutôt que de leur situation économique propre.

Au début de l'application de ce nouveau système, il était difficile pour certains cantons de rédiger le PIC. Néanmoins, le SEM a organisé quelques formations à leurs demandes. Pour un des cantons romands et un autre de suisse alémanique, les fonds cantonaux ne sont pas suffisants. S'ils ne sont pas suffisants, ils ne peuvent pas non plus être utilisés pour l'engagement de personnel, qui est pourtant une priorité puisque le personnel actuel se compte sur les doigts de la main. A l'origine du problème, ce sont les départements cantonaux qui ne donnent pas facilement leur accord pour engager d'autres personnes. Une fois que l'argent fédéral arrive dans les fonds cantonaux, il est considéré comme argent cantonal et le service d'intégration ne peut en disposer. Ceci relève donc plutôt d'un problème cantonal et non fédéral.

### *Contrôles fédéraux*

Un des problèmes qui survient souvent est la double évaluation qui s'effectue en parallèle par la Confédération et les cantons. Un des cantons romand admet qu'« il y a des doublons en termes d'évaluations et parfois sur le même thème. Chacun travaille de son côté et organise des workshops, donc ce n'est pas très efficace ».

Le PIC II est déjà en cours d'élaboration (environ six mois avant son entrée en vigueur) et certains cantons sont très surpris de ne pas disposer des chiffres, ni d'aucune évaluation. Car rappelons tout de même que ce sont les cantons en premier lieu qui élaborent le PIC et qui donnent la

direction politique à suivre à la Confédération. Ne sont-ils pas prioritaires ?

### *Partenariat / hiérarchie*

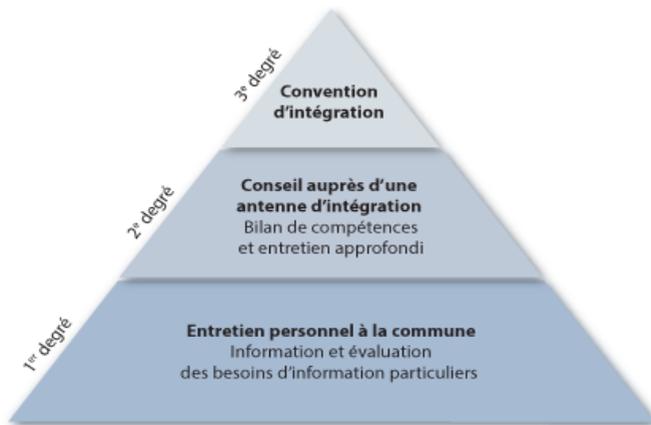
La notion de partenariat s'avère être différemment considérée par les cantons interrogés. Pour un des responsables d'un grand canton alémanique, il est absolument primordial et normal d'avoir une part de hiérarchie au sein même de la relation institutionnelle. En d'autres termes, il est nécessaire d'avoir un organe de décision qui va au-delà de la stratégie. La raison qui expliquerait ce besoin hiérarchique viendrait d'une seule et simple raison : le canton alémanique en question ne possède pas de loi à l'intégration. Comme cette situation rend l'exécution complexe, la stratégie fédérale lui est très utile, voire même nécessaire. Le principe d'uniformisation qui prend une place importante selon les objectifs de la réforme ne sera donc pas atteint tant qu'une loi d'intégration n'existe pas dans toute la Suisse. En revanche, dans les cantons romands interrogés, dans lesquels existe une loi à l'intégration, le ressenti est plutôt négatif : aucun ne souhaite une ingérence fédérale dans leurs « affaires » et tous rejettent en bloc toute forme de hiérarchie. Certains admettent cependant que le principe de partenariat leur est souvent favorable lorsqu'il est question de conflits d'intérêts entre eux et la Confédération ou lorsque que cette dernière ne les consulte pas suffisamment. Dans ce cas, remettre la notion de partenariat sur le devant de la scène des discussions se traduit par une piqûre de rappel très utile.

### *Echanges d'expérience*

Dans le domaine de l'intégration, les programmes cantonaux d'intégration réunissent la participation de multiples acteurs, tels que la Conférence tripartite des agglomérations, la Conférence des délégués à l'intégration (CDI), la Conférence suisse des services spécialisés dans l'intégration (COSI), la CdC, ou encore les ressortissants, les associations,

antennes régionales et les répondants communaux. Ainsi, la collaboration et les échanges d'expérience sont très fréquents et très importants.

Chaque canton met en œuvre la politique publique selon ses propres exigences et caractéristiques. Si nous avons déjà évoqué les cas vaudois et zurichois, il existe également le « modèle bernois », basé sur la loi cantonale d'intégration en 2012, mais n'appliquant pas des contrats avec les communes, contrairement aux deux autres cantons (figure 18). Ce modèle est prévu par les articles 5, 6 et 8 à 11 de la loi cantonale sur l'intégration qui comprend trois éléments : un premier entretien personnel obligatoire dans la commune, un entretien approfondi auprès d'une antenne d'intégration et une convention d'intégration contraignante conclue avec l'autorité de migration. Durant l'entretien personnel, premier degré du modèle, la commune informe la personne venant de l'étranger de ses droits et obligations ainsi que des programmes d'intégration existants. A cette occasion, elle évalue ses besoins en information et l'adresse à une antenne d'intégration si elle l'estime nécessaire. Au deuxième degré du modèle bernois, l'antenne d'intégration fait un bilan et évalue la nécessité d'adopter une mesure contraignante. Si l'autorité de migration a l'intention de conclure une convention d'intégration (troisième degré du modèle), l'antenne d'intégration est responsable de la préparation, du suivi et du contrôle de cette mesure et en rend compte en temps voulu à ladite autorité.

**Figure 18 : le « modèle bernois » d'intégration**

Modèle d'intégration bernois selon la LInt, art. 6-9

Selon un responsable romand, il y a une grande différence de mise en œuvre entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. En suisse alémanique, beaucoup de contrats de prestations sont conclus, alors que de l'autre côté de la barrière, l'adoption de tels contrats n'est pas très populaire car trop contraignante selon les romands. Ces derniers disent vouloir garder la part d'encouragement volontaire, comme le reflète la convention-programme. Un des exemples donnés est le cas où un migrant qui ne répond pas à certains critères signe un contrat qui l'oblige à atteindre certains objectifs dont un niveau d'apprentissage de la langue. « S'il n'a pas atteint ce niveau, alors que se passe-t-il ? Son permis lui est retiré ? ».

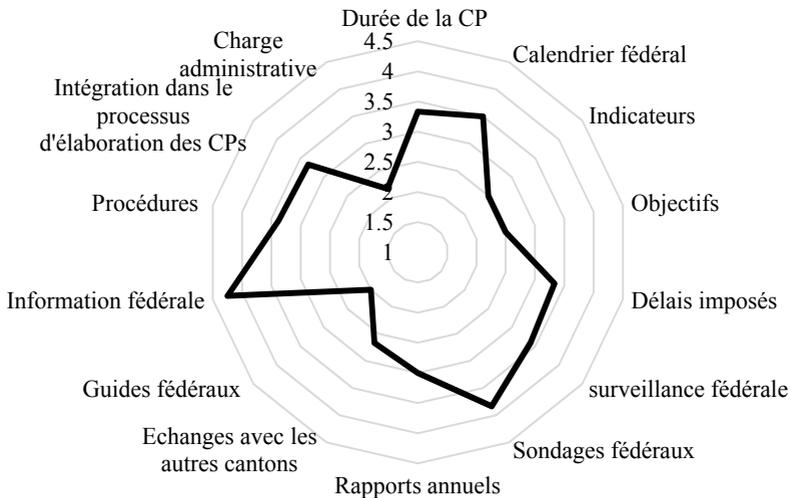
Le nouveau système de conventions-programmes a permis d'améliorer le système de reporting annuels. Un des cantons romands s'explique : « avant, nous avions plus de huit rapports et tout paraissait compliqué. Tout est devenu plus simple avec ce nouveau système ».

L'uniformisation des conventions-programmes et des objectifs en trois piliers n'était pas évident. Par exemple, une des thématiques porte sur la discrimination et le racisme qui a fait réagir de nombreux cantons –

surtout en Suisse alémanique – qui étaient contre. Certains de ces cantons alémaniques n'arrivent toujours pas à mettre totalement en œuvre la mesure du racisme et discrimination. « Il était surtout difficile au début de soulever le problème du racisme en raison de leurs politiques qui niaient ou mettaient de côté le problème, mais la situation s'améliore aujourd'hui » évoquait un canton romand. Malgré tout, les PICs restent assez élastiques. L'uniformisation s'effectue surtout dans la grille des PICs, mais non dans les mesures qui sont fixées assez librement par les cantons.

Dans la perspective d'en donner une synthèse, nous présentons les réponses des personnes en charge de l'intégration des cantons étudiés à l'aide d'un *spider graph* ; [1] étant la moins bonne appréciation et [4] la meilleure (figure 19).

**Figure 19 : moyennes des réponses des personnes en charge de la CP concernant l'encouragement à l'intégration**



### 6.4.3 DISCUSSION ET SYNTHÈSE

Le domaine de l'encouragement à l'intégration est traité dans la convention-programme 2014-2017 qui n'est pas encore achevée. Par conséquent, ce domaine n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation globale. Néanmoins, les entretiens donnés aux responsables cantonaux nous montrent des résultats intéressants et permettent notamment de nous sensibiliser sur les problèmes qui sont survenus ou qui surviennent encore depuis le début du programme.

Pour rappel, c'est avec la nouvelle loi fédérale sur les étrangers, entrée en vigueur en 2008, que le transfert des responsabilités aux cantons a permis

de saisir concrètement la promotion de l'intégration. Ainsi, ils assurent eux-mêmes une dimension opérationnelle et coordonnent en parallèle une grande diversité de mesures locales sur le terrain. Cependant, une étude de 2011 relève des différences notables dans le nombre de prestations offertes selon les cantons, posant des questions d'égalité de traitement<sup>47</sup>. Selon cette même étude, les ressources financières des cantons restaient très limitées, ce qui les poussait à négliger certaines mesures d'accueil. L'introduction de la convention-programme en janvier 2014 a permis de remédier à ces problèmes de financement et de différences de traitement.

L'intégration implique un large éventail d'auteurs, tels que les délégués communaux à l'intégration, les offices fédéraux, commissions fédérales, ONG, etc. Ce domaine public est plus social que les autres puisqu'il implique des questions de société civile et ce, à tous les niveaux. Les rapports annuels du SEM listent notamment les différents organismes externes qui sont mandatés par les cantons, tels que les associations Appartenance Centre Femme, Nous Autres, Caritas, Multimondo, Rock your life et Camarada, les hautes écoles, les bureaux d'expertises, les communes ou encore les entreprises privées. Ainsi, nous supposons que l'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans ce contexte de coopération est idéalement observée. Deux cantons en sont d'ailleurs de bons exemples puisqu'ils impliquent fortement la collaboration des communes dans le processus d'accomplissement de la tâche d'intégration. En effet, nous avons pu observer que le canton de Zürich établit des contrats de coopération avec les communes qui souhaitent y participer, de même que le canton de Vaud qui signe des contrats appelés « les minis-PICs » avec les cinq plus grandes communes de son territoire.

Lorsqu'ont été lancés les programmes d'intégration cantonaux en janvier 2014, la Confédération souhaitait définir des mesures claires et précises quant à l'encouragement de l'intégration. Une stratégie commune a donc été mise en place avec les trois piliers de l'intégration : « information et

---

<sup>47</sup> Kaya Bülent et al., 2011, « Agir en faveur de l'intégration des migrants en Suisse romande : situation et perspectives de développement d'une approche interculturelle », mandat de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)

conseil », « formation et travail » et « compréhension et intégration sociale ». En général, les entretiens effectués ont donné des retours plutôt positifs.

Selon les responsables cantonaux, l'information fédérale est généralement suffisante, à l'inverse de certains rapports fédéraux. Les cantons regrettent une uniformisation trop vague des directives et des règles. En effet, selon eux, les politiques en matière d'intégration devraient être davantage traitées au cas par cas. Par conséquent, ce manque de considération spécifique au canton résulterait sur une définition floue d'indicateurs et d'objectifs. Ces derniers ne seraient en effet pas appropriés aux moyens et aux capacités du canton. De surcroît, les délais demeurent difficiles à tenir puisque la politique d'encouragement à l'intégration demande une mise en œuvre sur du long terme : les infrastructures d'accueil, d'éducation (langues) ou d'intégration sociale sont longues à instaurer. Un contrat sur quatre ans semble alors trop court pour la majorité des responsables cantonaux interrogés.

Bien que les PICs soient très bien accueillis par les cantons, leur élaboration requiert toutefois un gros travail administratif. S'intégrant dans un processus transversal et réciproque, il implique la participation de la Confédération, des communes, des partenaires sociaux, des ONG ou encore d'organisations. Il doit s'adapter aux caractéristiques géographiques, politiques et démographiques du canton et prendre en compte les mesures et les structures déjà existantes. Enfin, il doit respecter les objectifs fédéraux en amont. Tous ces éléments complexifient la procédure d'élaboration des PIC. Les charges administratives sont pour la majorité des cantons jugées excessives. Plus de collaboration demande inévitablement l'adoption de nombreuses procédures et de régulations ; rapports, programmes ou guides d'information alourdissent la gestion. Certains se demandent comment la simplifier, mais la question n'est pas facile.

## 6.5 CONVENTION-PROGRAMME CONCERNANT L'ENCOURAGEMENT DU PROGRAMME CANTONAL DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE RÉGIONALE

### 6.5.1 CONTEXTE ET PROGRAMME

Le volet concernant la mise en place d'une convention-programme pour l'encouragement du programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale est la NPR, pour « nouvelle politique régionale ». Son objectif est de soutenir le changement structurel dans les régions de montagnes, dans les milieux ruraux et les zones frontalières et de renforcer la compétitivité de ces régions (admin.ch). Dans le volet de la NPR se trouvent également trois catégories : la promotion de projets, la coordination des politiques sectorielles et le système de connaissances. Dans celle de la promotion économique, les aides et les prêts que verse la Confédération à des programmes régionaux se font dans le cadre des conventions-programmes, en plus des programmes appartenant à INTERREG A concernant les programmes transfrontaliers. Le programme de la NPR (2016-23) est intégré pour la première fois dans un message commun sur la promotion économique du 18 février 2015. Ce message définit la promotion économique comme moyen d'encourager et de préserver la compétitivité économique de la Suisse et de contribuer à la sauvegarde des emplois. Il propose en outre d'approuver le programme pluriannuel 2016-23 concernant la mise en œuvre de la politique régionale ainsi que de nouveaux apports au Fonds de développement régional pour ces années-là.

