

Unil

UNIL | Université de Lausanne
IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique



UNIL / IDHEAP Mai 2020 / Séminaire MPMP
Prof. Dr. Dr. h.c. Barbara Haering

Financement de la politique environnementale

La mise en œuvre d'un changement politique par les administrations aux niveaux fédéral et cantonal

Partie B: une nouvelle politique de subvention

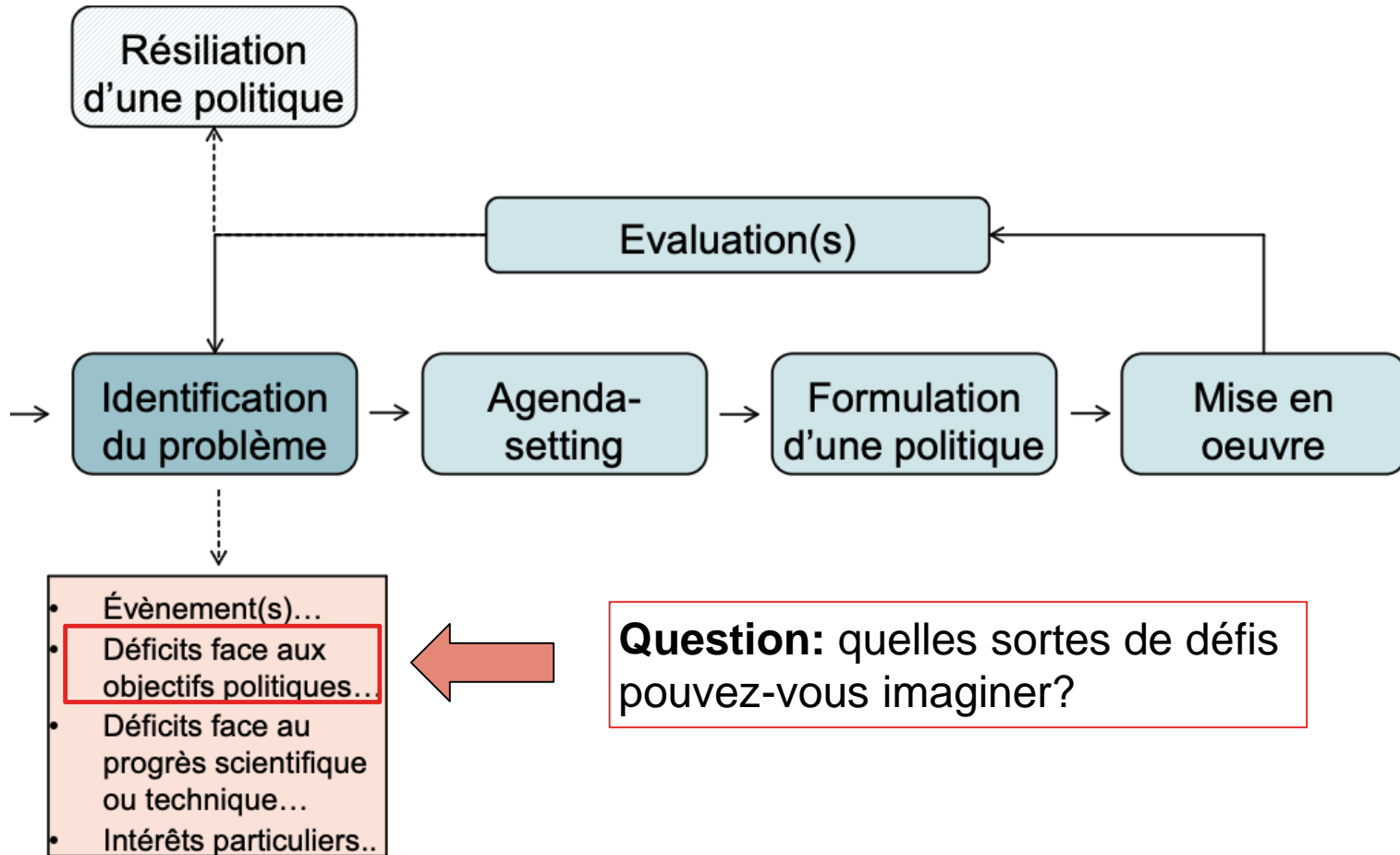
Le projet politique

- La mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) dans le domaine des politiques de l'environnement en Suisse 1995 – 2017
- Le changement d'une stratégie de subvention basée sur les coûts (input) vers une stratégie de subvention orientée vers des objectifs, des prestations et des impacts (outputs/outcome/impact).
- Mon implication dans ce projet: Soutien externe de l'OFEV pour la mise en œuvre de la RPT dans le domaine de l'environnement depuis 1997.

Une nouvelle politique de subvention : vue d'ensemble

- Les défis de l'ancien mode de subvention
- Définition d'une nouvelle approche
- Formulation de la nouvelle stratégie en détail
- Mise en œuvre et expériences de la pratique
- Evaluations et conclusions

(1) Policy Cycle: identification du problème



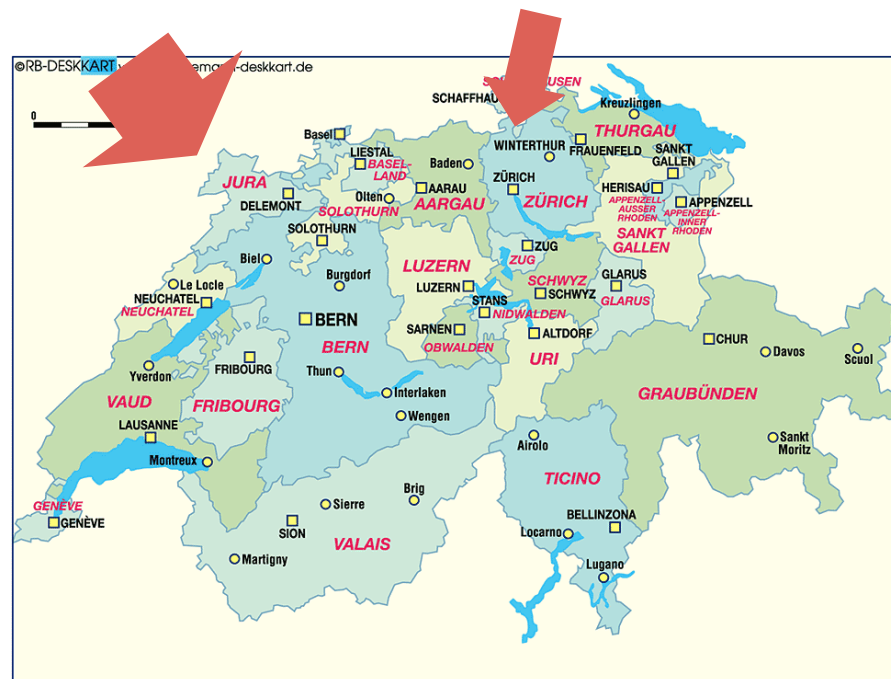
Les défis de la politique de subvention d'alors

- **Analyses des systèmes de subvention** : des analyses des systèmes de subvention existants entre la Confédération et les cantons étaient à la base de la nouvelle politique en matière de subventions.
- C'étaient avant tout les expertises de l'Administration fédérale des **finances** et de la Conférence des directeurs **financiers** cantonaux qui démontraient que la pratique d'alors en matière d'octroi de subventions présentaient des lacunes fondamentales.

