

13.092

**Message
sur le développement de la gestion administrative axée
sur les objectifs et les résultats; nouveau modèle de gestion
de l'administration fédérale (NMG)**

du 20 novembre 2013

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

20 novembre 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par le présent message, nous proposons à l'Assemblée fédérale d'instituer un nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG). L'actuel système de pilotage dual comportant un pilotage traditionnel des ressources dans 57 unités administratives et un pilotage axé sur les prestations dans 20 unités GMEB sera remplacé par un modèle uniforme axé sur les objectifs et les résultats.

Contexte

Le NMG s'inscrit parfaitement dans les réformes administratives de ces dernières années, lesquelles visaient toutes à renforcer l'orientation vers les objectifs et les résultats:

- En 1997, l'entrée en vigueur de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) posait la première pierre du processus. Cette loi prescrit la gestion au moyen d'objectifs et de priorités à tous les niveaux de l'administration et l'appréciation périodique des prestations et des résultats;*
- A partir de l'an 2000, le frein à l'endettement et le nouveau modèle comptable (NMC) ont entièrement remodelé la gestion du budget. Le premier oblige le Conseil fédéral et le Parlement à définir des priorités de manière à ce que les ressources, limitées, soient affectées là où elles ont une utilité maximale. Le second place les processus budgétaires dans une double perspective: celle du financement, qui permet aux acteurs politiques d'exercer un pilotage stratégique du budget, et celle des résultats, clé de voûte d'une gestion administrative et opérationnelle efficace.*
- Les domaines de la gestion et du développement du personnel ainsi que celui du pilotage informatique ont eux aussi fait peau neuve en 2000. Le statut des fonctionnaires, assorti d'une période administrative de quatre ans, a été aboli, le système salarial a été simplifié et complété par des éléments de salaire liés aux prestations, et le développement des collaborateurs a été étendu. Dans le domaine de l'informatique, les tâches du pilotage stratégique, de la fourniture et de l'acquisition de prestations ont été clarifiées, et le nombre de fournisseurs de prestations, réduit.*
- La réforme de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) de même que le transfert de tâches de la Confédération à des entreprises et des établissements autonomes visaient des objectifs d'efficacité et d'efficacités. Il convient de souligner en particulier les conventions-programmes par lesquelles la Confédération et les cantons définissent actuellement des objectifs concrets sur la base d'un partenariat et règlent la participation financière de la Confédération, généralement sous la forme de subventions forfaitaires. Les objectifs stratégiques assignés aux entités devenues autonomes constituent un instrument similaire.*

-
- Enfin, l'art. 170 de la Constitution fédérale de 1999, qui consacre l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération, a donné une forte impulsion à l'évaluation des mesures et programmes publics.

Contenu du projet

Objectifs

Avec le NMG, le Conseil fédéral entend améliorer le pilotage des tâches et des finances en augmentant la transparence des prestations dans le budget et dans le plan financier. Les objectifs généraux du NMG sont les suivants:

- *Améliorer le pilotage budgétaire en établissant des liens systématiques entre les tâches et les finances et entre les ressources et les prestations à tous les niveaux (Parlement, Conseil fédéral et administration) au moyen d'un plan intégré des tâches et des finances (PITF).*
- *Continuer à développer la gestion et la culture administratives axées sur les résultats en accroissant la transparence des coûts et des prestations à l'interne, c'est-à-dire en axant davantage l'action des unités administratives sur les objectifs et les résultats, au moyen de conventions de prestations et de la comptabilité analytique.*
- *Accroître l'efficacité et l'efficience au sein de l'administration fédérale en attribuant des enveloppes budgétaires et en augmentant les marges de manœuvre opérationnelles.*

Bases

Le NMG repose sur le catalogue des prestations de l'ensemble des unités administratives. Les prestations (ou groupes de prestations) sont décrites selon différents critères, tels que quantités, qualités, délais, coûts ou degrés de satisfaction des bénéficiaires des prestations. Chaque unité administrative doit en principe définir un à cinq groupes de prestations. Au total, l'administration fédérale affichera ainsi environ 140 groupes de prestations. Ce mode de pilotage vise à éviter que les acteurs politiques ne se perdent dans des listes d'articles et de prestations trop détaillées, et à garantir que les directions d'office puissent encore reconnaître leurs activités et mettre en œuvre adéquatement les directives de gestion fixées par les acteurs politiques.