#### *La politique régionale avant la NPR*

Avant la NPR existait la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM). Elle fût abrogée le 1er janvier 2008 lors de la mise en place de la NPR par le Secrétariat à l'économie (SECO). Cette nouvelle politique représente « un changement de paradigme qui consiste à passer d'une politique de péréquation

proprement dite à un renforcement de la compétitivité des régions faisant appel à l'esprit d'entreprise, à la capacité d'innovation et à des systèmes de valeur ajoutée»<sup>48</sup>. Le Fonds de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagnes (LIM) est transformé en Fonds de développement régional. En avril 2004, le Conseil fédéral a autorisé le DFE à lancer une procédure de consultation concernant le projet de loi sur la politique régionale qui consistait en une enquête questionnaire auprès des cantons. Les cantons ont aussi donné leur avis dans le cadre de la COSEREG<sup>49</sup> ou d'organisations supranationales (comme ERFA Regio<sup>50</sup> ou GCLIM<sup>51</sup>).

### *La NPR de 2008*

Simultanément à la RPT, la NPR est entrée en vigueur le 1er janvier 2008. La RPT et la NPR constituent deux champs essentiels et complémentaires des activités de développement régional. Le Message relatif à la RPT de 2001 rédigé par le Conseil fédéral indiquait que la NPR a un rôle primordial pour atteindre les objectifs en matière de redistribution des tâches puisqu'elle se concentre sur les objectifs structurels permettant d'améliorer la compétitivité des régions à long terme, de créer et maintenir une occupation décentralisée du territoire et de combler les disparités régionales. La NPR est une donc une tâche commune au sens de la réforme de la répartition des tâches mise en œuvre par les conventions-programmes. Elle est gérée conjointement par la Confédération et les cantons. Si les allègements fiscaux octroyés dans le cadre de la NPR sont neutres sur le plan de la péréquation financière, les pertes fiscales - étant le corollaire d'un allègement fiscal fédéral - n'entraînent pas de diminution des contributions RPT des cantons<sup>52</sup>. La

---

<sup>48</sup> « Loi fédérale sur la politique régionale (LPR) ; résultats de la procédure de consultation », DFE, novembre 2004 et Message sur la promotion économique pour les années 2016-19, février 2015, 15.019

<sup>49</sup> Conférence des secrétaires des régions de montagnes suisses

<sup>50</sup> Erfahrungsgruppe der Bündler Regionalorganisationen

<sup>51</sup> Groupe de concertation des régions de montagnes de l'Arc jurassien

<sup>52</sup> « Loi fédérale sur la politique régionale (LPR) ; résultats de la procédure de consultation », DFE, novembre 2004 et Message sur la promotion économique pour les années 2016-19, février 2015, 15.019

RPT ne se substitue pas aux objectifs ni aux dispositifs de la NPR, le dispositif d'allégement fiscaux visant explicitement et directement la création d'emplois dans les zones rurales structurellement faibles, ce qui ne correspond pas aux objectifs de la RPT. Voilà pourquoi la RPT et la NPR sont complémentaires et ne sont pas en situation de concurrence. Elle encourage également la coopération territoriale en Europe dans le cadre des programmes INTERREG<sup>53</sup>, ESPON<sup>54</sup>, URBACT<sup>55</sup> et INTERACT<sup>56</sup>.

Dans le cadre de la NPR, les régions, les entreprises et toute autre personne et groupements intéressés peuvent solliciter auprès des cantons les aides financières suivantes : contributions à fonds perdus pour la préparation et la réalisation d'initiatives, de programmes et de projets, des prêts à taux préférentiels ou sans intérêts pour des projets dans le domaine des infrastructures de développement orientées vers la création de plus-value, augmentation de l'attractivité économique et allègements fiscaux pour les entreprises privées<sup>57</sup>. Selon la LPR, l'Assemblée fédérale fixe les priorités thématiques et territoriales de la promotion, les contenus et les moyens à disposition dans un programme pluriannuel de huit ans.

---

<sup>53</sup> INTERREG soutient des projets transrégionaux et transfrontaliers qui encouragent le dialogue entre les régions au sein de l'Union européenne (UE) et les pays limitrophes et qui rapprochent ainsi les populations des régions concernées. Le programme pour la nouvelle période 2007–2013 en tant qu'objectif autonome de la politique de cohésion européenne mise en place par l'UE. Et cela se fait sous la nouvelle dénomination de « Coopération territoriale européenne » (CTE). La Confédération met à disposition, dans le cadre de la NPR, un montant total de 40 millions de francs pour la participation à ce programme, Regiosuisse.ch

<sup>54</sup> ESPON (European Spatial Planning Observation Network) est l'observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ou ORATE). ESPON a été lancé en 2006 dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG III et sera poursuivi dans le cadre du volet transnational INTERREG IV et donc dans le contexte de la NPR (ESPON 2013).

<sup>55</sup> URBACT est un programme de l'Union européenne financé par le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui a pour but de promouvoir l'échange d'expériences entre les villes européennes, l'activation et la diffusion de connaissances en matière de développement urbain durable.

<sup>56</sup> INTERACT est le programme cadre des programmes de la Coopération territoriale européenne (CTE) de l'EU. INTERACT signifie INTERreg Animation, Cooperation and Transfer et soutient les programmes CTE actuels (INTERREG, ESPON, URBACT) par des ateliers, des séminaires, des études, des conseils et des offres de mise en réseau.

<sup>57</sup> La Nouvelle politique régionale (NPR), Regiosuisse, fiche d'information, septembre 2013

Au niveau fédéral, la mise en œuvre de cette loi incombe au SECO. Les cantons se voient attribuer un rôle central en matière de conception de financement et de mise en œuvre de la politique régionale. En effet, sur la base des conventions-programmes, les cantons élaborent des programmes cantonaux et intercantonaux de mise en œuvre pour les périodes 2008-11 et 2012-15 et suivantes. La NPR part du principe que le développement régional doit être axé principalement sur les régions fonctionnelles et non plus sur les limites politico-administratives des territoires bénéficiaires<sup>58</sup>. Sur la base des programmes cantonaux, les responsables régionaux du développement ont lancé leurs propres projets et les présentent aux cantons. Tous les quatre ans, les cantons rendent compte des projets réalisés à la Confédération. Le cycle s'achève après une période de huit ans par une évaluation finale sur l'efficacité des mesures entreprises. Les priorités de la NPR données par Regiosuisse sont les suivantes :

1. Création de conditions-cadres pour améliorer la compétitivité dans les domaines du tourisme et de l'industrie
2. Promouvoir des structures de production et de services pour valoriser les ressources des régions de montagnes et rurales

Les projets lancés durant la première phase de mise en œuvre (2008-11) ont eu besoin d'un temps d'adaptation et de rodage. C'est pourquoi ils ont pris la forme de travaux préparatoires en vue du développement de pôles régionaux compétitifs. Ainsi, des organismes régionaux ont été fusionnés dans de nouvelles structures dans lesquelles les communes, mais aussi les entreprises privées sont désormais appelées à développer l'attractivité de leur région. Toute une série de projets concrets ont été lancés ; le site regiosuisse et la plateforme nationale de la NPR en présentent la liste. Durant la première période, plus de 1200 projets avec 241 millions de fonds perdus et 182 millions de prêts ont été réalisés. Au niveau du contenu, les projets soutenus ont concerné les domaines suivants : tourisme (39%), systèmes de création de valeur ajoutée orientés vers

---

<sup>58</sup> Programmes cantonaux de mise en œuvre NPR 2012-15 ; aide au travail à l'intention des cantons, décembre 2010, SECO

l'exportation (24.1%), formation et santé (6.4%), ressources naturelles (4.8%), énergie (4.1%), économie agricole (2,4%). Les projets INTERREG ont représenté une part de 10% et ceux de type aide technique (8.8%). En 2010, le SECO a publié un rapport d'évaluation concernant les programmes cantonaux de mise en œuvre (PMOs) et une évaluation de la NPR. Il tire les leçons de la mise en œuvre de la période 2008-11 et liste les attentes pour la période 2012-15 (Tableau 16).

**Tableau 16 : liste des principales améliorations à effectuer concernant la NPR – rapport de déc 2010**

<b>Réalisation encore incomplète de l'orientation stratégique</b>	Les petits cantons qui ne disposent que de ressources humaines limitées pour mettre en œuvre la NPR doivent se doter davantage de priorités propres et de procédures de mise en œuvre ciblées. Ces stratégies permettent de rendre plus facile l'élaboration du PMO
<b>Différences de mise en œuvre d'un canton à l'autre</b>	Ces disparités de mise en œuvre provoquent de nombreuses questions au SECO et une incertitude dans les services cantonaux
<b>Réalisation insuffisante de la collaboration intercantonale</b>	Bien que des fonds aient été mis à disposition pour des projets intercantonaux pendant la première période, ils ont été utilisés à des fins intracantonales
<b>Progrès encore possibles en matière de compatibilité des activités TST (transfert de savoir et de technologie)</b>	Les activités TST sont importantes pour l'élaboration du PMO, or elle n'est pas suffisante dans certaines régions. Il n'y a pas de cohérence ni de coordination entre les initiatives cantonales.
<b>Manque de projets dans certaines priorités thématiques du PPA</b>	Il existe surtout des projets visant la thématique du transfert de savoir dans le système de valeur ajoutée axés sur l'exportation et le changement structurel dans le secteur du tourisme et aucun dans d'autres secteurs.
<b>Conformité parfois douteuses avec les principes de la NPR</b>	Certains projets ne remplissent pas les critères « innovants », « axés sur l'exportation et la valeur ajoutée » ou « proches des entreprises » de la NPR
<b>Coopération transfrontalière</b>	Intensification des rapports entre INTERREG et les services NPR nécessaires

Source : « Programmes cantonaux de mise en œuvre NPR 2012-15 ; aide au travail à l'intention des cantons », version décembre 2010, SECO

L'arrêté fédéral du 26 septembre 2007 sur les nouveaux apports au Fonds de développement régional fixe un budget de 230 millions de francs pour la période 2008-15 de la NPR<sup>59</sup>. Ces nouveaux apports forment, avec les amortissements des prêts LIM et des prestations des cantons, la base afin que les prestations financières fédérales puissent être fournies et que le maintien à long terme du fonds soit possible. Un apport de 53.8 millions de francs est prévu pour les années 2012-15.

La poursuite de la NPR requiert l'élaboration d'un nouveau programme pluriannuel 2016-2023. Le SECO a institué, en collaboration avec la Conférence des chefs de départements cantonaux de l'économie publique (CDEP), le groupe de travail NPR 2016+ chargé de définir les orientations régionales 2016-23<sup>60</sup>. En septembre 2015 a d'ailleurs été publié l'Arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme 2016-23 de la NPR qui porte sur plusieurs objets, tels que la promotion du transfert du savoir et le soutien à l'innovation au sein des PME ou encore le développement d'un réseau d'entreprises et les chaînes de valeur ajoutée. Les priorités fixées sont le tourisme et l'industrie et des mesures d'accompagnement sont prévues telles que le renforcement de la coopération fédérale entre la politique régionale et les autres tâches fédérales.

### *Bases légales*

L'application des conventions-programmes au sens de la politique régionale se base principalement sur la loi fédérale sur la politique régionale du 6 octobre 2006 (RS 901.0) abrégée LPR<sup>61</sup>. Dans cette loi, nous pouvons trouver les principes de base régissant les conventions-programmes. A l'art. 2 les principes de la politique régionale y sont énoncés et définissent les centres régionaux comme moteurs du développement. Dans la section 2 « Mesures », l'art. 4 prévoit que des aides financières peuvent être octroyées pour la préparation, l'exécution et l'évaluation d'initiatives et de programmes. L'art. 11 introduit pour la première fois les conventions-programmes : « les aides financières

---

<sup>59</sup> *La Nouvelle politique régionale (NPR), Regiosuisse, fiche d'information, septembre 2013*

<sup>60</sup> *Idem*

<sup>61</sup> *Message du 16 novembre 2005 relatif à la nouvelle politique régionale (FF 2006 223)*

prévues aux art. 4 et 6 et les prêts prévus à l'art. 7 sont octroyés sous forme de forfaits sur la base de conventions-programmes ». La mise en œuvre est décrite dans la section 3 où l'art. 16 explique le fonctionnement des CPs et de la participation financière des cantons. D'autres bases juridiques s'ajoutent au contrat comme l'arrêté fédéral du 26 septembre 2007 relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la Confédération 2008-2015 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale, abrégée PPA NPR 2008-2015, mais aussi sur l'arrêté fédéral du 26 septembre 2007 concernant de nouveaux rapports au Fonds de développement régional (FF 2007 7073) et de l'ordonnance du 28 novembre 2007 sur la politique régionale (RS 901.021) abrégée OPR. Enfin, elle se base sur la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (ou loi sur les subventions LSu RS 616.1).

#### *Contenu d'une convention-programme*

Au risque de se répéter, le contenu de la convention-programme du domaine traité ici est le même que les autres conventions-programmes étudiées à deux exceptions près : elle s'étend sur huit ans et inclut plusieurs régions/cantons. Cette relative uniformisation s'est vérifiée en comparant plusieurs conventions-programmes conclues dans divers cantons et à différentes périodes.

Nous prenons l'exemple de la convention-programme conclue entre le SECO et le canton de Vaud pour la période 2008-11. Dans le préambule, la loi fédérale sur la politique régionale est mise en exergue. Elle vise à améliorer la compétitivité de certaines régions et à y générer de la valeur ajoutée, contribuant à la création d'emplois, à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des disparités régionales. Le contrat est conclu entre la Confédération, représentée par le SECO et le canton de Vaud, représenté par le Conseil d'Etat. Au point 4, il est mentionné du périmètre contractuel qui comprend le territoire d'impact sur le canton de Vaud dans les limites définies par les arts. 10 PLR et l'art. 1 de l'OPR.

Plusieurs volets forment la mise en œuvre de cette convention-programme. Le canton de Vaud porte le volet transfrontalier du Bassin

lémanique et comprend donc également les cantons de Genève, Valais et Fribourg. Deux autres volets apparaissent également, le volet cantonal et le volet intercantonal de Suisse occidentale, chacun ayant des objectifs différents. Pour le volet cantonal, le but est de favoriser la création de valeur ajoutée afin de développer des emplois créateurs de richesse. Pour le volet intercantonal de Suisse occidentale, il est question de mieux positionner la région helvétique sur la carte mondiale des régions où le développement économique est à la fois dynamique, innovant et respectueux de l'environnement. Enfin, pour le volet transfrontalier du Bassin lémanique, l'objectif est de contribuer à un développement équilibré de l'espace de coopération franco-suisse, à même de produire de manière innovante et performante des valeurs ajoutées économiques, sociales et environnementales. Les buts sont détaillés et listés et les mesures, étapes et indicateurs mesurant le degré de conformité, sont définis en annexe.