Question : pourquoi ce sont principalement des experts financiers qui ont traité le sujet et non les experts environnementaux?

Aspects critiqués (I)

- Grâce au supplément péréquatif, un projet dans le Canton du Jura recevait plus de fonds fédéraux que le même projet dans le Canton de Zurich.



- **Mélange d'objectifs** : l'échelonnement des subventions selon la capacité financière des cantons mélangeait des objectifs de la politique de l'environnement et de la politique financière.

Aspects critiqués (II)

- La confédération finançait des projets soumis par les cantons et les subventions de la Confédération dépendaient des coûts de projets calculés par les cantons.
- **Manque de stratégies fédérales** : la Confédération n'avait pas d'objectifs stratégiques concernant la politique environnementale et dépendait des priorités et des projets soumises par les cantons.
- **Fausses incitations** : l'alignement des subvention sur les coûts de projets créait de fausses incitations.
- **Manque d'efficacité** : en plus ceci donnait lieu à des mesures avec des rapports coûts/avantages insuffisants.

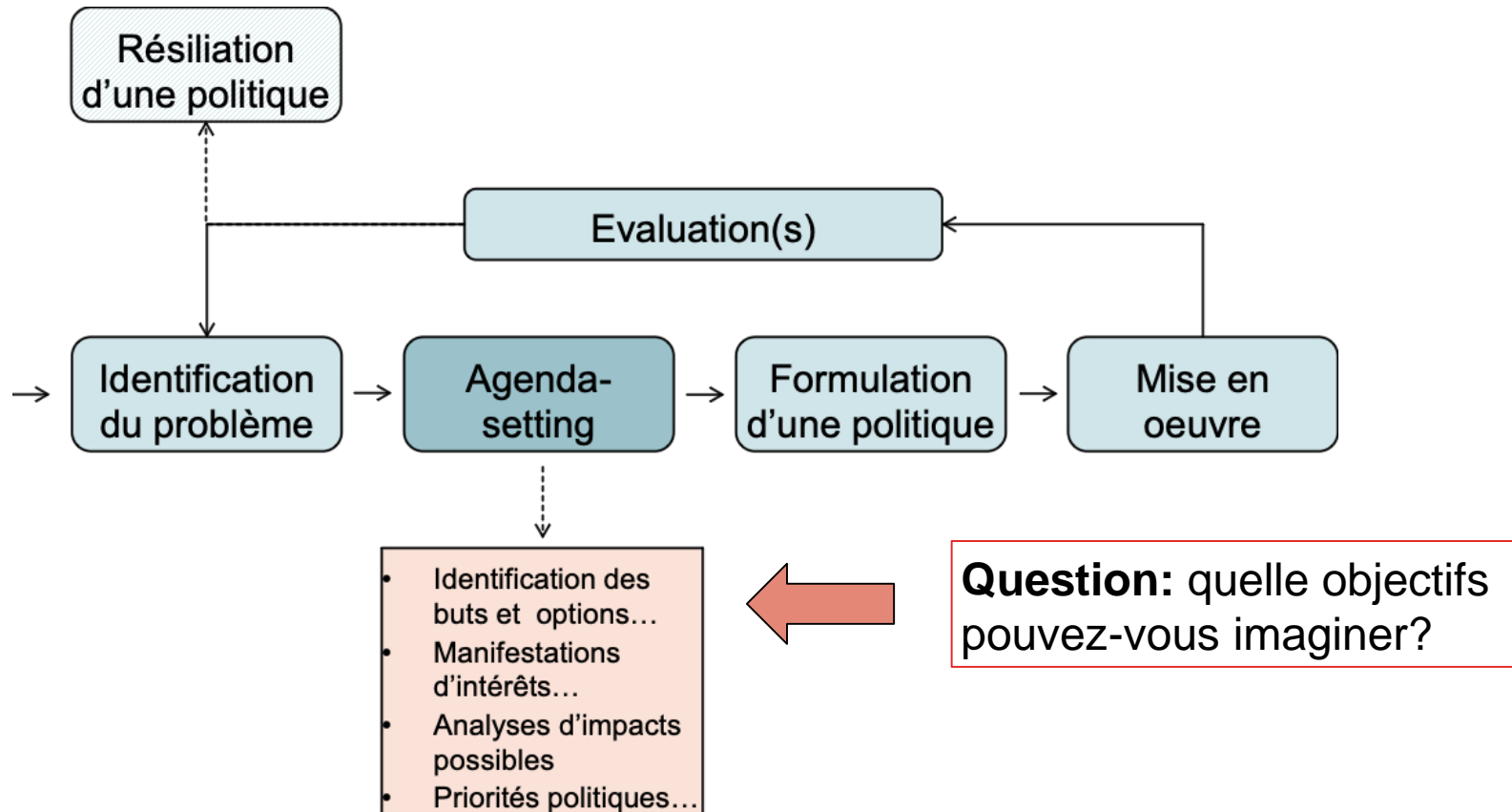
Aspects critiqués (III)

- Les dispositions fédérales étaient nombreuses et détaillées – aussi au niveau opératif. Les projets étaient parfois contrôlés deux ou trois fois: par la commune, le canton et finalement par la Confédération.
- **Manque de marge de manœuvre:** les dispositions fédérales restreignaient la marge de manœuvre des cantons et empêchaient des solutions efficaces, efficientes et innovatrices.
- **Forte charge administrative:** l'attribution des subventions fédérales aux projets individuels augmentait la charge de travail administratif des cantons et de la Confédération.

Résumé 1 : les défis au départ

- Mélange d'objectifs: péréquation financière, politique de l'environnement
- Fausses incitations -> manque d'efficacité
- Manque de stratégies -> aux niveaux fédéral et cantonal
- Manque de flexibilité
- Forte charge administrative -> à tous les niveaux

(2) Policy Cycle: Agenda Setting



Objectifs à atteindre selon l'OFEV

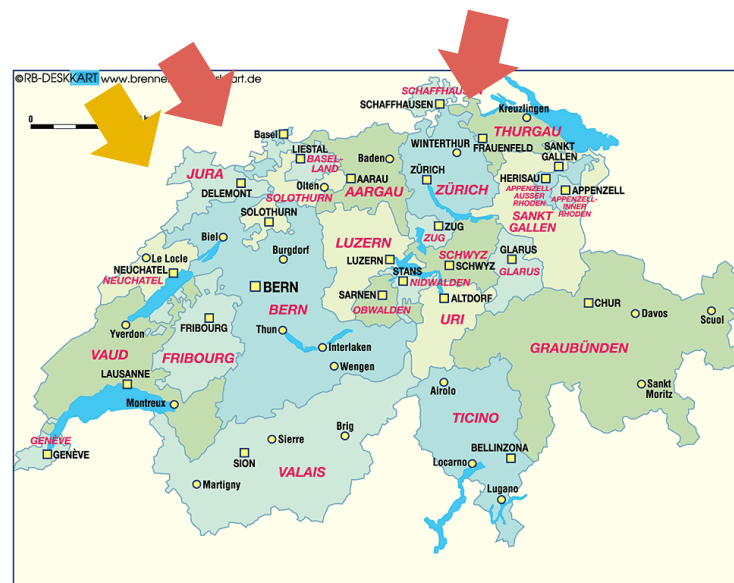
- Supprimer les incitations indésirables du subventionnement fondé sur les coûts
- Parvenir à un subventionnement par unité de prestation harmonisé au plan suisse
- Renforcer l'efficacité et l'efficience des moyens investis
- Affermir le pilotage stratégique de la Confédération
- Consolider la marge de manœuvre opérationnelle des cantons, de même que la place dévolue aux stratégies cantonales de mise en œuvre
- Réduire les charges administratives
- Renforcer le partenariat entre la Confédération et les cantons

Comment atteindre ces objectifs?