Instruments

Le NMG repose pour l'essentiel sur cinq instruments qui rapprochent la planification et le pilotage politiques et opérationnels.

- *Plan financier de la législature (PFL): établi au début d'une nouvelle législature, le PFL est davantage orienté vers les tendances d'évolution à moyen voire à long termes. La perspective sur une période de huit à dix ans aide à fixer les priorités en matière de dépenses, à détecter de manière précoce les corrections requises en matière de politique budgétaire et à prendre en temps utile les mesures adéquates.*

-
- *Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances (budget assorti d'un PITF): le budget et le plan financier sont regroupés. La planification à moyenne échéance est étendue aux différentes unités administratives et à leurs groupes de prestations respectifs. Outre les enveloppes budgétaires, les charges et les revenus, de même que les objectifs et les valeurs cibles des groupes de prestations, sont mis à jour et commentés chaque année. Si nécessaire, le Parlement peut désigner ces derniers individuellement dans le budget, en tant que critères de planification.*
 - *Conventions de prestations: chaque année, le chef du département et le directeur de l'office concluent une convention fixant des objectifs annuels relatifs aux projets établis dans le cadre de la planification pluriannuelle, ainsi que des objectifs relatifs aux prestations et groupes de prestations prévus dans le cadre du budget assorti d'un PITF.*
 - *Instruments d'incitation à un comportement efficace: les marges d'action opérationnelles doivent être élargies de manière ciblée, grâce aux enveloppes budgétaires et à d'autres réglementations qui ont fait leurs preuves dans le programme GMEB, à savoir la possibilité de constituer des réserves, de procéder à des dépassements de crédit en cas de revenus supplémentaires générés par les prestations fournies et d'effectuer des transferts de crédit facilités.*
 - *Comptabilité analytique: la comptabilité analytique est déjà appliquée aujourd'hui à l'échelon de l'administration. Outil précieux de gestion administrative, elle assure la transparence des coûts, favorise la prise de conscience des coûts et fournit des indications sur la possibilité d'accroître l'efficacité des prestations fournies.*

Pilotage du budget par le Parlement et participation de celui-ci à la planification

Le succès du NMG suppose une répartition claire des tâches entre le Conseil fédéral et le Parlement en matière de pilotage des prestations et des ressources, ainsi qu'en matière de planification des tâches et des finances. Du point de vue du Conseil fédéral, le défi consiste à approfondir le dialogue sur la planification avec le Parlement, sans que la délimitation actuelle des responsabilités en matière de planification et de gestion entre l'exécutif et le législatif n'en soit affectée.

Sur la base de ces réflexions, les instruments de pilotage parlementaires doivent être aménagés comme suit:

- *Enveloppes budgétaires dans le domaine propre: le pilotage détaillé des charges de fonctionnement de l'administration par les intrants est remplacé par une allocation globalisée des ressources aux unités administratives; mais conformément à l'art. 25, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl), le Parlement peut toujours édicter des prescriptions détaillées concernant l'utilisation des crédits, même dans le domaine du fonctionnement de l'administration si nécessaire.*

-
- *Arrêtés de planification pris en fonction de la situation (pilotage par les prestations «outputs»): parallèlement, les possibilités de pilotage par les prestations sont étendues; l'Assemblée fédérale peut fixer des objectifs de planification au niveau des charges, des revenus et des cibles pour différents groupes de prestations.*
 - *Dialogue permanent concernant la planification: la transparence accrue de l'évolution à moyen terme des finances et des prestations permet d'approfondir le dialogue entre le Parlement et le Conseil fédéral. Le Parlement dispose à cette fin d'un instrument privilégié: la motion relative au plan financier.*

Ces nouveaux instruments ou instruments modifiés se fondent sur le principe de l'influence sélective: l'Assemblée fédérale définit individuellement les objets au sujet desquels elle entend se prononcer ou attribuer des mandats au Conseil fédéral.