Dans la disposition concernant les bases pour le financement, il est mentionné d'un financement commun et égal entre la Confédération et les cantons, comme explicité à l'art. 16 al. 2 de la LPR. La Confédération fournit sa contribution forfaitaire à partir du Fonds de développement régional. Si les apports à ce fonds sont réduits par décision des Chambres fédérales, le SECO se réserve la possibilité d'ajourner le paiement partiel de la contribution forfaitaire. Dans le cas où les cantons dépensent plus que ce qui est prévu dans la convention-programme, alors ces dépenses supplémentaires ne sont pas cofinancées par la Confédération. Ces modalités doivent être réglées, le cas échéant, dans une nouvelle convention-programme. Dans le point intitulé « Modalités de paiement de la contribution forfaitaire », il est évoqué que la Confédération verse sa contribution par le biais de paiements annuels, appelés paiements partiels. Le premier de ces paiements intervient dans un délai de six semaines suivant la signature du contrat. Puis, à partir de la deuxième année, le canton formule sa demande de paiement partiel pour l'année en cours lors du dépôt du rapport intermédiaire portant sur l'année précédente. Le dernier paiement partiel de 2011 s'effectue en deux tranches. Le paiement

de la Confédération s'élève à 50% du montant demandé. Le versement du solde se fait lors du dépôt par le canton du rapport final. Dans la disposition nommée « Administration », le canton administre toutes les opérations liées à l'aide financière et aux prêts qu'il a octroyés avec la contribution forfaitaire de la Confédération sous les angles administratif, juridique et comptable.

De même, stipulé au point « obligations des parties contractantes », le canton doit s'engager à prendre en considération les politiques publiques sectorielles concernées (ex : politique des agglomérations, tourisme, politique d'innovation, politique forestière et politique de l'économie du bois, politique agricole, développement durable, politique énergétique) afin de tenir compte des exigences de ces dernières et d'éviter tout double subventionnement. Son rôle est donc primordial, tant dans la communication avec la Confédération que dans la préparation de la convention-programme. Il est même fortement conseillé aux cantons de prévoir une évaluation de durabilité des projets qui présentent d'importants conflits entre des objectifs économiques, écologiques ou sociaux. Le canton utilise un modèle de rapport intermédiaire donné par la Confédération pour rédiger le sien. Il doit le rendre au SECO au plus tard jusqu'à la fin février de l'année suivante. Au plus tard le 31 juillet de l'année en cours, le canton rédige un rapport final dans lequel il présente l'atteinte des buts définis dans le contrat sur la base d'indicateurs, un décompte financier, une actualisation de l'évaluation portant sur la durabilité du programme cantonal de mise en œuvre de la NPR et une évaluation globale des mesures et des expériences accumulées au cours de sa réalisation. Pour ce qui est de la surveillance financière, celle-ci est assurée par le contrôle fédéral des finances (CFF) et le contrôle cantonal des finances (CCF) qui vérifient l'exactitude des données. La disposition « conditions-cadre et modalités d'adaptation », rend possible une modification des conditions du contrat durant sa période de validité ou une résiliation du contrat moyennant un préavis de 6 mois.

En cas de retard de paiement de la Confédération ou du canton, les parties contractantes se mettent d'accord sur un paiement ultérieur. La

disposition suivante est « l'exécution du contrat » qui oblige le canton qui n'a pas atteint les objectifs à le faire savoir sans délai à la Confédération et par écrit en exposant les motifs. S'il a perçu des paiements fédéraux dépassant le montant auquel il a droit, les montants perçus en trop seront remboursés par le canton. En cas de divergences de vues et si les parties n'arrivent pas à s'entendre, alors l'une ou l'autre peut engager une procédure de médiation. Plusieurs annexes sont attachées au contrat, telles que les dispositions relatives au volet transfrontalier du Bassin lémanique, les buts du contrat et les indicateurs liés aux objectifs, la vue d'ensemble des paiements annuels de la Confédération, le PMO de la politique régionale de la période traitée (2008-11) et la procédure de médiation détaillée. De manière générale, la disparité cantonale en Suisse est très grande et la politique régionale ne fait pas exception : chaque canton a sa propre façon de l'appliquer. La convention-programme étudiée ici pour le canton de Vaud donne les dispositions contractuelles principales, mais chaque application cantonale exige un traitement différent. Ainsi, les annexes et les différents volets changent en fonction des cantons.

*La procédure d'élaboration de la convention-programme entre les services concernés*

Nous avons étudié la convention-programme conclue entre le canton de Vaud et le SECO. Afin d'obtenir une vue d'ensemble du processus, nous décidons de continuer notre analyse avec la même convention-programme. Nous avons rencontré la cheffe de projet dans l'économie régionale au service de l'économie, du logement et du tourisme (SELT), responsable de l'application de la LPR dans le canton. Celle-ci pilote le PMO et le processus décisionnel au sein de l'administration cantonale et nous a expliqué les tenants et aboutissants de la procédure d'élaboration de la CP. Plusieurs étapes constituent la procédure d'élaboration du contrat : premièrement, le service de la promotion économique du canton de Vaud, situé à Lausanne, élabore un PMO avec la participation d'organismes représentant les dix régions vaudoises et des partenaires de terrain regroupant des communes et des privés (art. 15 al.1, LPR). La collaboration est également forte avec les autres cantons, notamment

Genève, Valais et Fribourg, ces derniers étant impliqués dans la convention-programme puisqu'elle comporte un volet intercantonal et un volet de Suisse occidentale. Cette convention est donc un peu particulière puisque non seulement elle traite du territoire cantonal vaudois, mais également d'autres territoires régionaux. Ils sont frontaliers et partagent des thématiques avec le canton de Vaud. Par exemple, la Broye et le Chablais sont des espaces géographiques de proximité et coordonnent leurs politiques publiques avec le canton. Par leurs frontières avec la France, le Bassin lémanique et l'Arc jurassien, ils sont également intégrés dans des programmes transfrontaliers. Concernant le volet de Suisse occidentale, le canton de Vaud collabore avec les cinq autres cantons romands et le canton de Berne, tous faisant partie de la Conférence des chefs de département de l'économie publique de Suisse occidentale (CDEP-SO). Existe encore un autre volet intercantonal ponctuel à géométrie variable qui regroupe les projets qui dépassent les frontières de la Suisse occidentale, comme les sites Unesco. Avant d'arriver à un PMO définitif, le service de la promotion économique vaudoise collabore donc avec toutes ces régions qui lui proposent des planifications de projets et des estimations de coûts pour ces derniers. Chaque canton décide en principe librement de la structure de son PMO, même si certains éléments sont attendus dans le programme (Tableau 17).

**Tableau 17 : les éléments devant figurer dans le PMO et figurant sur les critères d'évaluation de la Confédération**

---

Analyse SWOT (strengths, weaknesses, opportunities and threats)  
 Priorités 2012-15 et justification  
 Présentation de la situation économique des régions d'un canton et étude du développement économique des zones rurales, des régions de montagnes et des régions frontalières

---

Orientation stratégique  
 Orientation stratégique selon les objectifs économiques cantonaux  
 Les centres régionaux doivent être considérés comme moteurs du développement dans des espaces fonctionnels.  
 Prise en compte des leçons tirées de la période 2008-11  
 Choix des projets guidés par la dimension stratégique

---

Buts, modalités d'action et mesures  
 Comptabilité avec la NPR (innovation, valeur ajoutée, base d'exportation, esprit d'entreprise)  
 Objectifs SMART (specific, measurable, attainable, realistic and tangible)  
 Projets adaptés pour la période de 4 ans

---

Processus  
 Coordination matérielle pour les activités intercantionales  
 Définition claire des rôles  
 Bonne répartition des tâches, rôle des cantons, conventions de prestations avec partenaires régionaux  
 Coordination avec le système TST  
 Coopération transfrontalière

---

Controlling  
 Périmètre d'engagement  
 Cartographie des aires nécessitant un développement – régions de montagnes aux milieux rural

---

Plan financier et de réalisation  
 Volume total des mesures  
 Fonds NPR prévus  
 Montants cantonaux prévus  
 Mesures cantonales, intercantionales et transfrontalières  
 Concernant les initiatives intercantionales : les cantons pilotes sont priés d'indiquer les cantons concernés et la répartition des coûts  
 Faisabilité politique et financière

---

Demande de contribution NPR 2012-15  
 Divisée en montants à fonds perdus et prêts  
 Preuve formelle de la contribution cantonale équivalente budgétisée dans le plan financier cantonal

---

Source : « Programmes cantonaux de mise en œuvre NPR 2012-15 ; aide au travail à l'intention des cantons », version décembre 2010, SECO

Lors de la première période (2008-11), aucune limite budgétaire n'a été fixée par la Confédération. Profitant de la situation, certains grands cantons déterminaient un montant élevé dans le PMO et obtenaient souvent une grande partie de ce montant au détriment de cantons demandeurs plus raisonnables. Parce que cette situation aléatoire favorisait les disparités cantonales et dépassait le budget fédéral, cette dernière a décidé pour la seconde période (2012-15) de mieux cadrer les enveloppes financières en fixant une clé de répartition attribuée à chaque canton. Le canton de Vaud avait dès lors connaissance de sa fourchette de référence pour l'attribution des moyens financiers qui se situait entre 5.12 millions et 7.04 millions de francs<sup>62</sup>. Elle a finalement obtenu 6.4 millions de francs pour des aides à fonds perdus et 25 millions de francs pour des prêts pour la période 2008-11. Aujourd'hui, un canton peut demander davantage que le montant fixé par la Confédération s'il le justifie, sans toutefois exagérer. Cependant, les montants dans le domaine de la promotion économique régionale sont aujourd'hui souvent suffisants puisqu'ils ont été repris de la période précédente et ajustés en conséquence. Le canton de Vaud a même dû rendre une partie du prêt de la Confédération : sur les 25 millions octroyés, 9 millions environ ont été rendus fin 2011.

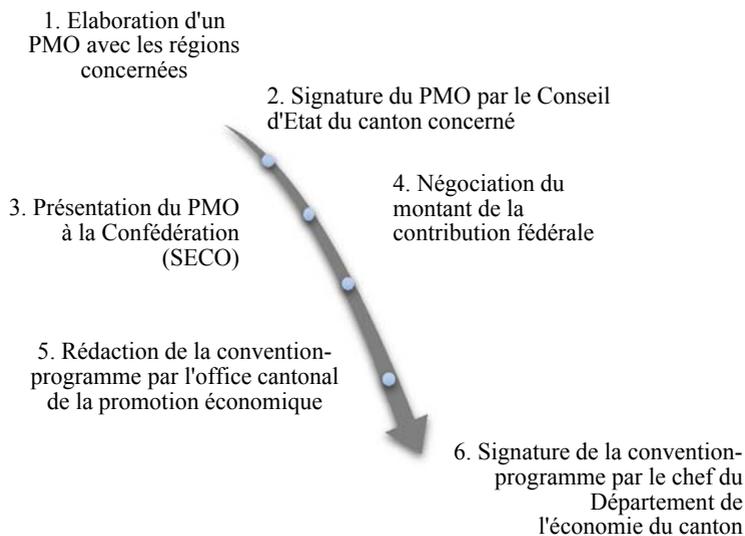
Lorsque le PMO est élaboré et signé par le Conseil d'Etat vaudois, il est envoyé au SECO par le service de la promotion économique vaudois en même temps que les autres PMO cantonaux. La Confédération a quatre mois pour tous les examiner et les noter grâce à une grille de notation (cohérence, qualité, priorité, adéquation avec les politiques économiques des cantons). Pour chaque PMO, la Confédération rend un rapport en proposant un montant financier. Les meilleurs programmes sont financés entièrement alors que les programmes imprécis ou trop ambitieux reçoivent un financement réduit ; « L'attribution financière a été réalisée (...) sur la base de l'évaluation du programme cantonal avec un bonus

---

<sup>62</sup> Note de séance SECO-SELT du 25 octobre 2011 concernant la convention-programme LPR 2012-15

possible en fonction de la qualité du rapport d'évaluation 2008-11 »<sup>63</sup>. Si le canton et les régions n'acceptent pas le montant proposé par la Confédération, alors une phase de négociation s'ouvre entre les deux niveaux institutionnels qui se rencontrent face-à-face (figure 20). Pour la responsable vaudoise, il y a même deux négociations à gérer : avec la Confédération et avec les services régionaux.

**Figure 20 : procédure d'élaboration et de négociation d'une convention-programme concernant l'encouragement du programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale**



Lorsque le montant est fixé par la Confédération et accepté par le service de promotion économique vaudois, celui-ci rédige une convention-

<sup>63</sup> Note de séance SECO-SELT du 25 octobre 2011 concernant la convention-programme LPR 2012-15

programme qui est mise en consultation interne, auprès de l'administration cantonale vaudoise (ACV) et auprès de la commission des affaires extérieures du Grand Conseil. Ces deux organismes se prononcent sur le contrat et lorsque celui-ci est accepté, alors le chef du Département de l'économie du canton concerné le signe, ainsi que le Conseiller fédéral chargé du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), soit M. Schneider-Ammann. Ceci représente une particularité pour le domaine de la promotion économique, car pour les autres domaines traités dans cette thèse (intégration cantonale des étrangers, protection de la nature et du paysage, conservation du patrimoine et protection des monuments historiques, protection contre le bruit routier), ce n'est « que » le directeur de l'office fédéral concerné qui signe la convention-programme.

Le canton de Vaud s'appuie sur la loi sur l'appui au développement (LADE) pour mettre en œuvre la LPR. La LADE a un terrain d'action beaucoup plus large que la LPR. Sa propre loi d'appui au développement économique permet au canton de Vaud de bien différencier les projets soutenus par la NPR des autres projets soutenus uniquement par le canton<sup>64</sup>. Selon la responsable vaudoise, cette nouvelle façon de procéder avec la LPR et les conventions-programmes fonctionnent dans le canton de Vaud. Toutefois, des améliorations peuvent être apportées (Tableau 18).

---

<sup>64</sup> *Note de discussion finale, n° 004-012-001, mai 2013, rapport sur la première période de la Convention-programme et l'audit du CCF, service SELT, canton de Vaud*

**Tableau 18 : problèmes généraux existants encore en 2015 avec les conventions-programmes concernant l'encouragement du programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale**

Cantons	Confédération
Difficulté à trouver les indicateurs liés aux objectifs dans le PMO	Réception groupée de tous les PMO cantonaux qui surchargent et ralentissent le travail de l'office fédéral
Volets intercantonaux trop grands qui complexifient la procédure de négociation des CPs	Manque de décisions stratégiques
Calendrier fédéral (2016-2019) à cheval sur le calendrier cantonal (2012-2017) de politique régionale, ce qui complexifie et enchevêtre la procédure. Nécessite une anticipation pas toujours possible.	Prise en compte des politiques sectorielles insuffisantes (autres politiques touchées par la NPR : tourisme, innovation, infrastructure etc.)
Mieux promouvoir les fonds NPR mis à disposition (pour éviter de rendre les montants à l'échéance de la période)	N'a pas défini de sanctions en cas de non-atteinte des objectifs fixés dans la convention-programme
Non utilisation directe de l'outil CHMOS conseillé par le SECO pour le suivi des projets NPR, les données sont saisies à double (outil cantonal Excel + CHMOS)	
Différences entre les données SECO et CHMOS	
Manque de feedback aux porteurs de projets concernant les rapports et les résultats obtenus	

Source : Avis de Mme Martrou, note de séance SECO-SELT du 25 octobre 2011 concernant la CP LPR 2012-15 et Note de discussion finale sur l'audit du CCF, n° 004-012-001, mai 2013, service SELT, canton de Vaud

Malgré ces incertitudes, la NPR a permis, de manière générale, le partage des tâches et la marge de manœuvre des différents acteurs ont été mieux redéfinis. Au fur et à mesure que la pratique se généralise, l'assurance croît dans l'application des nouveaux principes de gouvernance.