- Pour atteindre ces objectifs, une approche pluridimensionnelle a été choisie:
 - De nombreuses tâches jusqu'alors communes ont été attribuées entièrement à la Confédération ou entièrement aux cantons.
 - Les objectifs de la politique de l'environnement et les objectifs de la péréquation financière ont été dissociés.
 - Les responsabilités sectorielles et financières ont été alignées!
- Pour des tâches qui restent communes, les subventions de la Confédération s'orientent sur la performance (prestations).

Séparation des buts politiques

- **Avant:** Grâce au supplément péréquatif, un projet dans le Canton de Jura recevait plus de fonds fédéraux que le même projet à Zurich.
- **Depuis 2008:** Les projets reçoivent les mêmes fonds fédéraux; la péréquation financière est réalisée séparément.



Réflexion théorique: changement d'approche / NPM

- **Gestion des outputs au lieu de l'input:** les subventions sont centrées sur les prestations et ainsi sur les résultats de mesures, mais plus sur leurs coûts.

Systeme ancien

Objectifs généraux	→ Stratégies	→ Mesures / coûts	→ Contrôle au niveau des mesures et des coûts
--------------------	--------------	-------------------	---

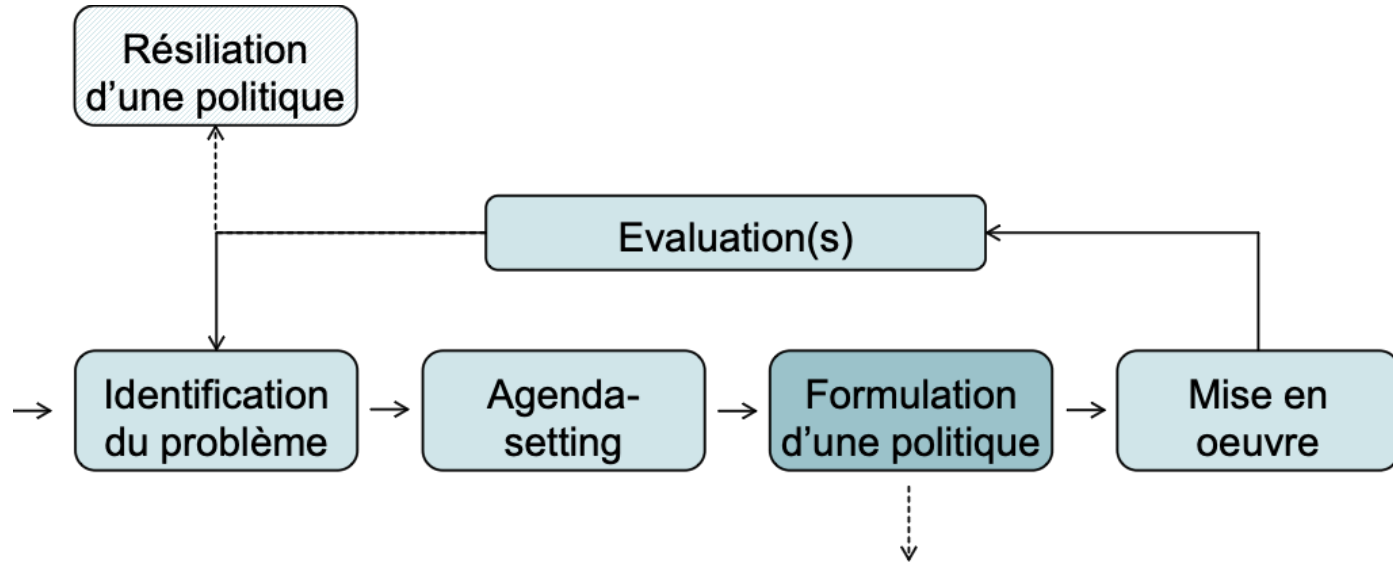
Systeme nouveau

Objectifs généraux	→ Objectifs détaillés au niveau output, outcome, impact	→ Indicateurs ciblés sur les objectifs détaillés	→ Contrôle au niveau des indicateurs
Priorités	→ Objectifs de qualité	→ Indicateurs qualité	

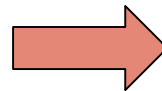
Résumé 2 : nouvelle approche

- Réforme de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
- Définition des tâches qui restent communes
- Séparation des objectifs de la politique financière et de la politique environnemental
- Subventions orientées vers des objectifs et des prestations

(3) Policy Cycle: Formulation de la nouvelle politique



Question: quelle mesures pouvez-vous imaginer?



- Définition des mesures...
- Rendre des fonds disponible...

Gestion des tâches communes Confédération/ Canton

- **Objectifs stratégique – mise en œuvre opératif:** la gestion des tâches communes se base sur des objectifs stratégiques formulés par la Confédération; ceci nécessite la définition des priorités.
- **Convention-programme:** la gestion stratégique par la Confédération est réalisée dans le cadre de convention-programmes quadriennaux et de budgets globaux par canton et programme. Les cantons ont de la marge de manœuvre pour réaliser les programmes avec des mesures appropriées.
- **Contrôle:** le contrôle s'orientent sur l'atteinte des résultats (indicateurs de prestation et de qualité) et plus sur les couts de mesures. Le contrôle ce fait par des rapports annuels et des sondages une foi par période de programme (4 ans).

Directives de la Confédération – manuel CP

- **Objectifs:** les objectifs stratégiques de la Confédération ainsi que les indicateurs de prestation et de qualité sont exposées dans les fiches des programmes.
- **Contributions:** les Contributions de la Confédération sont uniforme par canton et par objectif contractuel: 40-43% des coûts moyens. Les gains d'efficacité reviennent en totalité aux cantons.
- **Finances:** depuis la deuxième période des CP (2012-2015) l'OFEV fournit à chaque canton et pour chaque programme, des indications sur les probables fonds de la Confédération. L'attribution des fonds fédéraux aux cantons se fait en fonction de la nécessité d'agir: appréciations et priorités de la Confédération.

Une convention-programme

- Les conventions-programmes sont négociées par la Confédération (OVEV) et le canton. Une convention-programme règle contractuellement les points suivants:
 - les objectifs stratégiques définis par la Confédération
 - les prestations du canton en référence aux objectifs stratégiques (indicateurs de prestation et de qualité)
 - l'engagement financière correspondant de la Confédération
 - la durée du contrat (en général, période de 4 ans)
- Nous avons aujourd'hui env. 250 conventions sur 4 ans au lieu de 3000 projets par année.