Table des matières

Condensé	742
1 Grandes lignes du projet	748
1.1 Contexte	748
1.1.1 Décision et mandat du Conseil fédéral	748
1.1.2 Principes de direction de la LOGA et de l'OLOGA	749
1.1.3 Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (programme GMEB)	750
1.1.4 Politique budgétaire, soumise à la règle du frein à l'endettement	751
1.1.5 Nouveau modèle comptable (NMC)	752
1.1.6 Gestion et développement du personnel	753
1.1.7 Pilotage et gestion de l'informatique dans l'administration fédérale	754
1.1.8 Collaboration entre la Confédération et les cantons davantage axée sur les objectifs et les résultats	755
1.1.9 Pilotage des unités administratives décentralisées (gouvernement d'entreprise publique)	755
1.1.10 Evaluations de la politique et de la mise en œuvre	756
1.1.11 Conclusions	757
1.2 Nouveau modèle de gestion pour l'administration fédérale (NMG)	758
1.2.1 Objectifs	758
1.2.2 Vue d'ensemble des bases et des instruments	760
1.2.3 Plan financier de la législature	764
1.2.4 Budget assorti d'un PITF	765
1.2.5 Conventions de prestations	768
1.2.6 Instruments incitant à un comportement efficient	769
1.2.7 Comptabilité analytique	770
1.2.8 Lien avec les processus de planification et de gestion existants	772
1.2.9 Pilotage du budget par le Parlement et participation de celui-ci à la planification	775
1.3 Explication et appréciation de la solution proposée	779
1.4 Résultat de la consultation des commissions parlementaires intéressées	783
1.4.1 Réaction générale	783
1.4.2 Propositions acceptées	784
1.4.3 Autres propositions	785
1.5 Solutions de remplacement examinées et abandonnées	787
1.5.1 Retour à une simple gestion des ressources	787
1.5.2 Maintien de la gestion duale	788
1.6 Gestion administrative axée sur les résultats dans les cantons	789
1.6.1 Vue d'ensemble	789
1.6.2 Comparaison des modèles de pilotage choisis par les cantons	791

1.6.3	Développement des modèles de pilotage dans les cantons d'Argovie et de Berne	795
1.7	Evolution internationale en matière de gestion publique et de budgétisation axée sur les performances	797
1.7.1	Vue d'ensemble	797
1.7.2	Budgétisation axée sur les performances	798
1.8	Mise en œuvre du NMG	800
1.8.1	Travaux préparatoires de l'administration fédérale	800
1.8.2	Consultation des commissions parlementaires	801
2	Commentaire des articles	802
3	Conséquences	811
3.1	Conséquences pour la Confédération	811
3.1.1	Conséquences financières	811
3.1.2	Conséquences pour le personnel	813
3.1.3	Conséquences pour l'informatique	814
3.1.4	Conséquences globales pour le budget fédéral	815
3.1.5	Conséquences pour la gestion et la culture administratives	815
3.2	Conséquences pour les cantons, les villes et les communes	815
3.3	Autres conséquences	816
4	Lien avec le programme de la législature	816
5	Aspects juridiques	816
5.1	Constitutionnalité	816
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	816
5.3	Forme de l'acte à adopter	816
5.4	Soumission au frein aux dépenses	817
5.5	Délégation de compétences législatives	817
Annexes:		
1	Commentaire du modèle d'effets	818
2	Catalogue provisoire des groupes de prestations de l'administration fédérale	820
3	Modèles de budget des unités administratives avec PITF	826
4	Pilotage parlementaire du budget	842
5	Processus parlementaires de traitement du budget et de la planification dans les cantons avec plan intégré des tâches et des finances (PITF) et enveloppes budgétaires généralisées	844
6	Aperçu et description de quelques modèles cantonaux	846
Loi fédérale sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, LFC) (Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale, NMG) (Projet)		857

Message

1 **Grandes lignes du projet**

1.1 **Contexte**

1.1.1 **Décision et mandat du Conseil fédéral**

Les collectivités publiques traversent depuis plusieurs années une phase de profonde mutation au niveau mondial. La complexité des tâches politiques a augmenté. L'endettement et les ressources limitées compliquent l'accomplissement des tâches. En outre, les attentes des acteurs politiques, économiques et sociaux envers l'Etat et l'administration se sont accrues. Autant de facteurs qui exigent une action publique davantage axée sur les résultats et favorisent l'apparition de nouvelles formes de gestion administrative.