Pour donner un autre exemple récent d'une application de la NPR, nous pouvons mentionner la signature d'une convention-programme pour promouvoir la région du Gothard durant la période 2012-15. Le programme vise le développement économique de cette région qui couvre des territoires rattachés aux cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais. La Confédération verse 10.045 millions de francs maximum sous forme de contributions à fonds perdus et 52.4 millions de francs sous forme de prêts.

#### **6.5.2 BILAN DES ENTRETIENS**

##### *Procédure – coordination*

Bien qu'une convention-programme existe bel et bien pour cette tâche commune, la loi sur la politique régionale ne fait pas partie du paquet RPT comme le rappellent les cantons. Entrée en vigueur en 2008 comme la RPT, cette loi se différencie néanmoins des objectifs de la RPT. Au niveau des cantons, aucune loi d'application de la politique régionale n'existe, ce qui leur donne une certaine marge de manœuvre. Toutefois, les cantons ont une loi sur l'appui au développement économique : la LATT, qui prévoit partiellement la politique régionale.

Précédant ce nouveau système, existait la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagnes (LIM) qui finançait des infrastructures de base aux communes – prêts sans intérêts - telles que l'eau, les écoles, les assainissements. Avec la LPR, l'intérêt se porte davantage sur le financement au niveau de l'économie. Un des cantons romands expliquait que « certaines communes de montagnes ont dénoncé ce changement qui les mettait de côté, les exposant alors au risque de perdre leurs habitants. La Confédération s'est justifiée en rappelant qu'en parallèle de la NPR, il existait le système RPT qui permet aux cantons de

disposer de montants librement pour financer les infrastructures de base aux communes. Pourtant, en réalité, aucun canton n'en a profité. Les raisons évoquées étaient que cette possibilité n'a jamais été spécifiée « noir sur blanc », et qu'elle ne présente aucune obligation pour les cantons. Cette démonstration politique a été exploitée par la Confédération pour se défendre contre certaines réticences ou accusations des cantons. »

Certaines communes sont encore insatisfaites de la situation puisqu'elles ne reçoivent pas assez de subventions, les cantons n'ayant pas soutenus suffisamment la disparition des fonds LIM.

Très similaire aux domaines de l'intégration et de la conservation des monuments, celui de la politique régionale nécessite l'élaboration d'un programme de mise en œuvre (PMO) en amont de la convention-programme. Après l'avoir rédigé, les cantons la déposent à la Confédération qui analyse tous les programmes et sur cette base de référence, rédige la convention-programme qui sera ensuite négociée. Dans un des cantons romands par exemple et comme nous l'avons présenté précédemment, le PMO se discute d'abord entre plusieurs régions, différents cantons et les partenaires de terrain regroupant des communes et des privés. Le Conseil d'Etat l'approuve ensuite. En plus de cette forte gouvernance, il y a également une grande collaboration entre cantons. Pour ce domaine, des programmes intercantonaux existent comme celui du Chablais, partagé entre les cantons de Vaud et Valais. La collaboration est également forte avec les services juridiques et financiers du canton. Sont discutés les résultats intermédiaires, les directives du SECO et de l'organisation de la coordination. Les régions et le canton présentent leurs modèles d'efficacité dans la perspective de partager les pratiques de chacun.

Nous constatons grâce aux entretiens qu'après huit ans d'application du nouveau système de la politique régionale, certains cantons ne se sont pas complètement habitués aux nouvelles pratiques. Beaucoup restent sur l'ancien système avec la LIM et oublient qu'il est maintenant nécessaire de travailler avec les régions plutôt qu'avec les communes.

### *Collaboration avec les communes ou autres acteurs externes*

Un des cantons alémaniques se dit très satisfait de la coopération avec la Confédération et les autres cantons, qui est très forte en amont et pendant les négociations des conventions-programmes, notamment lors des conférences intercantionales. Dans ce même canton, le PMO implique de nombreux acteurs, tels qu'entreprises privées, consultants et organisations ou associations diverses. De plus, il entretient de forts contacts avec les organisations de tourisme. Au niveau procédural, il constate que tandis que les conventions-programmes permettent d'économiser sur les coûts de mise en œuvre et d'analyses, les coûts des travaux d'évaluation ou d'administration restent élevés. En effet, selon ce canton, le système alourdirait la procédure et les démarches à entreprendre. Enfin, il tient à mettre en exergue le fait que le gouvernement fédéral est de plus en plus influent dans l'opérationnel des cantons et dans les affaires administratives, imposant des délais souvent courts ou ne répondant pas à toutes les demandes du canton.

Dans un des cantons romands, les communes sont parfois impliquées dans les décisions sans grande intensité toutefois. Sont concernées, les communes ayant un facteur d'incidence géographique ou économique. Ces communes montagneuses sont pour la plupart répertoriées. La communication y est assez développée : un système de délégation est prévu dans les communes étant membres du Conseil régional. Aussi, la conférence des délégués de la politique régionale permet un partage d'expérience entre les cantons. De plus, mandataire de la Confédération, l'entreprise privée Regiosuisse publie et informe les cantons sur le fonctionnement de la politique régionale, mais également et surtout les acteurs externes et les privés. Elle propose aussi des formations continues aux cantons qui en sont très satisfaits.

### *Documents fédéraux*

Les réponses données relatives à la clarté des documents fédéraux sont mitigées. La stratégie du SECO en matière d'encouragement à la politique régionale est présentée dans une brochure distribuée à tous les cantons.

Celle-ci leur semble généralement adéquate, néanmoins certains autres documents fédéraux ne sont pas toujours clairs.

### *Communication*

Les cantons se félicitent de prendre une part importante dans les discussions avec la Confédération. Il semblerait que ces derniers soient intégrés suffisamment tôt dans le processus de négociation. Enfin, un autre facteur renforce encore ce sentiment d'être écoutés : l'existence de sondages fédéraux jugés réguliers.

### *Financement*

Contrairement à d'autres domaines sélectionnés pour l'étude, le financement pour la politique régionale ne semble pas être problématique pour les cantons interrogés.

### *Contrôles fédéraux*

Certains cantons romands déplorent l'inadéquation des indicateurs. « Entre les attentes de la Confédération et les réalités cantonales, il y a des divergences ; l'entente est parfois difficile ». Si on veut vraiment mesurer l'efficacité d'une politique publique comme celle-ci, il faut des outils d'économétrie derrière », déclarait un responsable romand. Cependant, établir des indicateurs et des mesures au niveau économique est trop difficile. Par conséquent, le contrôle demeure en réalité assez théorique et vague.

### *Partenariat / hiérarchie*

Plusieurs cantons regrettent le manque de stratégie fédérale et espèrent que la Confédération mettra sur place des séances de formation continues dans le but d'améliorer l'échange d'expérience entre cantons, mais surtout entre cantons et Confédération. De même, certains regrettent le manque de discussions avec le SECO avant l'élaboration du PMO.

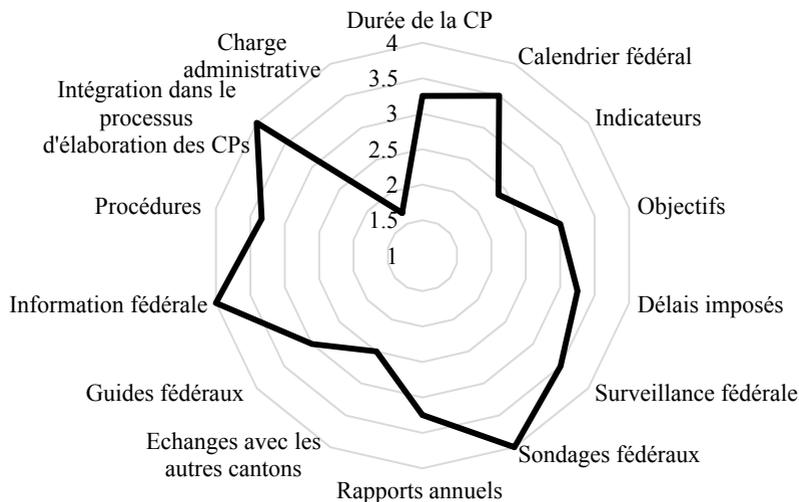
Selon un des cantons romands, l'approche de la Confédération est parfois trop académique. Elle ne sait pas assez ce qu'il se passe sur le terrain cantonal. De plus, le rendu est un peu lourd. Lorsque les responsables

fédéraux viennent effectuer le controlling une fois par année, c'est très sérieux. Parfois les attentes de la Confédération sont un peu trop élevées par rapport à l'administratif, il reste donc des améliorations à faire. Pourtant le controlling est manifestement bien jugé dans le questionnaire.

Dans la mise en œuvre du domaine de la politique régionale, le canton a un rôle stratégique assez fort. Par contre, certains cantons considèrent que leur marge de manœuvre n'est pas très élevée. Ils pensent qu'il y a bien un partenariat mais certainement pas égal. Parce qu'il y a un rapport d'argent, il y a forcément une hiérarchie. Malgré tout, la collaboration semble fonctionner. Cette dominance hiérarchique est surtout ressentie au niveau du controlling, mais non au niveau de la mise en œuvre.

Le *spider graph* ci-dessous nous permet de mieux réaliser la perception des responsables cantonaux pour chaque aspect analysé ([1] étant la moins bonne appréciation et [4] étant la meilleure) (figure 21).

**Figure 21 : moyennes des réponses des personnes en charge de la CP concernant l'encouragement à la politique régionale**



### 6.5.3 DISCUSSION ET SYNTHÈSE

C'est en 2004 que l'aide aux investissements dans les régions de montagne et les mesures fondées sur l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement ont été soumises à une évaluation complète. Les résultats ont confirmé les hypothèses qui avaient déjà suscité de nombreuses interventions parlementaires à partir de 2000 : au fil du temps, l'ensemble des instruments de la politique régionale a perdu de son efficacité et de sa transparence à force de rajouts chaotiques<sup>65</sup>. Par conséquent, le projet d'une nouvelle politique régionale (NPR) a vu le

<sup>65</sup> Message concernant la nouvelle politique régionale, 2005. 05.080, 16 novembre 2005

jour en 2008. Ce dernier visait à améliorer la compétitivité des régions montagneuses ou de villes et à y générer de la valeur ajoutée. Trois volets stratégiques ont été mis en place. Le principal volet consiste notamment à encourager les initiatives, programmes et projets destinés à stimuler l'esprit d'innovation.

La Nouvelle politique régionale lancée en 2008 est un élément clé de la promotion économique de la Confédération. Comme nous l'avons vu, elle ne fait pas partie intégrante de la RPT, même si elle est traitée par une convention-programme depuis 2008. Au cours de la période 2008-2015, plus de 1500 projets ont été soutenus dans le cadre de la NPR par des subventions fédérales totalisant 172 millions de francs<sup>66</sup>. 85 autres projets ont été soutenus par des prêts de la Confédération pour un total de 270 millions de francs. Les cantons ont alloué des subventions au moins aussi élevées (prestations équivalentes). Ces subventions ont été complétées par des ressources communales ou privées, lesquelles représentaient entre 44 et 66 % des investissements de chaque projet.

Le premier programme pluriannuel de la NPR de huit ans (2008 à 2015) vient tout juste de se terminer. Le message du Conseil fédéral sur la promotion économique 2016-2019 présenté le 18 février 2015, et l'arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme pluriannuel 2016-2023 de la NPR annoncent l'essentiel des objectifs pour la poursuite de la NPR. Pour son financement au niveau fédéral, le Conseil fédéral propose pour les huit prochaines années un apport de 230 millions de francs au Fonds du développement régional. Le Conseil fédéral a défini le tourisme et le soutien aux Systèmes régionaux d'innovation (RIS) comme thèmes prioritaires de la future politique régionale.

Un bilan intermédiaire de la NPR a été effectué par Regiosuisse s'intitulant « résultats et expériences des sept premières années », 2008-2015. Il est donc intéressant d'observer quelles sont les différences entre

---

<sup>66</sup> *Message concernant la nouvelle politique régionale, 2005. 05.080, 16 novembre 2005*

ce que constate Regiosuisse et ce que nous avons pu observer lors des entretiens.

Le rapport de Regiosuisse rappelle d'abord qu'à l'époque, le lancement de la NPR représentait des défis conséquents qui ont engendré plusieurs incertitudes : Comment fallait-il gérer la suppression des subventions aux infrastructures de base ? Les cantons et les communes étaient-ils en mesure de compenser cette perte par la nouvelle péréquation financière (RPT) ? Les cantons se sont soudainement vus dans le rôle de responsables de programme. Les différents acteurs concernés par le domaine de la politique régionale, tels que les managers régionaux, les prestataires de services touristiques et économiques ainsi que les promoteurs de plates-formes d'innovation ont dû apprendre une nouvelle forme de collaboration et créer des réseaux. Bien que cette collaboration soit très développée aujourd'hui pour ce qui est des acteurs externes, elle ne l'est pas assez pour ce qui est de la collaboration entre cantons selon la majorité des responsables interrogés dans notre étude. Etant donné que certaines conventions-programmes intègrent plusieurs régions, relevant alors du domaine intercantonal, il s'avère pourtant primordial de se coordonner.

Bien que la NPR se soit bien implantée au fil du temps, des difficultés existent encore, par exemple, en matière de gestion axée sur les résultats où de nombreux projets divergent encore nettement. Quelques-uns des défis qui se sont posés lors du lancement de la NPR sont donc encore d'actualité selon Regiosuisse. Certaines autorités communales ont encore aujourd'hui des difficultés à interpréter correctement l'instrument de soutien qu'est la NPR. Ce rapport dénoncerait un manque de communication. Or, les entretiens que nous avons menés pour cette étude nous ont révélé le contraire. Pour les responsables cantonaux de notre étude, l'information fédérale est suffisante et très accessible. En réalité, c'est dans le sens inverse que le problème s'établit : pour d'autres acteurs périphériques de la politique régionale, ce sont les cantons eux-mêmes qui ont de la peine à informer activement sur la NPR, d'autant plus que les succès difficilement mesurables des projets ne sont pas faciles à

communiquer puisque nous sommes en situation de concurrence économique.

De surcroît, certains souhaitent davantage développer les relations entre Confédération et cantons. Ils estiment en effet que la compréhension mutuelle n'est pas encore optimale à cause de points de vue opposés, notamment en termes de stratégie. Si les cantons ont une connaissance très précise des différents dossiers en cours et sont directement confrontés aux forces et aux faiblesses de la NPR lors de sa mise en œuvre, la Confédération force parfois une direction stratégique à prendre qui n'est pas toujours adaptée. D'ailleurs, il s'avère que les guides fédéraux ne sont pas assez précis et ne prennent pas assez en compte les spécificités qui touchent l'exécution de la politique régionale. Mentionnons encore que la CdC est convaincue dans son rapport de juin 2016 que l'appareil administratif du SECO s'est alourdi. « Les exigences à l'égard des cantons sont devenues toujours plus grandes, si bien que les petits cantons sont ceux qui ont le plus de difficultés à appliquer les prescriptions ».