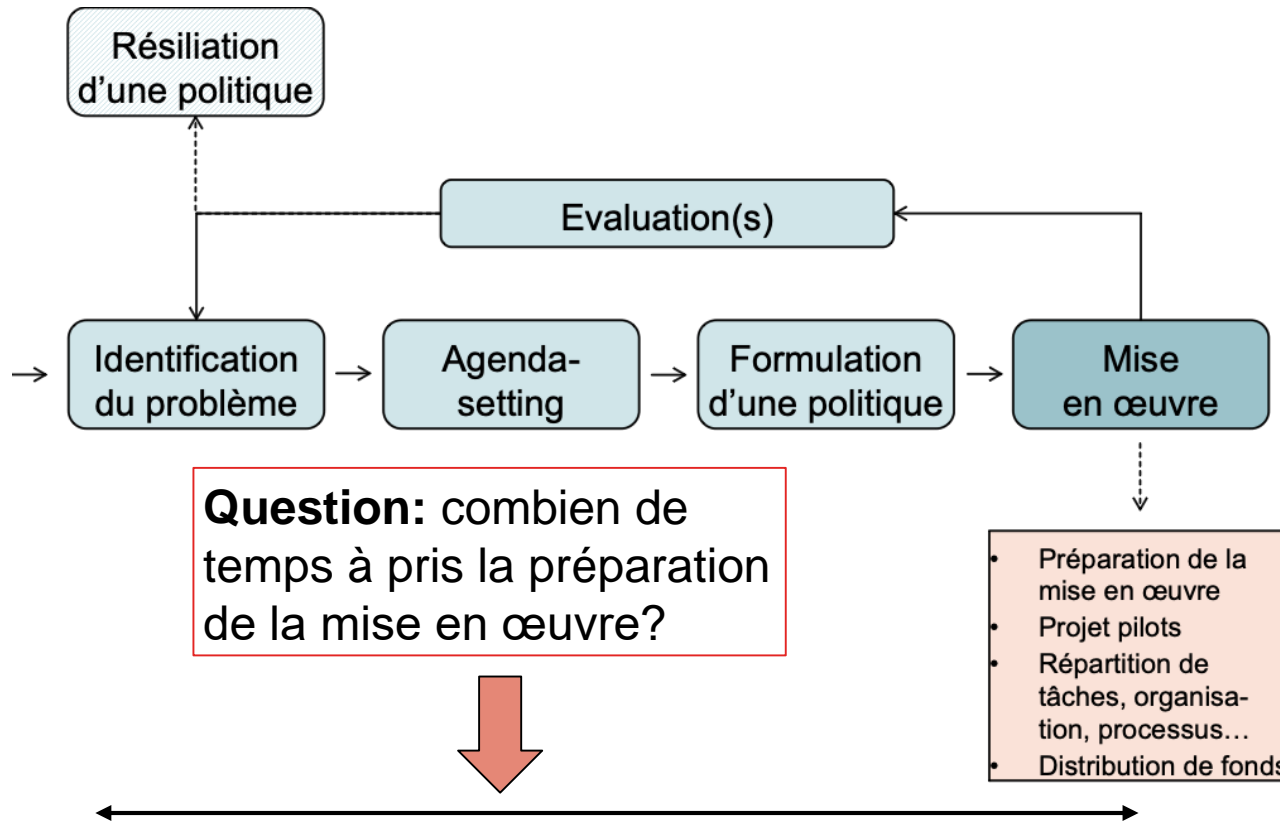
7 domaines des subventions OFEV avec CP 2020/24

1. Paysage
2. Protection de la nature
3. Sites fédéraux de protection de la faune sauvage
4. Bruit et l'isolation acoustique
5. Ouvrages de protection et des données de base sur les dangers
6. Forêts
7. Revitalisation des eaux

Résumé 3: la nouvelle stratégie de subvention

- Objectives stratégiques formulés par la Confédération
- Mise en œuvre par les Cantons
- Conventions-programmes et budgets globales
- 7 domaines des subventions OFEV avec CP 2020/24

(4) Policy Cycle: mise en œuvre



Projet-pilotes 1998-2003

- Cinq projet-pilotes avec sept cantons pour quatre années:
 - **Valais:** ouvrages de protection, forêt protectrice
 - **Vaud:** projet-pilote global sur toutes les subventions
 - **Schwyz:** économie forestière
 - **Argovie:** biodiversité dans la forêt
 - **Saint-Gall, Appenzell RE & RI:** forêt/faune sauvage
- La phase pilote avait à remplir plusieurs tâches :
 - élaborer les concepts et les instruments d'une politique de subventions axées sur la performance
 - tester les instruments dans la pratique
 - faciliter d'entraîner les collaborateurs/-trices

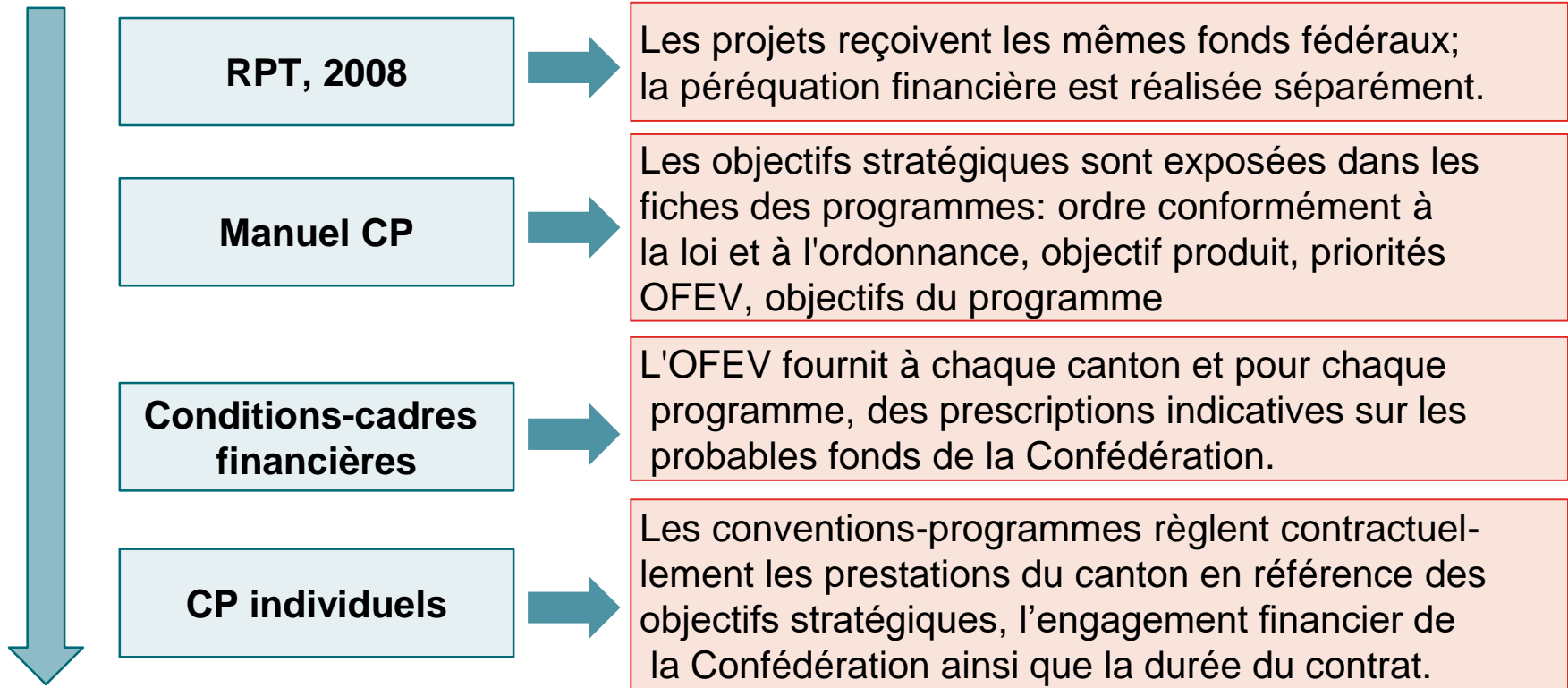
Projet-pilotes 1998-2003

- Protection de la nature et du paysage
 - Patrimoine mondiale de l'UNESCO
 - Parcs d'importance nationale
 - Bruit et isolation acoustiques
- Ouvrages de protection et données de base sur les dangers
 - Forêts protectrices
 - Biodiversité en forêt
 - Gestion des forêts
 - *Forêt/faune sauvage*
- Sites de protection des oiseaux d'eau et de la faune sauvage