Depuis des années, l'administration fédérale cherche elle aussi à davantage axer son action sur les objectifs et les résultats. Le modèle de gestion GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire) joue un rôle-clé à cet égard. Depuis 1997, la GMEB est le modèle de gestion intégrée orientée sur les objectifs et les résultats appliquée par l'administration fédérale centrale. Il s'utilise dans environ un tiers des unités administratives et concerne environ 30 % des charges propres de la Confédération. Les expériences réalisées par les unités GMEB, les départements concernés, la direction du programme et les commissions parlementaires de surveillance ont fait l'objet d'évaluations systématiques en 2001 et en 2009.

Sur la base de l'évaluation de 2009, le Conseil fédéral a décidé d'étudier de manière plus approfondie trois options de développement de la gestion administrative en tenant compte des coûts et de l'utilité: la consolidation de la GMEB, l'extension de la GMEB et un nouveau modèle de gestion axé sur les résultats pour l'ensemble de l'administration fédérale (NMG). A cette époque, le Conseil fédéral avait déjà signalé que les deux premières options comportaient un inconvénient: le maintien d'un modèle de gestion duale (GMEB et non-GMEB) au sein de l'administration fédérale, ce qui restreint la transparence de la gestion financière, occasionne des charges plus élevées à moyen et long termes, et oblige un plus grand nombre d'unités administratives à composer avec les désagréments d'une gestion exclusivement axée sur les ressources (cf. ch. 1.5). Lors de l'examen du rapport d'évaluation GMEB, une majorité du Parlement s'était également montrée critique à l'égard du modèle de gestion duale, certains de ses membres allant jusqu'à demander explicitement la suppression de cette dualité.

Après la comparaison des options et une première appréciation du Parlement, le Conseil fédéral a décidé, le 4 mai 2011, de lancer un projet de modèle de gestion unique fondé sur les principes de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats. Ce modèle comprend la mise en place d'un PITF applicable à l'ensemble du budget, ainsi que de conventions de prestations et d'enveloppes budgétaires pour les unités administratives. Il prévoit de compléter de manière ciblée les instruments existants d'orientation sur les résultats et les effets, au moyen d'un recentrage plus marqué de l'élaboration du budget et du plan financier sur les prestations et les effets (*performance budgeting*). Ce mode d'élaboration du budget implique que les informations sur les prestations servent systématiquement à justifier les

décisions budgétaires. Le Conseil fédéral est persuadé que le pilotage financier et la transparence des prestations s'en trouveront encore améliorées. Il s'attend aussi à ce que le NMG renforce la conscience des coûts et l'orientation sur les résultats au sein de l'administration.

Le NMG s'inscrit donc dans la parfaite continuité des efforts entrepris depuis une vingtaine d'année pour promouvoir l'orientation sur les objectifs et les résultats au sein de l'administration fédérale.

Fondamentalement, le terme «*performance budgeting*» désigne une présentation du budget qui indique quelle unité administrative entend obtenir quelles prestations (*output*) et quels effets (*impact*) avec quels moyens financiers (*input*). Cela permet d'allouer les moyens financiers au cours du processus d'élaboration du budget en pleine connaissance des résultats escomptés.¹

1.1.2 Principes de direction de la LOGA et de l'OLOGA

La conduite s'exerce à tous les niveaux de la Confédération au moyen de la convention d'objectifs et de priorités, de la planification de stratégies, de mesures, de prestations et d'effets, de l'attribution de compétences et de marges de manœuvre, de l'appréciation des résultats et du réexamen des objectifs. Ces principes régissant l'activité du gouvernement et de l'administration ainsi que les principes de direction sont énoncés aux art. 3, 35 et 36 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)², ainsi qu'aux art. 11 et 12 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)³. Le Conseil fédéral et l'administration fédérale agissent en se fondant sur la Constitution et sur la loi (art. 3, al. 1, LOGA). A l'intérieur de ces limites, l'administration fédérale peut et doit toutefois agir de manière autonome (art. 11 OLOGA): elle doit faire preuve d'innovation et d'anticipation en identifiant à temps les domaines où il y aura lieu d'agir, définir en conséquence les objectifs à atteindre, la stratégie à suivre et les mesures à prendre (let. a), fixer un ordre des priorités pour ses propres activités en tenant compte des critères de l'importance et de l'urgence (let. b), et fournir ses prestations de manière à répondre aux attentes des citoyens, dans une perspective durable, d'une façon efficace et rentable (let. c).