Mais plus généralement, pour cette première période d'application des conventions-programmes (2008-15), il semblerait que les cantons soient généralement satisfaits. Peut-être peut-on l'expliquer par une politique qui était déjà bien établie avant la réforme, mais qui manquait simplement de directives claires entre Confédération et cantons et d'un cadre rigoureux.

## 7 SYNTHÈSE : DISCUSSION DES RÉSULTATS

L'analyse par domaine public et les résultats des entretiens ont mis l'accent sur les grandes différences qui peuvent exister dans l'application des conventions-programmes. Nous avons choisi d'étudier les réponses des responsables cantonaux données aux cinq questions du questionnaire de recherche, soumis lors des entretiens semi-directifs et d'en présenter les moyennes des réponses sous forme graphique. Ces questions se réfèrent notamment à leur satisfaction pour les conventions-programmes, à la communication qu'ils entretiennent avec différents acteurs dont la Confédération, les communes et les autres cantons, mais aussi aux économies de coûts que pourrait apporter ce nouveau système contractuel, au respect de la distribution des rôles entre stratégie et opérationnel sur le terrain et enfin, à l'existence d'un partenariat. Ces questions reprennent donc en partie les principes de la réforme et nous permettent de répondre à quelques-unes de nos questions formulées dans les parties introductive et méthodologique.

Pour rappel, ces questions sont les suivantes<sup>67</sup> :

1. Quel est votre niveau de satisfaction générale concernant les aspects des conventions-programmes ?
2. Avec qui avez-vous contact avant et pendant le processus de négociation de la convention-programme et à quelle intensité ?
3. Dans la phase d'exécution et par rapport à la période d'avant 2008, est-ce que la convention-programmes permet d'économiser sur des coûts d'évaluation / de mise en œuvre / d'études / administratifs ?
4. Pensez-vous que la distribution des rôles entre stratégie / opérationnel soit respectée ?
5. Pensez-vous que la collaboration entre la Confédération et le canton soit encore hiérarchique ou plutôt basée sur un partenariat égal ?

---

<sup>67</sup> Les données de tous les histogrammes, spider graphs ou autres graphiques se trouvent en annexe.

La première question fait référence au niveau de satisfaction des cantons. Trois premiers histogrammes présentent les moyennes des réponses données en fonction des domaines publics (figure 22). Ils seront suivis par trois autres histogrammes présentant cette fois les moyennes des réponses en fonction des cantons (figure 23). En guise de synthèse, nous présenterons ensuite un *spider graph* qui agrège les moyennes des valeurs de satisfaction des responsables cantonaux.

Les premiers histogrammes illustrant les résultats obtenus par domaine public donnent des indications intéressantes. Premièrement, nous pouvons observer que les réponses sont considérablement éparées ; elles diffèrent fortement selon les critères analysés. Toutefois, nous constatons aussi certaines tendances convergentes : par exemple, l'intégration et la politique régionale présentent des moyennes de réponses relativement similaires. Nous supposons qu'il en est ainsi en raison de leur fonctionnement relativement analogue : tous deux ont des programmes à élaborer avant la signature de la convention-programme (PMO ou PIC) et impliquent de nombreux acteurs au processus, davantage peut-être que les autres tâches communes. En effet, si la politique régionale tient compte d'un panel de différentes régions ou cantons appelant l'implication de nombreux responsables, l'intégration requiert aussi inévitablement une participation multi-niveau avec des associations par exemple. Les critères qui touchent la relation Confédération-canton, à savoir les rapports annuels, l'information fédérale, le calendrier des séances et les procédures mis en place sont jugés adaptés par ces deux domaines. Tous deux encore semblent s'accorder lorsqu'il s'agit de moins bien apprécier les rapports annuels, la charge administrative ou encore les indicateurs se trouvant dans la convention-programme.

En ce qui concerne les responsables cantonaux du domaine de la nature, il semblerait que les résultats soient les plus négatifs. Cela n'est pas surprenant puisque ce domaine environnemental est le plus difficile à prévoir et à appréhender, raison pour laquelle les résultats sont plus bas que la moyenne en ce qui concerne le calendrier de la procédure, les indicateurs, les objectifs, les délais, ainsi que la surveillance ou les

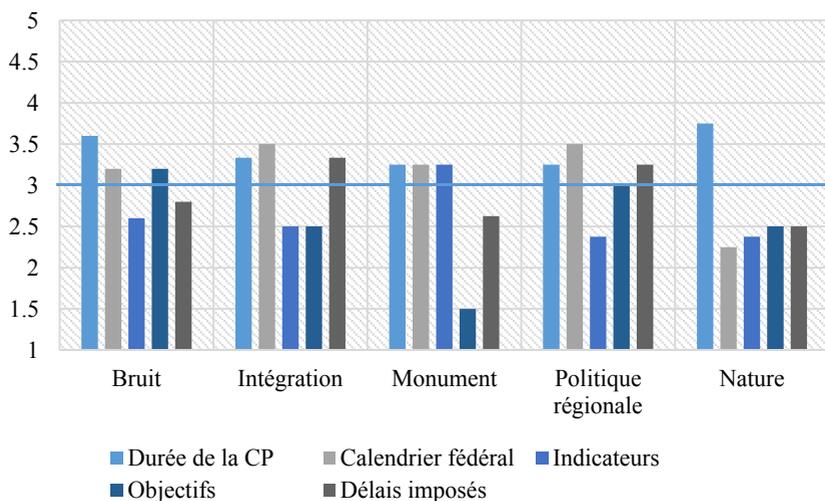
contrôles fédéraux. Comme nous l'avons vu avec les entretiens, ce domaine est difficilement défini dans les conventions-programmes en raison d'une période quadriennale trop courte, empêchant alors l'obtention de résultats réellement probants.

A priori, le domaine de la conservation des monuments s'avère être le plus « volatil » dans les réponses, oscillant entre des aspects très positifs ou très négatifs. Parmi les points relativement positifs, nous retrouvons l'intégration rapide des cantons dans le processus d'élaboration des conventions-programmes et les sondages fédéraux, jugés assez fréquents. Parmi les aspects moins bien perçus toutefois, nous trouvons les échanges avec les autres cantons qui restent très rares, les objectifs qui sont difficilement atteignables puisque les restaurations de monuments ne peuvent souvent pas se réaliser en quatre ans et les charges administratives démesurées.

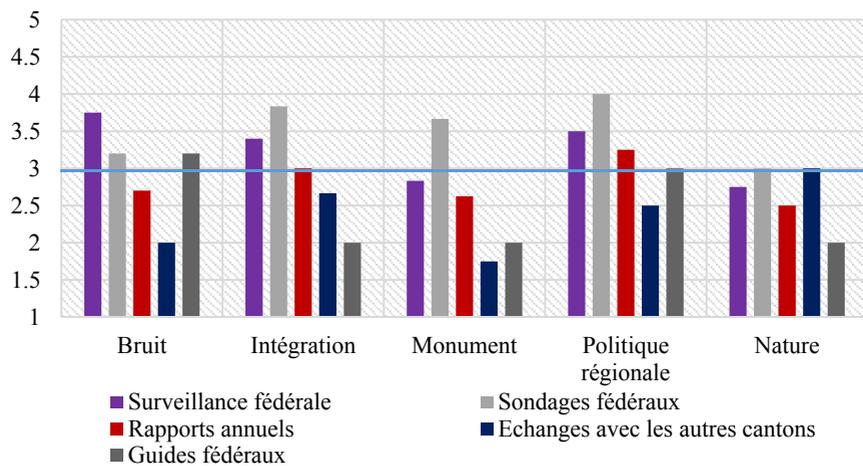
Enfin, c'est sans surprise que les résultats du domaine bruit révèlent plusieurs aspects inadaptés à l'instar de la complexité des rapports annuels, de la charge administrative, du manque d'échanges entre les cantons et de la fixation des indicateurs correspondant aux retours des entretiens. En revanche, nous trouvons étonnant que les guides fédéraux concernant ce domaine soient jugés adaptés puisqu'il n'en était pas ainsi pour les autres domaines étudiés.

De même, nous nous étonnons d'observer un résultat plutôt positif en ce qui concerne la durée de la convention-programme, puisque plusieurs responsables cantonaux ont expliqué que les études à effectuer avant la mise en œuvre sont souvent longues et résultent sur des retards chroniques. Certains souhaitaient en effet disposer d'une période plus longue. Les résultats dans leur globalité demeurent toutefois relativement élevés pour le domaine de la protection du bruit.

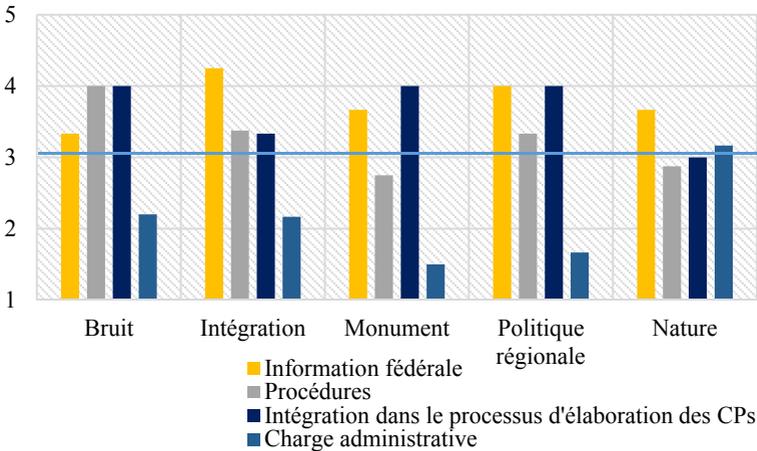
Figure 22 : moyennes des valeurs de satisfaction par domaine public



[1] : très inadapté [4] : très adapté



[1] : très inadapté [4] : très adapté

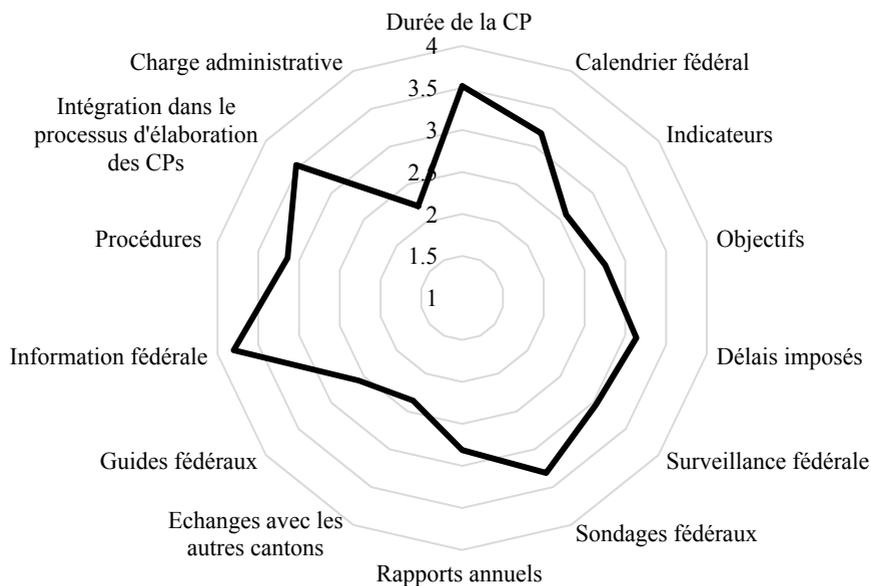


[1] : très inadapté [4] : très adapté

Dans la perspective de tirer une tendance générale, nous présentons maintenant la moyenne des valeurs de satisfaction des cantons dans un *spider graph* (figure 23). Quatre aspects ne sont apparemment pas problématiques pour les cantons : l'information fédérale transmise, l'intégration des cantons au processus d'élaboration, les sondages fédéraux et la durée de la convention-programme. En revanche, les aspects un peu plus mal perçus sont plus nombreux. La majorité des entretiens nous ont appris que les échanges avec les autres cantons sont insuffisants, les tâches administratives sont trop lourdes, les rapports annuels sont excessivement complexes et les indicateurs et objectifs difficilement atteignables. Malgré l'existence de certaines conférences regroupant les spécialistes des domaines, tels que la CDPNP pour la protection de la nature et du paysage ou la CDI pour l'intégration, les échanges entre cantons demeurent très sporadiques. Ce manque entraîne une perte certaine d'information, qui pourrait être pourtant précieuse à chacun. Il est également encore très difficile de fixer des indicateurs dans les conventions-programmes. Nous mettons l'accent ici sur les limites de la politique de subventionnement centrée sur *l'output* qui ne

correspondrait pas à tous les domaines publics, tels que celui de l'environnement. Nous nous interrogeons en effet sur le risque qu'une politique de subventionnement centrée sur l'*output* n'incite les cantons à privilégier des mesures dans des domaines et régions où les objectifs convenus seraient plus faciles à réaliser. Les tâches administratives continuent de s'alourdir surtout lorsqu'il est question de remplir les documents fédéraux en vue de transmettre le rapport annuel obligatoire. Lors d'un entretien avec un responsable dans le domaine de l'environnement, celui-ci évoquait même un tableau Excel impossible à imprimer du fait de sa longueur qui atteignait trois mètres ! Une simplification est donc vivement recommandée par la plupart des responsables cantonaux entrevus. Nous retrouvons d'ailleurs ici les critiques classiques de la NGP dont les principaux problèmes viendraient également de la définition des indicateurs et de l'importance des charges administratives. En ce qui concerne enfin les procédures accompagnant le nouveau système, les résultats sont assez positifs. Les cantons se félicitaient d'ailleurs lors des entretiens de disposer d'un cadre de travail plus rigide avec la Confédération, comptant également un calendrier de réunions déterminé.