Conceptualisation 2002-2006

- Les expériences de la phase pilote ont été traitées en continue.
- Une évaluation intermédiaire complète (B.S.S.) et deux évaluations méthodiques sur les risques naturels ont été réalisées en externe en plus.
- A partir de celles-ci, un rapport conceptuel (2002) et un concept détaillé (2003) sur la politique de subventions axées sur la performance dans le domaine de la forêt et des ouvrages de protection ont été établis.
- Les approches ont ensuite été transposées dans les autres domaines environnementaux.

Cascade des décisions stratégiques en résumé



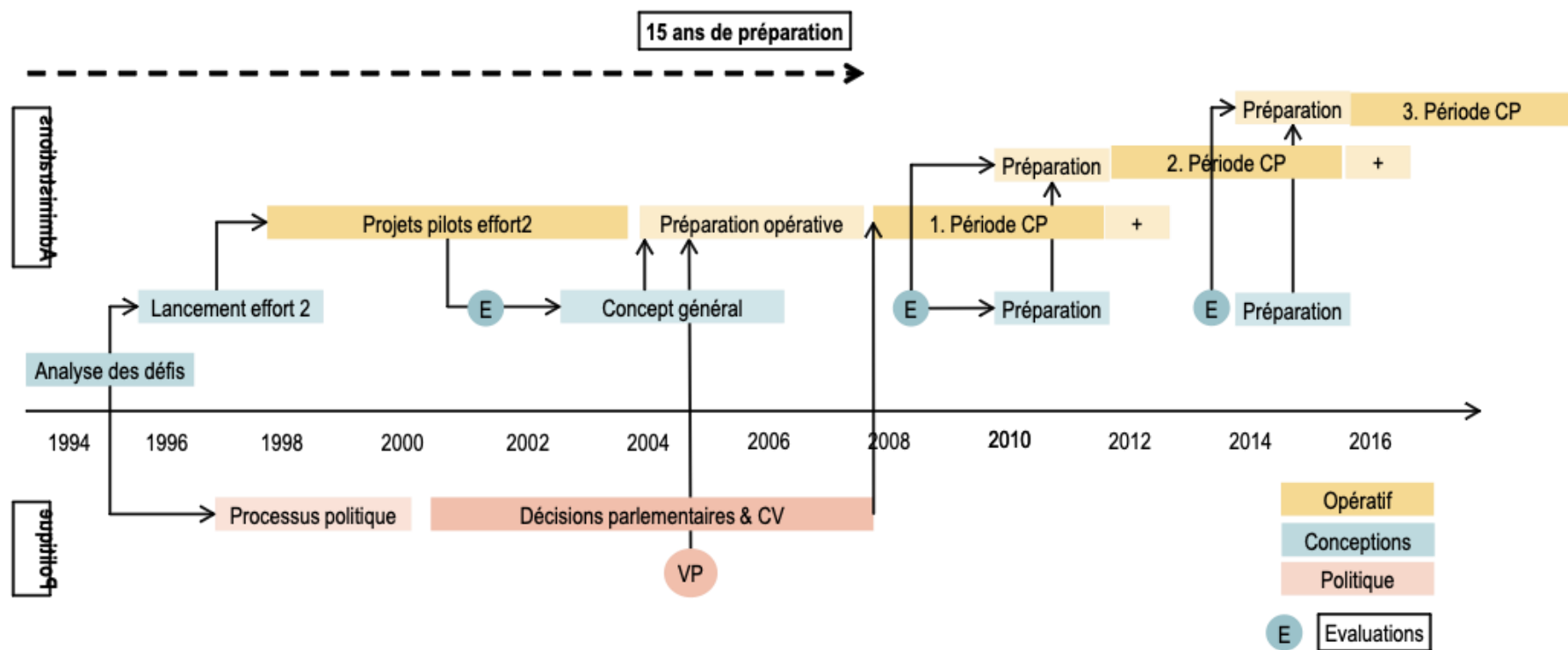
Changements de structures à l'OFEV

- **Liquidations des services** responsable au contrôle des projets individuels -> structure purement thématique de l'OFEV
- **Service de coordination central** (100%) rattaché à la section finances et controlling
- **Conférence de coordination** pour coordonner les questions pluridisciplinaires, composée de représentants des services concernés de l'OFEV -> 6 séances / an
- **Assistance droit procédural** par la Division Droit
- **Assistance externe** du service de coordination central pour des tâches spéciales.

Calendrier de la planification et de la mise en œuvre

- **1992-1995** : analyses des défis
- **1996-1997** : lancement du projet dans le domaine de la politique forestière (effort2)
- **1998-2003** : projets pilot dans le domaine de la forêt
- **2001-2008** : processus et décisions politiques
- **2003-2006**: Concept général
- **2004-2007** : travaux préparatoires niveau opératif
- **2008-11/ 2012-15/ 2016-19** : trois périodes de CP
- **2020-24** : nouvelle structure des programmes

Où sont les phases du policy cycle?



- 15 ans de préparation et de développement continue!

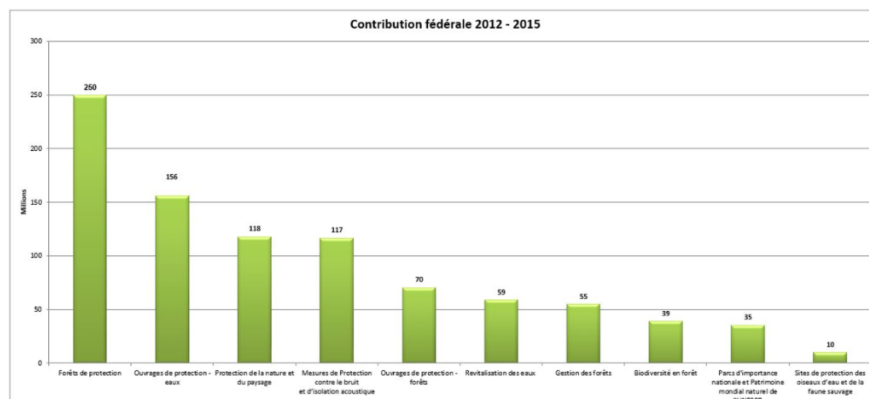
Préparation d'une convention-programme

- **Tâches préparatoires au niveau de l'OFEV:**
 - Crédit-cadre à l'attention du CF et du Parlement
 - Modification de lois ou d'ordonnances
 - Objectifs de programme, finances fédérales à disposition
 - Négociations Confédération / cantons
- **Les conventions-programmes règlent contractuellement:**
 - les prestations à délivrer par le canton
 - la contribution financière de la Confédération
 - la durée du contrat (en général, période de 4 ans).
- Au total, la préparation d'une période de conventions-programmes prends près de 30 mois.