Le Conseil fédéral et les chefs de département définissent les objectifs de l'administration fédérale et fixent des priorités (art. 36, al. 1, LOGA). L'administration doit axer son activité sur la réalisation des objectifs fixés par le Conseil fédéral et les départements et donc être conduite conformément à des objectifs de prestations. Cette approche vise à aligner davantage l'activité de l'administration sur les besoins de la société et sur les effets recherchés au niveau politique.

¹ Cf. OCDE 2009: Evolutions in Budgetary Practice, Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials, OECD Publishing, p. 389, ou FMI 2007: Performance Budgeting. Linking Funding and Results, Palgrave MacMillan, New York, p. XXVI ou La Banque mondiale 1998: Public Expenditure Management Handbook, La Banque mondiale, Washington, D.C. 20433, p. 12

² RS 172.010

³ RS 172.010.1

Lorsque le Conseil fédéral et les chefs de département délèguent l'exécution directe de tâches à des unités de l'administration fédérale, ils leur donnent les compétences et les moyens nécessaires (art. 36, al. 2, LOGA). Ils procèdent à une appréciation des prestations de l'administration fédérale et réexaminent périodiquement les objectifs qu'ils lui ont fixés (art. 36, al. 3, LOGA), en particulier dans l'optique d'une mise en œuvre efficace et efficiente. Le controlling est un instrument de direction qui permet de suivre le déroulement des travaux de façon à atteindre les objectifs (art. 21 OLOGA). Il aide les responsables à piloter le processus de planification et de mise en œuvre, en leur permettant d'intervenir à temps et de procéder aux corrections nécessaires. Intégré aux processus de planification et de mise en œuvre, il intervient tout au long de ceux-ci.

Les départements sont des unités d'organisation indépendantes dirigées par un chef de département (art. 37 OLOGA). Le chef du département répond de la conduite de ce dernier en premier lieu envers le Conseil fédéral, lequel est chargé de surveiller la conduite des départements; il répond en second lieu envers l'Assemblée fédérale, laquelle exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale (art. 169 Cst.). Le chef de département définit les grandes lignes de la gestion du département (par ex. coordination et planification des activités, information, exercice de la surveillance et du contrôle internes). Il a toujours qualité pour donner des instructions, procéder à des contrôles et intervenir personnellement dans une affaire (art. 38 LOGA). Si nécessaire, il délègue l'exécution de certaines tâches départementales à des unités administratives et à des collaborateurs qui lui sont subordonnés (art. 37, al. 2, LOGA).

1.1.3 Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (programme GMEB)

Le principe de la *gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire* (GMEB) est lui aussi inscrit dans la LOGA (art. 44). La GMEB vise à augmenter l'efficacité et l'efficience de l'activité de l'administration et à fournir aux acteurs politiques des outils leur permettant de mieux cibler l'utilisation des moyens disponibles. La GMEB s'appuie sur des instruments de gestion standard qui mettent en relation ressources, prestations et effets. Au moyen de mandats de prestations, le Conseil fédéral assigne aux unités GMEB des objectifs stratégiques qu'elles doivent atteindre au moyen des enveloppes budgétaires décidées annuellement. Le contrôle de gestion s'effectue au moyen de la comptabilité analytique et des indicateurs déterminés grâce à des modèles d'effets.

Pragmatique, l'approche du projet de réforme GMEB prévoyait une extension et un développement progressifs facultatifs. La GMEB devait s'accompagner d'un processus d'apprentissage. Dans un premier temps, elle était en outre limitée à des unités administratives présentant un caractère opérationnel marqué.