**Figure 23 : moyennes des valeurs de satisfaction des responsables cantonaux**

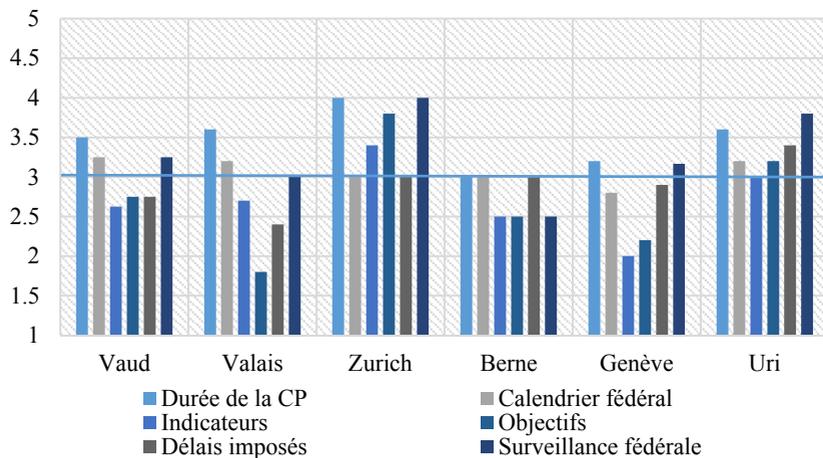


[1] : très adapté [4] : très inadapté

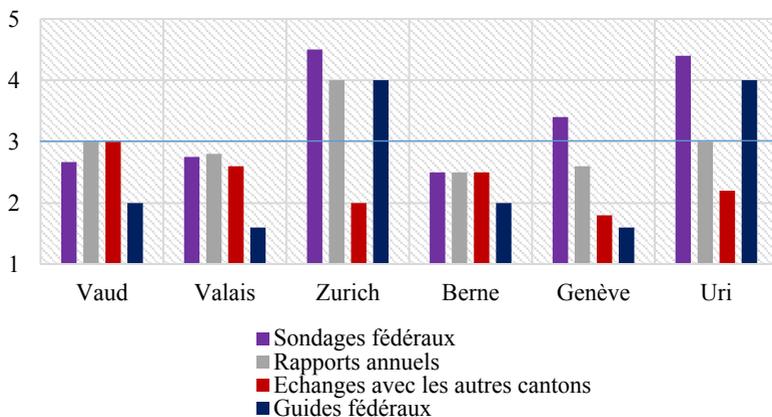
Les histogrammes suivants nous permettent d'observer si la perception des responsables change en fonction du canton où ils se trouvent (figure 24). Une première observation est rapidement formulée : les résultats de Zürich et Uri suivent partiellement la même tendance positive en ce qui concerne la durée, le calendrier, les indicateurs, les objectifs, les délais, la surveillance et les sondages. Ensuite, il s'avère qu'à Berne les réponses ne sont pas très positives en comparaison avec les autres cantons. En revanche, les réponses sont assez similaires entre les cantons de Genève, Vaud, Valais et ne varient pas beaucoup. Cette constatation est importante puisqu'elle indique que la variance dans les réponses ne viendrait donc

pas des cantons, mais plutôt des domaines traités. L'exigence fédérale liée à l'uniformisation des conventions-programmes ne serait alors pas si adaptée aux domaines publics, sollicitant en réalité une gestion différenciée.

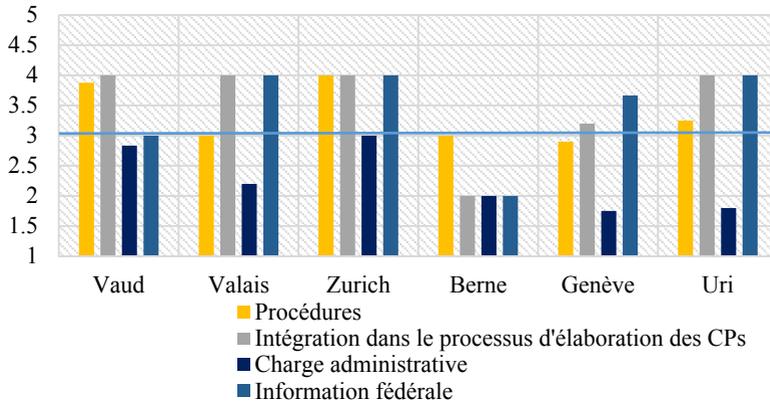
**Figure 24 : moyennes des valeurs de satisfaction par canton**



[1] : très inadapté [4] : très adapté



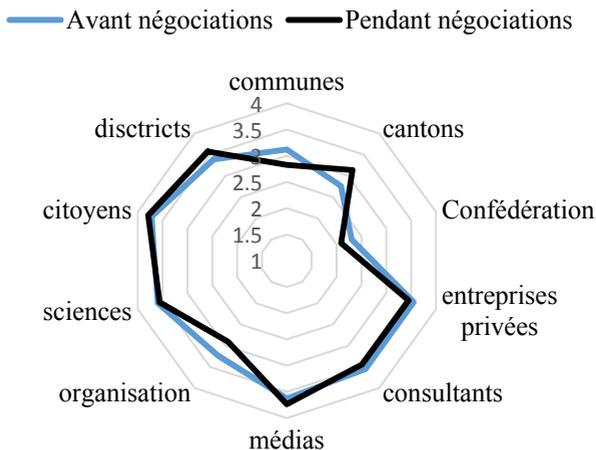
[1] : très inadapté [4] : très adapté



[1] : très inadapté [4] : très adapté

La deuxième question se référait aux contacts qu'entretenaient les responsables cantonaux avant et pendant le processus de négociation de la convention-programme avec différents acteurs et à quelle intensité (figure 25). Le prochain *spider graph* indique que les cantons n'ont généralement que peu de contacts avec les autres acteurs présentés dans la figure, à l'inverse de la Confédération, des autres cantons et des communes. Bien que les différences d'intensité des contacts avant et pendant les négociations sont minimales, fort est de constater que la tendance s'inverse entre les communes et les cantons : alors que les contacts avec les premiers sont plus forts pendant les négociations, ils sont plus faibles avec les cantons et vice-versa. Des conférences des délégués par domaine existent d'ailleurs pour renforcer ces échanges cantonaux. Cependant, en réalité, certains cantons nous ont appris qu'il n'est pas courant au sein des conférences que les présentations soient réservées au système des conventions-programmes. Ainsi, ces échanges restent malgré tout limités. Les contacts avec les médias sont rares car les conventions-programmes et leurs applications ne sont généralement pas très populaires et ne font pas office de sujet recherché par les journalistes, à l'exception du domaine de l'intégration.

**Figure 25 : degré de contacts des cantons avant et pendant les négociations avec les acteurs**

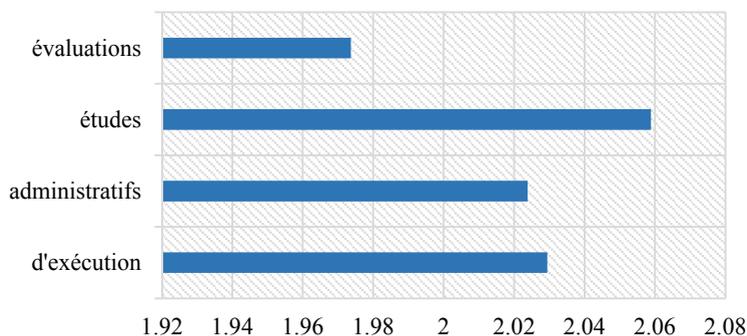


[1] : très fort [4] : très faible

La troisième question examinait la possibilité d'économiser sur des coûts d'évaluations, d'études, d'administration et de mise en œuvre (figure 26). Nous supposons que les réponses auraient été positives pour les coûts d'évaluations puisqu'elles devaient être harmonisées entre la Confédération et les cantons afin d'éviter des doublons, mais elles apparaissent être encore coûteuses pour les cantons (moyenne de 1.97).

Néanmoins, les coûts concernant les études de travaux à faire ou d'autres études de terrain ont diminué car les subventions fédérales permettent aux cantons de réserver une part du budget pour les financer (moyenne de 2.059). De plus, les études ne se font plus à double et la majorité d'entre elles est désormais prise en charge par l'office fédéral. Enfin, il apparaît que les coûts liés aux tâches administratives sont encore conséquents selon les cantons (moyenne de 2.024), autant que les coûts de mise en œuvre ou d'exécution (moyenne de 2.03).

**Figure 26 : les conventions-programmes permettent d'économiser sur les coûts de...**

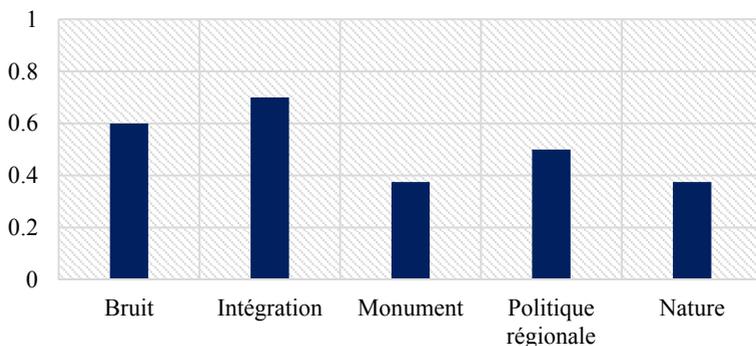


Moyennes des réponses. [0] : Pas du tout [4] : tout à fait

La quatrième question se rapporte au respect de la distribution des rôles entre stratégie / opérationnel (figure 27). Les moyennes des réponses des responsables cantonaux en charge du domaine de la conservation des monuments historiques et de la protection de la nature et du paysage sont les moins élevées avec 0.38. Ces responsables cantonaux pensent que la distribution des rôles n'est pas vraiment appliquée en pratique puisqu'ils pensent détenir eux-mêmes une grande part de stratégie. A l'inverse, il semblerait que la majorité des responsables du domaine de l'intégration soit relativement satisfaite avec une moyenne de 0.7, ainsi que pour le domaine du bruit avec 0.6. Entre-deux, les responsables du domaine de la politique régionale ont majoritairement opté pour la réponse « pas toujours » avec 0.5 de moyenne. De nouveau, rien de surprenant avec le domaine des monuments puisque les responsables étaient très pessimistes lors des entretiens et pensent qu'en plus de détenir le rôle opérationnel, ils détiennent également la responsabilité stratégique, la Confédération étant souvent étrangère aux besoins réels des cantons. Pour la politique régionale, c'est plutôt une question de participation aux séances

intercantonales (lors de la rédaction des programmes de mise en œuvre) que la Confédération « brille » par son absence de stratégie.

**Figure 27 : respect de la distribution des rôles entre stratégie et opérationnel**

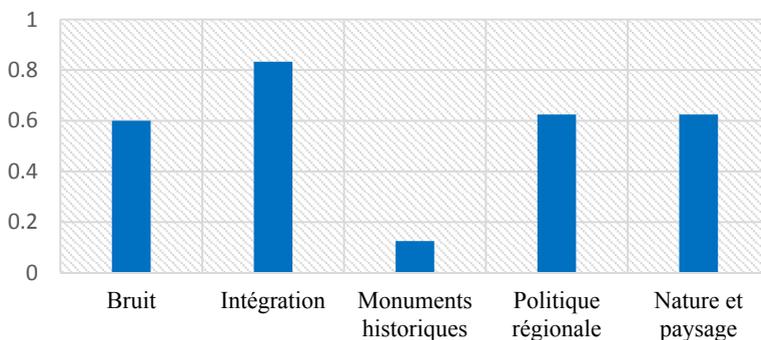


[0] : Non [0.25] : rarement ressenti [0.5] pas toujours [0.75] : souvent ressenti  
[1] : Oui

A la cinquième et dernière question concernant l'existence d'une forme de partenariat entre la Confédération et les cantons, les réponses cantonales ont été très distinctes (figure 28). La plus notable est celle concernant la conservation des monuments historiques, qui traduit un manque de partenariat évident avec une moyenne à 0.125. Ceci n'est pas si surprenant que cela puisque – au risque de se répéter – les entretiens nous ont révélé que les cantons étaient très indépendants, décidaient même parfois des directions opérationnelles et stratégiques à prendre. Ceci est dû à la difficulté pour le canton de connaître les projets à rénover ou conserver à l'avance. L'organisation pratique en revient donc complètement au canton, ainsi que les prévisions financières. A cet égard, presque aucun des responsables cantonaux ne ressentait cette forme de partenariat. A l'opposé, le domaine de l'intégration implique un partenariat fort avec le SEM et une moyenne de 0.833. Ce domaine, proche de l'idée de ce qu'on se fait de la gouvernance, implique de façon

dynamique les trois niveaux institutionnels et une grande collaboration s'instaure. Ensuite, pour les trois autres domaines étudiés, il semblerait que la majorité perçoit ce partenariat avec une moyenne entre 0.6 et 0.625, mais de manière modérée, sachant qu'elle n'est pas toujours égale et que la communication n'est pas toujours suffisante.

**Figure 28 : moyennes des réponses données par les responsables cantonaux quant à l'existence d'un partenariat institutionnel dans la collaboration verticale**



[0] : Non [0.25] : rarement ressenti [0.5] pas toujours [0.75] : souvent ressenti  
[1] : Oui

## 8 CONCLUSION

Le système des conventions-programmes est aujourd'hui adopté par une majorité d'offices cantonaux et un retour en arrière est désormais impensable. Si ce nouveau mécanisme contractuel a permis la mise en place d'une collaboration verticale renforcée et de pallier à certains dysfonctionnements, il doit néanmoins encore être amélioré.

Notre étude s'est intéressée à cinq types de conventions-programmes traitant des domaines de l'environnement, de la culture, de la migration, de l'aménagement du territoire et de l'économie. Nous avons aussi sélectionné six cantons, issus de différentes régions linguistiques et répondant à des caractéristiques très diverses : Vaud, Valais, Genève, Uri, Zürich et Berne. Cette sélection nous a permis de disposer d'une vue relativement large de l'application pratique des conventions-programmes en Suisse. Même si généraliser reste très souvent périlleux en raison de la forte disparité cantonale, nous pouvons toutefois exposer quelques tendances intéressantes.

Si dans certains esprits, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) était perçue comme un bouleversement radical et inédit du fédéralisme suisse et du système d'accomplissement des tâches publiques, il n'en a pas été de même pour d'autres témoins, plus sceptiques. En effet, si pour les premiers, le projet de réforme était considéré comme le déclencheur au changement, pour les seconds, il ne faisait que « moderniser » la collaboration institutionnelle verticale qui devenait désuète, car elle manquait de bases juridiques et politiques pour évoluer. Néanmoins, en aucun cas, les structures traditionnelles du fédéralisme devaient être changées.

Avec le projet de réforme, la Confédération a voulu tenter une nouvelle approche plutôt révolutionnaire avec une séparation drastique de certaines tâches et l'adoption de nouveaux contrats administratifs pour la gestion commune d'autres tâches. Selon certains autres observateurs de la réforme cependant, il ne faut pas voir là un concept inédit puisque

## CONCLUSION

certaines des tâches prises en considération par le projet fédéral étaient en réalité déjà séparées ou gérées conjointement entre la Confédération et les cantons, comme nous l'avons vu dans ce cahier. En outre, les conventions-programmes ne sont pas si originales dans la mesure où d'autres contrats de droit public fonctionnent déjà de façon relativement similaire, tels que les contrats de subventionnement ou de prestations plus généralement. De surcroît, la réforme devait pallier aux nombreux dysfonctionnements qui existaient au préalable. Or, certains de ces problèmes persistent. La séparation des tâches n'est donc pas si facile dans la mesure où les bases conceptuelles se font souvent dépasser par les difficultés pratiques.