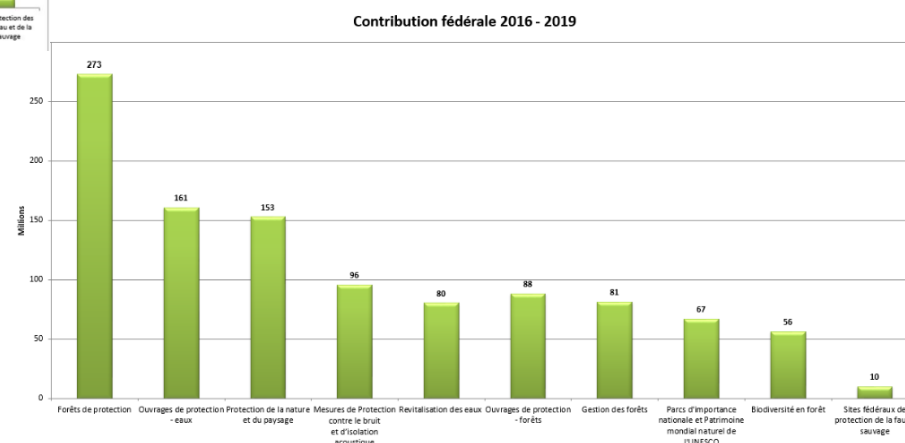
Résumé 4 : la mise en œuvre

- **15 ans** de préparation aux niveaux des analyses, conceptions, de la politique et de la mise en œuvre au niveau opérationnel.
- **8 ans** de processus politique formel: changements du cadre juridique
 - Constitution fédérale
 - Loi sur les subventions
 - Lois spéciales
 - Ordonnances relatives aux lois spéciales
 - Manuel RPT comme aide à l'exécution
- Changements des processus et des structures à l'OFEV.
- **30 mois** de préparation pour une période de convention-programme

Contributions de la Confédération 2012/15 et 2016/19

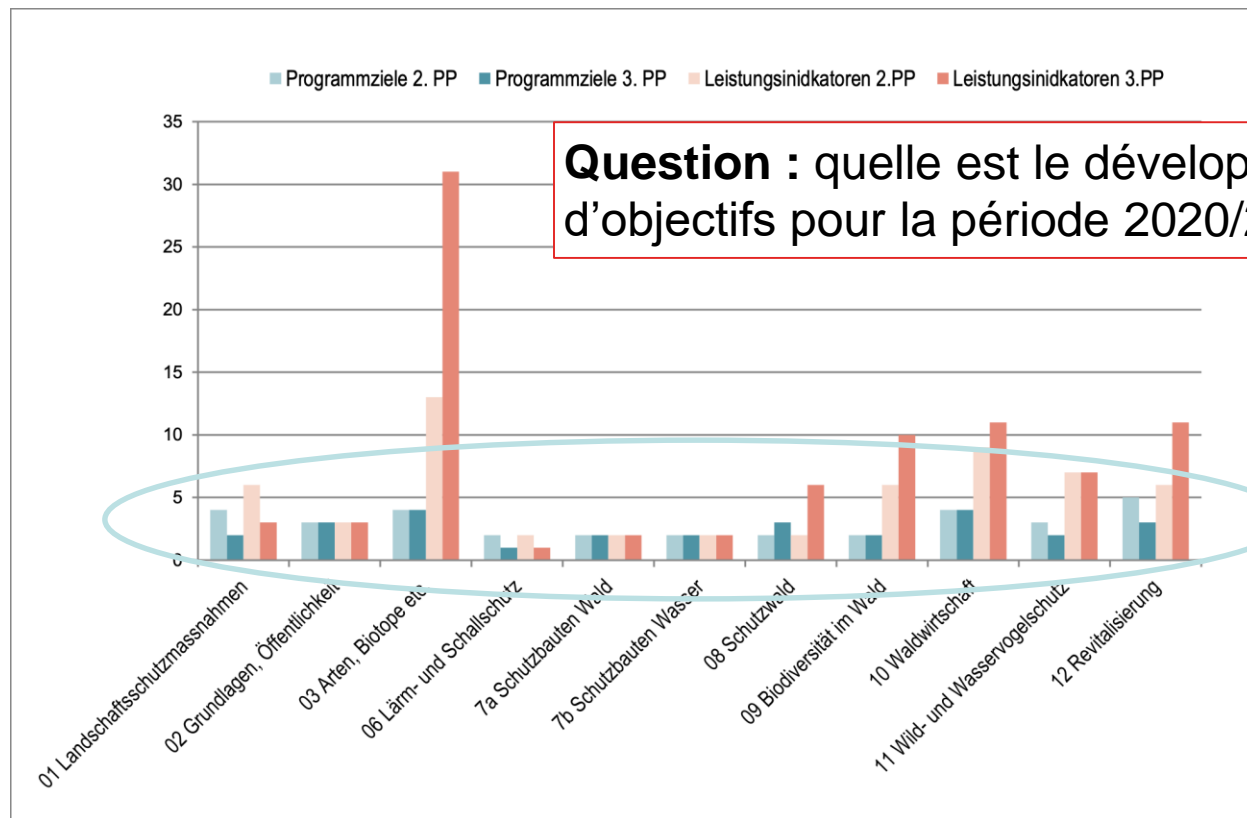


Questions : quelles seraient vos priorités? Avec quelle argumentations?



- Les priorités de la Confédération se montrent clairement!