Premièrement, ces problèmes étaient de l'ordre des subventions, qui étaient alors basées sur les *inputs* (résultats attendus) plutôt que sur les *outputs* (résultats réellement obtenus). Ces subventions étaient spécifiques, soit octroyées au cas par cas, résultant sur des charges administratives démesurées pour les cantons et la Confédération, qui ne comptaient même plus les objets à étudier. En plus de cette lourdeur administrative, s'ajoutait encore l'ingérence fédérale croissante au détriment de l'autonomie cantonale. Le problème de subventionnement n'a toutefois pas disparu avec la réforme en ce qui concerne la protection des monuments historiques, dont les projets individuels sont encore parfois soutenus financièrement. Si cette situation n'impliquait que ce domaine, nous pourrions l'ignorer, mais cette pratique n'est pas si exceptionnelle dans la mesure où elle est également observée dans le domaine de la biodiversité par exemple, impliquant des objets que la Confédération ne semble pas pouvoir définir. Ces objets sont alors traités dans des conventions-programmes « ad-hoc », isolées de toutes directives officielles connues. Voilà une situation qui nous pousse à nous demander si ce n'est qu'une zone d'incertitude encore à éclaircir ou un détournement de la pratique.

Deuxièmement, les problèmes se traduisaient par un enchevêtrement des tâches. En résultaient inévitablement des doublons dans les exécutions et les évaluations cantonales et fédérales. La répartition des tâches devait

donc obvier à ce chevauchement de compétences et de responsabilités. Néanmoins, nous constatons encore aujourd'hui que ce phénomène apparaît dans l'application des tâches communes entre la Confédération et les cantons. En effet, comme nous l'avons vu à travers les entretiens, il semblerait que dans le domaine du bruit routier ou encore de la protection de la nature et du paysage, des évaluations s'effectuent encore à double. Si ces situations restent sporadiques, elles expliquent un manque évident de communication entre les deux entités institutionnelles, ce qui a bien été évoqué lors des entretiens. Ensuite, n'est-ce pas là une contradiction que de vouloir appliquer les conventions-programmes à de nouvelles tâches communes à l'instar de la politique régionale (2008), du programme d'assainissement des bâtiments (2010) de restrictions à la propriété foncière (2012) ou encore de l'intégration (2014) ? Car le principe originel de la réforme du fédéralisme était de séparer les tâches et non de les attribuer à une gestion conjointe. La pratique qui s'est installée au fil du temps nous interroge sur la position qu'occupe aujourd'hui l'instrument des conventions-programmes, puisqu'il semble être machinalement utilisé à des tâches décrétées propres à une gestion commune par la Confédération. Avoir à portée de main de tels contrats semble donc sérieusement tenter les offices fédéraux et cantonaux, mais la situation ne risque-t-elle donc pas de réintégrer un enchevêtrement comme cela avait été le cas avant la réforme ? Bien sûr, les conventions-programmes n'existaient pas encore avant le projet réformateur, mais nous avons pu observer qu'elles ne permettent pas de résoudre complètement les problèmes de chevauchements. Ainsi, nous soulevons la question de savoir si cette pratique n'a pas outrepassé la théorie initiale.

Troisièmement, la réforme devait introduire une forme de partenariat entre les entités institutionnelles et éviter ainsi une ingérence fédérale excessive. En effet, suite à des reports de charges abusifs sur les cantons, la Confédération ne leur laissait que très peu de marge de manœuvre et de pouvoirs de décision. Les cantons, lésés, perdaient progressivement leur autonomie dans une relation qui devenait peu à peu hiérarchique. Ce manque de coordination engendre de nombreuses lacunes. Ainsi,

## CONCLUSION

l'instauration d'un partenariat entre la Confédération et les cantons semblait la solution évidente. Toutefois, même si beaucoup de cantons reconnaissent une tendance au partenariat, ce dernier ne serait certainement pas paritaire. Comme le reconnaît l'OFEV dans son Manuel 2015, « la possibilité pour la Confédération de fixer (...) le contenu des conventions-programmes par décision selon les arts. 17 s. LSu indique une certaine antinomie entre partenariat et responsabilité ». Ainsi, ce principe initialement appliqué par la Confédération à la vive demande initiale des cantons par l'intermédiaire de la Conférence des gouvernements cantonaux, demeure une sorte d'idéal qui ne peut tout simplement pas se réaliser « sur le terrain ». Avec des rôles clairement départagés, il est en effet relativement utopique de penser que la Confédération et les cantons puissent posséder un statut égal dans les négociations. En réalité, la Confédération décide toujours des directives et du financement et les cantons n'ont pas d'autres choix que d'accepter et de « faire avec ».

Cinq questions ont été sélectionnées afin de pouvoir observer ce qu'il en est en réalité selon l'avis des cantons.

D'une part, nous avons vu que la satisfaction des cantons pour l'application des conventions-programmes varie surtout en fonction des domaines publics plutôt que des cantons. Les aspects les plus problématiques sont aujourd'hui encore les indicateurs et les objectifs qui se trouvent dans la convention-programme, s'avérant souvent irréalisables dans les délais et ce, surtout pour le domaine Nature & paysage. Au-delà des indicateurs, la charge administrative pose également problème. Ces deux difficultés s'apparentent d'ailleurs aux critiques classiques de la Nouvelle gestion publique qui dénoncent une mise en péril de la gestion du service public. En outre, il s'avère qu'en général, les échanges entre cantons sont trop rares et que les guides fédéraux se révèlent trop vagues. Néanmoins, les cantons sont relativement satisfaits de la durée du contrat, de leur intégration dans le processus de négociation, des procédures, ainsi que du partenariat, qui

existe bel et bien, mais qui n'est pas égal. D'ailleurs, les cantons interrogés doutent également qu'il le sera un jour.

D'autre part, nous avons pu observer que les conventions-programmes ne permettent pas d'économiser sur les coûts d'évaluation, qui se font encore parfois à double avec la Confédération. En revanche, les cantons sont satisfaits de constater qu'ils peuvent économiser sur les coûts d'études. Autre observation qui a pu être soulignée ; dans certains domaines, tels que la conservation des monuments ou de la protection de la nature, la distribution des rôles n'est pas claire. Il apparaît que le canton a souvent l'impression d'être en charge du rôle opérationnel, mais aussi stratégique. Enfin, « last but not least », le manque de communication entre les cantons et la Confédération avant et pendant les négociations des conventions-programmes, qui a une conséquence directe sur les difficultés rencontrées, telles que les enchevêtrements. Pour la plupart, ces observations coïncident avec les évaluations fédérales publiées jusqu'aujourd'hui, notamment celle de 2014 sur l'efficacité de la RPT par l'Administration fédérale des finances.

D'ailleurs, depuis 2012, certains parlementaires ont noté une ingérence croissante de la Confédération dans l'élaboration et la mise en œuvre des tâches communes et que certains des principes régissant la RPT avaient été plusieurs fois violés. Un de ces politiciens est le Conseiller aux Etats Markus Stadler qui dépose cette même année un postulat au Parlement sur la vérification du respect de ces principes. Ce postulat a déclenché un effet « boule de neige » puisqu'il a été suivi par un rapport du Conseil fédéral en septembre 2014 et d'une motion de la Commission des finances du Conseil national en avril 2013 chargeant le Conseil fédéral d'élaborer une analyse de l'ensemble des tâches communes pour 2018, qui devrait paraître en même temps que le 3e rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière de l'AFF. Le Conseil fédéral a reconnu en septembre 2014 que les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale n'ont pas toujours été respectés dans les modifications de loi adoptées au Parlement entre 2004 et 2013 et évoque la possibilité d'une nouvelle révision de la répartition des tâches que certains politiciens appellent le

## CONCLUSION

projet « RPT II ». D'ailleurs la CdC vient tout juste de publier sa prise de position concernant le réexamen de la RPT (juin 2016) et rappelle la direction à prendre pour une répartition plus efficace et transparente. L'horizon 2018 nous dira ce que pensent le Parlement et l'AFF de ce nouveau projet de répartition des tâches, mais nous doutons fortement de son avenir.

Au regard de tous ces éléments, nous aimerions conclure ainsi : les conventions-programmes sont un nouvel outil de collaboration verticale déjà bien acquis par les offices cantonaux, mais nécessitant encore d'être ajusté et clarifié. La réforme de la répartition des tâches a servi de catalyseur à la collaboration verticale et au système d'accomplissement des tâches publiques et a permis de moderniser, politiquement et juridiquement, un mécanisme qui devenait de plus en plus problématique et contradictoire. Ces CPs apportent ainsi une nouvelle manière de procéder qui permet au système d'accomplissement des tâches de se rapprocher un peu plus de l'efficacité.

Cette contribution ouvre la voie à d'autres études, telles que la thèse en cours de rédaction à l'IDHEAP et mentionnée plusieurs fois dans ce cahier, qui se focalise davantage sur la perception de la performance des conventions-programmes des responsables cantonaux et fédéraux. Elle applique une analyse quali-quantitative (AQQC) qui permet de généraliser les résultats à partir d'un petit nombre de cas, avant d'approfondir ces résultats à l'aide d'une analyse des processus (process-tracing).

## 9 RÉFÉRENCES

- BOUCKAERT, G. (2006). „Die Dynamik von Verwaltungsreformen. Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel“, In: Werner, J., Bogumil, J., Bouckaert, G., Budäus, D., Holtkamp, L., Kissler, L., Kuhlmann, S., Mezger, E., Reichard, C. & Wollmann, H. (eds.) Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren (Berlin: Edition Sigma), pp. 22-35.
- BOUCKAERT, G., & HALLIGAN, J. (2007). *Managing performance: International comparisons*. Routledge.
- BRAUN, D. (2008). Making federalism more efficient: A comparative assessment. *Acta Politica*, 43(1), 4-25.
- BRAUN, D. (2009). Constitutional Change in Switzerland, *Publius* 39(2), pp. 1-27
- CAPPELLETTI, F., FISCHER M. & SCIARINI P. (2014): Let's Talk Cash: Cantons' Interests and the Reform of Swiss Federalism, In: *Regional & Federal Studies*, 24:1, 1-20
- DAFFLON, B. (2005). «La nouvelle péréquation financière après le référendum du 28 novembre 2004», dans O. Mazzoleni (éd.), *Fédéralisme et décentralisation, l'expérience suisse et les nouveaux défis européens*, Casagrande Fidia Sapiens, Lugano et Milano.
- DAFFLON, B. (2006). «Les chantiers du fédéralisme suisse: gouvernance renouvelée et réformes engagées», *Télescope*
- DAFFLON, B. (2013). *Les transferts financiers entre collectivités publiques*. Manuel d'administration publique suisse. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (661–678).
- FIVAZ, J., & LADNER, A. (2005). *Fallstudie: Neugestaltung des finanzausgleichs und der aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen*. Kompetenzzentrum für Public Management-Universität Bern, 13.

## RÉFÉRENCES

FREY, R. L., KREIS G., PLATTNER G-R., RHINOW R., (2006). Le fédéralisme suisse; la réforme engagée. Ce qui reste à faire, le savoir suisse, PPUR, pp. 24-25

GIAUQUE, D., & EMERY, Y. (2008). Repenser la gestion publique: bilan et perspectives en Suisse (Vol. 51). Collection le savoir suisse.

GRIN, F. (2010). « L'aménagement linguistique en Suisse ». *Télescope*, 16(3), 55-74.

HEINRICH, C., J. (2012). " Measuring public sector performance and effectiveness ". In GUY P. B. & JON, P. (2012). *The SAGE Handbook of Public Administration*, 32

KNOEPFEL, P., LARRUE, C., & VARONE, F. (2001). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

LADNER, A. (2010). Intergovernmental relations in Switzerland: towards a new concept for allocating tasks and balancing differences. In: Goldsmith M. J et Page, E.C, (Ed.), *Changing Government relations in Europe: from Localism to intergovernmentalism*, Routledge, ECPR Studies in European Political Science, pp. 2010-227

LADNER, A. (2011). „Die wichtigsten institutionellen Reformen zwischen 1970 und 2010 in Bund, Kantonen und Gemeinden: Welche Rolle spielt die konjunkturelle Lage?“ In: SOGUEL, N. (ed) *Des politiques au chevet de la conjoncture* (Lausanne: Presses polytechniques universitaires romandes), pp.149-174.

LECA, J. (2012). « L'Etat entre politics, policies et polity. Ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? » *Gouvernement et action publique* 2012/1 (n°1), p.59-82

LIENHARD, A. & KETTIGER, D. (2006). « Besoin de légiférer en droit de l'environnement au niveau des cantons comme conséquence de la RPT entre Confédération et cantons », mandat de l'OFEV, KPM, Université de Berne.

- LINDER, W., & VATTER, A. (2001). Institutions and outcomes of Swiss federalism: The role of the cantons in Swiss politics. *West European Politics*, 24(2), 95-122.
- MATHYS, L. (2015), "The Swiss reform of the allocation of tasks: The conventions-programs as a new partnership model for vertical cooperation?" *Federal Governance*, vol. 12, no. 1, pp. 26-60
- MATHYS, L. & KEUFFER, N. (2015). "La refonte du fédéralisme Suisse: impacts sur les autonomies cantonale et communale", *Fédéralisme*, Vol. 16, pp. 37-54
- MUELLER, S. (2015). *Theorising Decentralisation: Comparative Evidence from Sub-national Switzerland*. ECPR Press.
- PAPADOPOULOS, Y. (2005). Préface; "Pour un débat national sur l'avenir du fédéralisme" dans Frey et al. (2006). *Le fédéralisme suisse: la réforme engagée. Ce qui reste à faire*. Le Savoir suisse
- POLLITT, C., & BOUCKAERT, G. (2000). Public management reform: A comparative perspective. In *Notes form supporting the international conference on modernization and state reform. Rio de Janeiro (Vol. 13)*.
- RIEDER, S. & LEHMANN, L. (2002). Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland. *IPMR*, 3(2), pp. 25-43.
- SCHARPF, F. W. (1985): Die Politikverflechtungsfalle – Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in *Politische Vierteljahresschrift* 26, (4), s. 323 ff.
- URIO, P., & HAYOZ, N. (1985). LE SYSTEME POLITIQUE SUISSE: Entre pluralisme, élitisme et néo-corporatisme. *Il Politico*, 589-630.
- VAN DOOREN, W., BOUCKAERT, G., & HALLIGAN, J. (2015). *Performance management in the public sector*. Routledge.
- VATTER, A. (Ed.). (2006). *Föderalismusreform: Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Neue Zürcher Zeitung.

**Rapports relatifs à la RPT**

« Message sur la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons » du Conseil fédéral, publié le 14 novembre 2001, n°05-074

« Monitoring du fédéralisme 2011-2013 » de la Fondation CH pour la collaboration confédérale publié le 20 juin 2014

« Message relatif à une nouvelle constitution fédérale », du Conseil fédéral, publié dans la FF le 20 novembre 1996, n°96.091

« La résolution des conflits entre Etat central et entités dotées du pouvoir législatif par la Cour constitutionnelle », rapport du Tribunal fédéral suisse présenté par M. le juge fédéral Heinz Aemisegger, Vice-président du Tribunal fédéral suisse, Lausanne, Rome, juin 2002

« 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 » du Conseil fédéral, publié le 7 septembre 2005, n°05-070

« Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT entre la Confédération et les cantons » publié par le Conseil fédéral et réalisé par l'AFF, mars 2014

« Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT: objectifs atteints, mais débat nécessaire – dossier politique » par Economiesuisse, publié le 5 mai 2014

« Risques et défis liés aux Conventions-programmes ; rapport de synthèse », rédigé par le CDF, publié le 2 avril 2014, n° 1.12507.601.00402.01

« Préparatifs et pierres d'angle », Thème clé de la RPT 3, publié en septembre 2004 par le DFF et la CdC

Rapport sur le développement de la gestion administrative axé sur les objets et les résultats (NMG), 16 avril 2013, DFF

Rapport 2009 sur la mise en œuvre des mesures d'intégration établi par le groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM) à l'intention du Conseil fédéral, décembre 2009

Rapport-Programme de mise en œuvre de la NPR 2012-15, 14 février 2012, Etat de Fribourg

Convention-programme concernant l'encouragement du programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale entre le SECO et le canton de Vaud, 2008-11 & 2012-15

Manuel sur les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement, OFEV, 2011 + 2015

« Régions et gouvernement central: des contrats pour le développement régional » OCDE

« Eléments pour l'étude d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons: du 31 août 1977 », Département fédéral de justice et police, 1980, Berne, pp. 26

« Une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons », Office fédéral de la justice, 31 juillet 1979, 163 pages

« Stratégie paysage de l'OFEV », Berne octobre 2011

Bulletins d'information de l'OFEV concernant les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement

Lignes directrices de l'OFEV – 26 septembre 2013, DETEC

Etudes préliminaires du bruit routier des routes cantonales et communales principales – rapport final, septembre 2010 – schéma directeur de l'ouest lausannois

Bruit du trafic routier – Assainissement, références légales, constat et mesures de protection, Etat de Vaud, SEVEN & SR, avril 2007

Manuel du bruit routier, aide à l'exécution pour l'assainissement. Etat: décembre 2006, OFEV

## RÉFÉRENCES

Rapport de la commission thématique des infrastructures liées aux transports et à la mobilité, mai 2013, canton de Vaud

Evaluation de la protection contre le bruit, module « enquête comparative des politiques de protection contre le bruit routier dans 3 cantons », Genève 7 août 2011 (PDF dans serveur commun)

Migrationspolitik in Agglomerationen Eine explorative Analyse der zentralen Problem- und Interventionsfelder in der Schweiz, Studie im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz- TAK, Martin Niederberger, in Zusammenarbeit mit Sandro Cattacin, Neuchâtel, 15. März 2002.

Encouragement spécifique de l'intégration: une tâche commune Confédération – cantons, Document-cadre du 23 novembre 2011 en vue de la conclusion de conventions de programmes selon art. 20a LSu

Communiqué de presse, La Confédération et les cantons lancent les programmes d'intégration cantonaux 2014- 2017, 28 février 2014

Objet parlementaire: Patrimoine culturel et monuments historiques. Les objectifs de la Convention-programme et leur financement, septembre 2010 par Häberli-Koller Brigitte.

Objet parlementaire: Protection du patrimoine culturel et des monuments historiques. Subventions fédérales et Conventions-programmes, septembre 2008 par Fluri Kurt.

Loi fédérale sur les étrangers (LEtr; RS 142.20), du 16 décembre 2005 (Etat le 1er février 2014)

Ordonnance sur l'intégration des étrangers, (OIE; RS 142.205), du 24 octobre 2007 (Etat le 1er janvier 2014)

Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités, (Loi sur les subventions, LSu, RS 616.1), du 5 octobre 1990 (Etat le 1er janvier 2008)

« Etrangers et requérants d'asile », L'ODM en bref, avril 2012

Message du Conseil fédéral sur la promotion économique pour les années 2012-15 du 23 février 2011

Message relatif au programme pluriannuel de la Confédération 2008-15 concernant la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale et son financement du 28 février 2007

Programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale pour la période 2012-15, canton de Vaud 29 juin 2011

Note de séance SECO-SELT du 25 octobre 2011 concernant la Convention-programme LPR 2012-15

Note de discussion finale, n° 004-012-001, mai 2013, rapport sur la première période de la Convention-programme et l'audit du CCF, service SELT, canton de Vaud

La Nouvelle politique régionale (NPR), Regiosuisse, fiche d'information, septembre 2013

« Loi fédérale sur la politique régionale (LPR) ; résultats de la procédure de consultation », DFE, novembre 2004

« Programmes cantonaux de mise en œuvre NPR 2012-15 ; aide au travail à l'intention des cantons », version décembre 2010, SECO

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone im Auftrag der Eidg. Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, R.L. Frey, A. Spillmann, B. Dafflon, C. Jeanrenaud, A. Meier (co-auteurs), Berne, Département des finances, 31 mars 1994.

Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Grundzüge: Bericht der vom Eidg. Finanzdepartement und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragenen Projektorganisation, Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, Bern, Luzern: [Eidg. Finanzdepartement], [Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren], 1996, 66, 20 S ; 30 cm + ; Zusammenfassung ([18] S.): III

## 10 ANNEXES : DONNÉES DU QUESTIONNAIRE (MOYENNES DES RÉPONSES)

Figure 22 : moyennes des valeurs de satisfaction par domaine public

	Durée de la CP	Calendrier fédéral	Indicateurs	Objectifs	Délais imposés
Bruit	3.6	3.2	2.6	3.2	2.8
Intégration	3.33	3.5	2.5	2.5	3.33
Monument	3.25	3.25	3.25	1.5	2.63
Politique régionale	3.25	3.5	2.38	3	3.25
Nature	3.75	2.25	2.38	2.5	2.5

	Surveillance fédérale	Sondages fédéraux	Rapports annuels	Echanges avec les autres cantons	Guides fédéraux
Bruit	3.75	3.2	2.7	2	3.2
Intégration	3.4	3.83	3	2.67	2
Monument	2.83	3.67	2.63	1.75	2
Politique régionale	3.5	4	3.25	2.5	3
Nature	2.75	3	2.5	3	2

	Information fédérale	Procédures	Intégration dans le processus d'élaboration des CPs	Charge administrative
Bruit	3.33	4	4	2.2
Intégration	4.25	3.38	3.33	2.17
Monument	3.67	2.75	4	1.5
Politique régionale	4	3.33	4	1.67
Nature	3.67	2.88	3	3.17

**Figure 23 : moyennes des valeurs de satisfaction des responsables cantonaux :**

Durée de la CP	Cal. fédéral	Indicateurs	Objectifs	Délais imposés	Surv. fédérale	Sondages fédéraux	Rapports annuels
3.52	3.2	2.588	2.75	3.14	3.1	3.32	2.82

Echanges avec les autres cantons	Guides fédéraux	Info féd.	Procédures	Intégration	Charge admin.
2.35	2.59	3.8	3.15	3.54	2.22

**Figure 24 : moyennes des valeurs de satisfaction par canton**

	Durée de la CP	Calendrier fédéral	Indicateurs	Objectifs	Délais imposés	Surveillance fédérale
Vaud	3.5	3.25	2.625	2.75	2.75	3.25
Valais	3.6	3.2	2.7	1.8	2.4	3
Zurich	4	3	3.4	3.8	3	4
Berne	3	3	2.5	2.5	3	2.5
Genève	3.2	2.8	2	2.2	2.9	3.17
Uri	3.6	3.2	3	3.2	3.4	3.8

	Sondages fédéraux	Rapports annuels	Echanges avec les autres cantons	Guides fédéraux
Vaud	2.67	3	3	2
Valais	2.75	2.8	2.6	1.6
Zurich	4.5	4	2	4
Berne	2.5	2.5	2.5	2
Genève	3.4	2.6	1.8	1.6
Uri	4.4	3	2.2	4

ANNEXES : DONNÉES DU QUESTIONNAIRE (MOYENNES DES RÉPONSES)

	Procédures	Intégration dans le processus d'élaboration des CPs	Charge administrative	Information fédérale
Vaud	3.88	4	2.83	3
Valais	3	4	2.2	4
Zurich	4	4	3	4
Berne	3	2	2	2
Genève	2.9	3.2	1.75	3.67
Uri	3.25	4	1.8	4

**Figure 25 : degré de contacts avant et pendant les négociations avec les acteurs**

	Communes	Cantons	Conf.	Entreprises privées	Consultants
Avant négociations	3.12	2.77	2.30	3.55	3.56
Pendant négociations	2.83	3.14	2.1	3.45	3.44

	Médias	Org.	Sciences	Citoyens	Districts
Avant négociations	3.63	3.24	3.6	3.72	3.39
Pendant négociations	3.73	2.92	3.56	3.79	3.57

**Figure 26 : les conventions-programmes permettent d'économiser sur les coûts de...**

d'exécution	administratifs	études	évaluations
2.03	2.02	2.06	1.97

**Figure 27: respect de la distribution des rôles entre stratégie et opérationnel**

	Rôles stratégiques/opérationnels
Bruit	0.6
Intégration	0.7
Monument	0.38
Politique régionale	0.5
Nature	0.38

**Figure 28 : moyennes des réponses données par les responsables cantonaux quant à l'existence d'un partenariat institutionnel dans la collaboration verticale**

	Partenariat
Bruit	0.6
Intégration	0.833
Monuments	0.125
Politique régionale	0.625
Nature	0.625



## In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
280	<b>STADELHOFER Julie-Antoinette</b> Die Organisation von Rechtsdiensten in der Bundesverwaltung, 2013
281	<b>BONOLI Giuliano, CHAMPION Cyrielle</b> La réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse et en Allemagne, 2013
282	<b>EGGLI Sophie</b> L'exercice des droits politiques des membres de la Cinquième Suisse: quelles différences avec les Suisses de l'intérieur?, 2013
283	<b>SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn</b> Vergleich 2012 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2012 des finances cantonales et communales, 2013
284	<b>ROUD Guillaume</b> État des lieux et potentiel de l'agriculture urbaine en Suisse, 2013
285	<b>SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn</b> Vergleich 2013 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2013 des finances cantonales et communales, 2014
286	<b>SCHMID Silvio</b> Regulierungen an der Schnittstelle zwischen den Ressourcen Wald und Klima. Einflussfaktoren auf die Inwertsetzung der CO2-Senkenleistung des Waldes, 2014
287	<b>PRIGIONI Mina-Claire</b> Le management de juridiction: Analyse comparative de l'organisation et du fonctionnement managérial de cinq juridictions du pouvoir judiciaire à Genève, 2014
288	<b>DAYER Alexande</b> L'hôpital public sous l'ère de la nouvelle gouvernance. Une «camisole de force» pour le personnel soignant? 2015
289	<b>TALL Ismaël</b> Le renforcement de la loi fédérale sur la protection des données: le cas de la protection de la vie privée dès la conception ( <i>privacy by design</i> ), 2015
290	<b>SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn</b> Vergleich 2014 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2014 des finances cantonales et communales, 2015
291	<b>ZUMOFEN Raphaël</b> Accountability publique. Une analyse synthétique, 2016
292	<b>LADNER Andreas</b> Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, 2016
293	<b>MAZZA MUSCHIETTI Eva</b> Lebensbewältigung nach Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, 2016



## L'IDHEAP en un coup d'œil

### Champ

Intégré au 1<sup>er</sup> janvier 2014 dans la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, l'IDHEAP poursuit dans un environnement académique élargi et fertile ses missions d'enseignement dans les programmes de base, de formation continue, de recherche et d'expertise qui lui ont permis d'atteindre un rayonnement national et international.

Ainsi recomposée, la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique développe un profil totalement inédit en Suisse, propice aux échanges interdisciplinaires, dans la ligne adoptée de longue date par l'UNIL.

L'IDHEAP se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

### Vision

À l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

### Mission

Au service des étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision :

- **Enseignement universitaire** au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics ;
- **Recherche fondamentale et appliquée** en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse ;
- **Expertise et conseil indépendants** appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

## Principales prestations

1. **Enseignement : former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public**
  - Doctorat en administration publique
  - MPA (Master of Advanced Studies in Public Administration-MPA)
  - Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
  - CEMAP (Certificat exécutif en management et action publique)
  - CAS en administration publique avec spécialisation dans une douzaine de domaines (Certificate of Advanced Studies in Public Administration)
  - SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)
  
2. **Recherche : ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique**
  - Projets de recherche fondamentale ou appliquée
  - Direction de thèse de doctorat en administration publique
  - Publications scientifiques (ouvrages et articles)
  - Colloques et conférences scientifiques
  - Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP
  
3. **Expertise et conseil : imaginer de mettre en œuvre des solutions innovatrices**
  - Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic
  
4. **Services à la cité : contribuer à la connaissance du service public**
  - Bibliothèque spécialisée en administration publique
  - Sites badac.ch, gov.ch, ivote.ch
  - Manuel de l'administration publique
  - Renseignement aux collectivités publiques
  - Interventions médiatiques
  - Articles et conférences de vulgarisation

Le présent cahier offre une description de cinq conventions-programmes appliquées dans six cantons (Genève, Vaud, Valais, Berne, Zürich et Uri). Introduits suite à l'acceptation par le peuple du projet de réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) le 28 novembre 2004, puis à son application au 1<sup>er</sup> janvier 2008, ces contrats de droit administratif permettent à la Confédération et aux cantons de gérer conjointement des tâches publiques dites «communes» dont la répartition s'est révélée impossible. Les conventions-programmes ont pour objectif de clarifier les compétences et les charges financières afin d'améliorer l'efficacité du système d'accomplissement de ces tâches communes et d'instaurer une nouvelle forme de partenariat. Après une revue détaillée de chaque convention-programme, cette étude examine comment les responsables cantonaux perçoivent ces contrats à l'aide d'un questionnaire, soumis à chacun lors d'entretiens semi-directifs. Cette évaluation permet ainsi une vue d'ensemble de l'application de ces contrats, notamment pour les deux premières périodes contractuelles : 2008-11 et 2012-15.

Dieses Buch untersucht fünf Programmvereinbarungen und ihre Umsetzung in sechs Kantonen (Genf, Waadt, Wallis, Bern, Zürich und Uri). Die Einführung dieser öffentlich-rechtlichen Verträge folgte auf die Annahme des Bundesbeschlusses zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) am 28. November 2004 beziehungsweise auf dessen Inkrafttreten am 1. Januar 2008. Die Verträge regeln Verbundaufgaben, die weder eindeutig in die Verantwortung des Bundes noch in jene der Kantone fallen. Ziel der Programmvereinbarungen ist es, die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der beiden Staatsebenen zu entflechten, die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung zu verbessern, und eine neue Form der partnerschaftlichen Aufgabenerledigung zu einführen. Nach einer ausführlichen Beschreibung der einzelnen Programmvereinbarungen untersucht die Studie mithilfe halbdirekter Interviews sowie mithilfe eines Fragebogens, wie die Kantons- und Bundesbeamten diese Verträge beurteilen. Diese Beurteilung ermöglicht einen Überblick über die Umsetzung dieser Verträge, insbesondere in den ersten beiden Vertragsperioden: 2008-11 und 2012-15.