Nombres d'objectifs 2012/15 et 2016/19



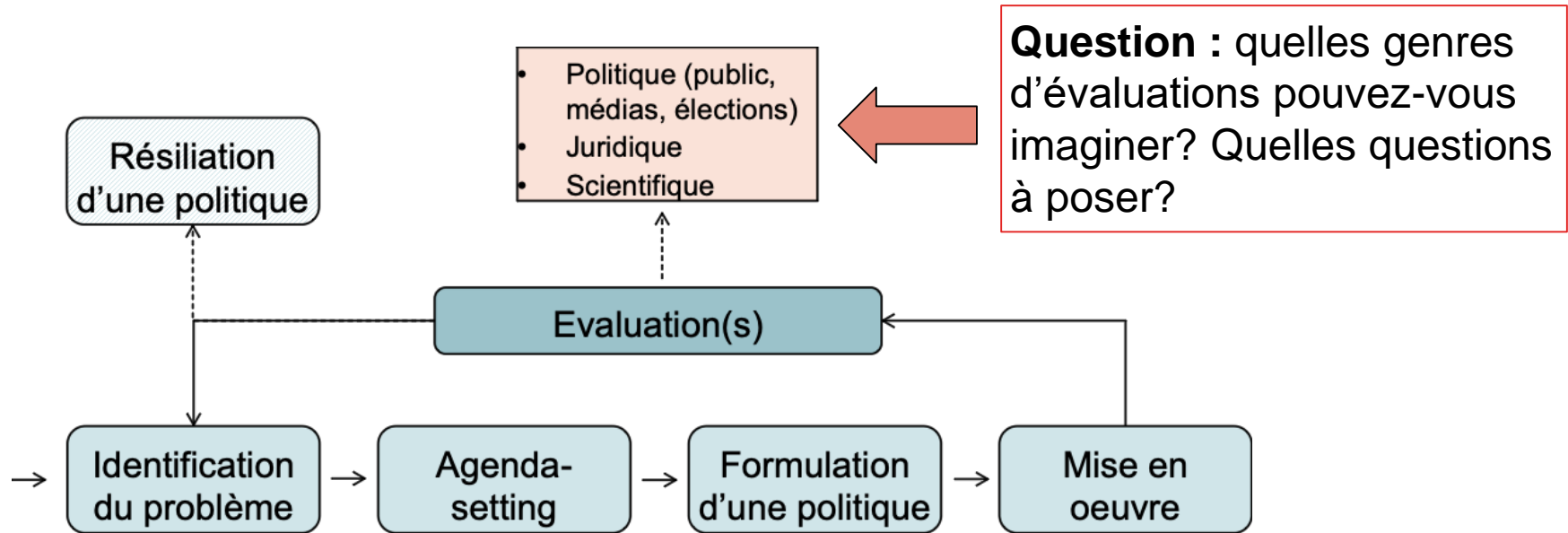
- Le nombre des objectifs stratégiques reste +/- le même.

Nombre d'indicateurs 2012/15 et 2016/19



- Le nombre d'indicateurs augmente dans plusieurs secteurs.

(5) Policy Cycle: évaluations et conclusions



Vue d'ensemble des évaluations effectuées

- Echange d'expériences des projets/cantons-pilotes (2002)
- Evaluations interne des projet-pilotes (2000 et après)
- Evaluation externe de l'approche globale (B.S.S., 2003)
- Evaluation des négociations de la première période CP (2008)
- Evaluations des résultats de chaque période
- Evaluations par le contrôle financier fédéral concernant le suivit des subventions fédérales
- Evaluation de l'efficience du système (Interface, 2014/15)
- Evaluation interne des principes stratégiques (2017)
- Evaluation de l'efficacité par programme (prévue)

Evaluation de la mis en œuvre (2014/15)

- **Evaluation externe:** l'évaluation a été menée par Interface (Lucerne); ressources: 80'000 CHF.
- **Méthodes appliquées:** analyse de documents, questionnaire en ligne pour tous les cantons, interviews approfondis avec des responsables de l'OFEV et des cantons.
- **Résultats:** présentés à la Commission de Coordination
- **Suivit:** les recommandations ont trouvées un suivit continue par la Commission de Coordination et par la Direction OFEV.

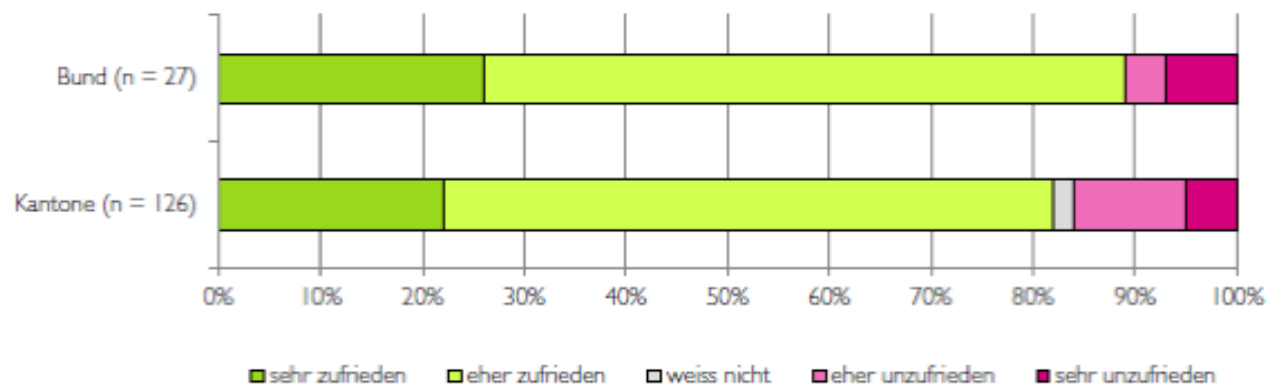
Evaluation de l'efficience : résultats

- Le changement du système de subvention est accompli.
- Les acteurs sont néanmoins prêts à apprendre et à améliorer le système en continu.
- La coopération entre l'OFEV et les cantons a lieu dans une atmosphère constructive et amicale.
- 26 de 27 critères dérivés de la théorie principal-agent et de la littérature scientifique sur les contrats de prestation sont respectés par le nouveau système.
- Ni les parties prenantes ni l'équipe d'évaluation ont pu localiser des faiblesses fondamentales.

Satisfaction des collaborateurs/trices

- 82% des employés des cantons et 89% des employés de l'OFEV qui ont participé à l'enquête en ligne, sont plus ou très satisfaits du système.

D 1.1: Zufriedenheit der BAFU- und Kantonsmitarbeitenden mit dem System der Programmvereinbarungen im Umweltbereich insgesamt



Quelle: Online-Befragung.

Recommandations de l'évaluation Interface 2014/15

- Nous recommandons à l'OFEV,
 - de réexaminer régulièrement l'interface entre la gestion stratégique et la mise en œuvre opérationnelle,
 - de vérifier à quelle mesure de nouveaux instruments, de nouveaux processus ou de nouvelles structures sont compatibles avec le système RPT,
 - de renforcer l'orientation du système vers l'impact.
- Nous suggérons la Direction de l'OFEV, de plus exercer sa responsabilité de leadership pour le système des conventions programmes – aussi vis-à-vis des collaborateurs/trices de l'office.

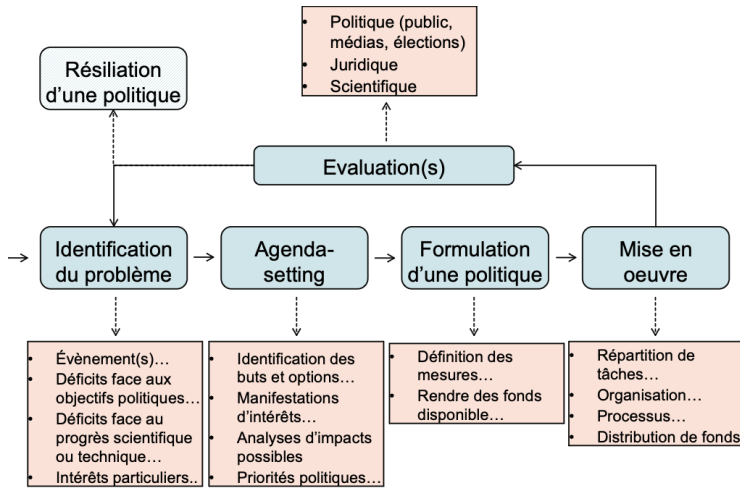
L'appréciation de la part de l'OFEV 2019

- Les expériences faites jusqu'à maintenant montrent que le nouveau système donne de bons résultats.
- Le changement de paradigme, qui a consisté à remplacer les subventions accordées pour une multitude de projets par la conclusion de conventions-programmes quadriennales, renforce le pilotage stratégique de la Confédération tout en donnant aux cantons une plus grande marge de manœuvre pour mettre en œuvre les objectifs convenus et fixer des priorités.

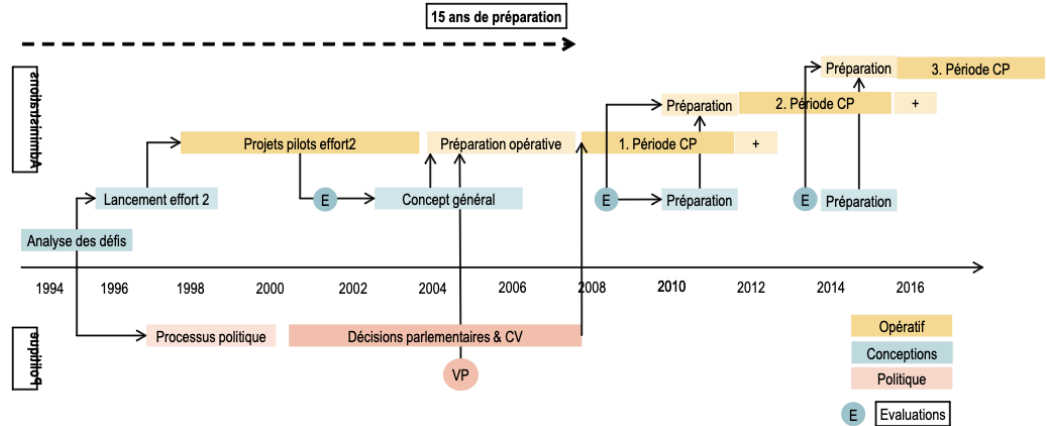
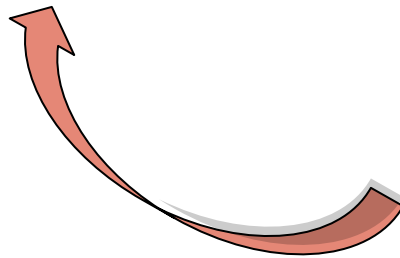
Lesson learnt : objectifs selon l'OFEV

- Supprimer les incitations indésirables du subventionnement fondé sur les coûts
- Parvenir à un subventionnement par unité de prestation harmonisé au plan suisse
- Renforcer l'efficacité et l'efficience des moyens investis
- Affermir le pilotage stratégique de la Confédération
- Consolider la marge de manœuvre opérationnelle des cantons, de même que la place dévolue aux stratégies cantonales de mise en œuvre
- Réduire les charges administratives
- Renforcer le partenariat entre la Confédération et les cantons

Lesson learnt : policy cycle <-> réalité



Questions : le modèle du policy cycle est-ce qu'on le retrouve dans la réalité? Quelles sont les différences?



Lesson learnt : modèle de causalité complexe!



- Objectifs globaux
- Stratégies fédérales
- Mise en œuvre cantonale
- Effets locaux et globaux!

Lessons learnt : limites de l'approche!

- **Logique du NPM – exigences de la nature** : une gestion orientée sur des prestations et la performance part d'un concept de management – tandis que sur le terrain la nature se comporte de manière souvent imprévue.
- Le système de gestion doit donc laisser assez de liberté pour adapter la mise en œuvre aux exigences et aux opportunités de l'environnement.

Question : quels genres d'évènement naturels peuvent perturber une gestion sur des prestations et la performance?

Lesson learnt : objectifs clairs!

- **Clarté au niveau des objectifs** : une gestion orientée sur la performance exige une clarté et un accord mutuel au niveau des objectifs et de leur formulation.
- Des objectifs clairs nécessitent des politiques pertinentes dans la matière concernée.
- Mettre l'accent sur des objectifs stratégiques est plus difficile que le calcul de coûts et la maîtrise de mesures.
- Ceci démontre également l'importance de la langue: Le calcul des coûts est le même dans toutes les langues – les formulations d'objectifs peut varier.

Lesson learnt : indicateurs pertinents!

- **Indicateurs pertinents** : le grand défi est d'identifier des indicateurs «SMART»: **s**pécifiques, **m**esurables, **a**ceptés, **r**éalistes, **t**erminiert (*avec une date*).
- Nous devons éviter des systèmes d'indicateurs trop compliqués, trop détaillés et trop opératifs qui mènent à de nouveaux corsets!
- Nous devons revoir et ajuster les indicateurs de temps en temps et renforcer leur pertinence (output / impact)
 - basé sur l'expérience faite.

Lessons learnt : priorités et postériorités!

- **Priorités et postériorités** : la gestion axée sur des objectifs exige des priorités pour assurer l'utilisation optimale des ressources publiques limitées.
- Les priorités stratégiques se manifestent par la répartition des fonds.
- Etablir des priorités explicites implique également accepter des postériorités transparentes.
- En général les postériorités nécessitent plus d'explications et de légitimation que les priorités!

Lessons learnt : qualité et formation

- **Contrôle au niveau des indicateurs** : une gestion ciblée sur des objectifs réduit l'effort de contrôle au niveau fédéral.
- C'est le canton qui est responsable pour le contrôle opératif – et il doit être capable à reprendre cette responsabilité.
- La Confédération assume la supervision de ce contrôle opératif ainsi que le contrôle au niveau stratégique.
- L'introduction d'exigences de qualité et de standards a le potentiel de renforcer la qualité des prestations à un niveau harmonisé dans tous les cantons.
- L'importance de la formation continue augmente.

Lessons learnt : processus, structures, culture!

- **Processus et structure organisationnelle** : un changement de gestion peut avoir un impact sur les processus impliqués (décisions, financement, contrôle).
- Les nouveaux procédés peuvent à leur tour avoir un impact sur les structures organisationnelles.
- **Changement culturel** : un changement de gestion met en question les rôles existants et exige un changement de culture de tous les participants/es.
- Cela prend du temps!

Lesson learnt : responsabilités

- **Liberté <-> responsabilité** : l'augmentation de la liberté des cantons au niveau de la mise en œuvre opérationnelle des conventions-programmes renforce leur responsabilité.
- Les cantons sont responsables pour la quantité et la qualité de leurs prestations ainsi que pour le contrôle dans la matière.
- Les cantons doivent eux-mêmes développer leur propres stratégies et priorités – ainsi qu'une planification à quatre ans.
- Les cantons doivent eux-mêmes adapter leur processus et structures internes pour pouvoir bénéficier des nouvelles marges de manœuvre.

Résumé 5 : comment réaliser la valeur ajoutée?

- Fixer des objectifs clairs – et s'accorder à ces objectifs!
- Courage de prioriser – et d'accepter les postériorités!
- Indicateurs pertinents – mais éviter de nouveaux corsets!
- Remplacer le contrôle de détail par des indicateurs de qualité, des standards et la formation continue renforcé.
- Ouverture d'esprit vis-à-vis d'une transformation culturelle – et confiance dans la mise en œuvre.
- Gouvernance claire de la part de la direction d'un office!
- Garder la flexibilité d'adapter le system selon l'expérience faite et les besoins en développement!

Un changement de système....



- Un changement de la gestion d'une politique a des effets primaires ainsi que des effets secondaires, qui peuvent être autant importants!