Le programme GMEB a débuté en 1997 dans deux offices pilotes. Durant la phase pilote de 1997 à 2001, il a été évalué par un partenaire externe dans le cadre d'un processus en plusieurs étapes. Le 19 novembre 2001, le Conseil fédéral a présenté au Parlement un premier rapport d'évaluation, puis il a mis en œuvre différentes mesures d'optimisation. Par ailleurs, les anciennes limitations des admissions ont été abrogées. Celles-ci excluaient les offices chargés d'octroyer des subventions et les offices centralisés fournissant des services. Dans son message du 24 novembre 2004

concernant la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération⁴, le Conseil fédéral a défini sa stratégie en matière de GMEB. Reposant pour l'essentiel sur la poursuite de l'extension de ce modèle de gestion et de sa consolidation sur le plan juridique, la stratégie globale du gouvernement prévoyait de doubler jusqu'en 2007 le nombre d'unités administratives appliquant les principes de la GMEB et, dans le meilleur des cas, de le tripler jusqu'à fin 2011.

Le 4 novembre 2009, le Conseil fédéral a soumis au Parlement le deuxième rapport d'évaluation GMEB⁵. L'auto-évaluation par l'administration a débouché sur un bilan majoritairement positif. La stratégie globale du Conseil fédéral en matière de GMEB a atteint un niveau de mise en œuvre remarquable. L'objectif qui consistait à doubler le nombre des unités administratives GMEB pour fin 2007 a été réalisé. En 2009, 23 unités de l'administration fédérale étaient gérées conformément au modèle GMEB. Elles employaient un sixième de l'effectif total de l'administration fédérale et représentaient environ 30 % des charges propres de la Confédération. Les unités administratives, ainsi que les départements ont confirmé la valeur ajoutée de la GMEB. Les enquêtes réalisées auprès des collaborateurs indiquent que ceux-ci travaillent de façon plus motivée et davantage axée sur les objectifs grâce à la GMEB. Les parlementaires interrogés ont également jugé positif ce modèle de gestion. Dans son audit transversal⁶, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a en outre constaté que le pilotage des unités administratives GMEB fonctionnait et que les coûts supplémentaires liés à la gestion et à l'établissement des rapports étaient acceptables compte tenu des avantages de ce modèle. Il a toutefois relevé que le recours aux instruments de la GMEB pour le pilotage politique au niveau des départements pouvait être accru.

1.1.4 Politique budgétaire, soumise à la règle du frein à l'endettement

L'introduction du frein à l'endettement en 2003 s'est traduite au niveau de la Confédération par le passage d'une politique budgétaire discrétionnaire à une politique budgétaire liée à des règles. Le peuple et les cantons avaient auparavant approuvé à une majorité de 84,7 % les dispositions constitutionnelles sur le frein à l'endettement.

L'introduction de ce mécanisme était liée à des déficits publics chroniques entraînant des hausses successives de la dette brute.

Dans ce contexte, il était impératif d'introduire un mécanisme institutionnel pour maîtriser les finances publiques et limiter l'évolution de la dette. Le frein à l'endettement vise à équilibrer les finances publiques à moyen terme (c'est-à-dire sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel) et, partant, à stabiliser l'endettement nominal (brut) à long terme. Dans cette optique, il lie le plafond des dépenses au montant des recettes. Il permet en outre de mener une politique budgétaire anticyclique en autorisant des déficits en période de repli économique et en exigeant des excédents en période de haute conjoncture.

⁴ FF 2005 5, p. 35 ss

⁵ FF 2009 7151

⁶ Contrôle fédéral des finances, 2007, Audit transversal du pilotage des unités administratives GMEB par les départements, Berne.

Les règles fondamentales du frein à l'endettement et l'objectif d'équilibre budgétaire à moyen terme ainsi poursuivis sont contraignants pour le Conseil fédéral et le Parlement. Cette orientation sur des objectifs budgétaires détermine largement le processus d'élaboration du budget. Avant l'introduction du frein à l'endettement, le budget était établi selon une approche ascendante (*bottom up*): les départements commençaient par soumettre leurs demandes budgétaires; le Conseil fédéral décidait ensuite des réductions des dépenses à la demande du Département fédéral des finances. Avec l'introduction des règles budgétaires, c'est désormais l'approche descendante (*top down*) qui prévaut: au début du processus budgétaire, le frein à l'endettement prescrit un plafond de dépenses, qui est ensuite réparti entre les départements. Le Parlement conserve sa souveraineté budgétaire. Il peut en effet adapter le budget selon sa libre appréciation, mais il est tenu de respecter le plafond des dépenses globales inscrit dans la Constitution.

L'expérience acquise avec ce mécanisme durant plus de dix ans montre que la fermeture de la «valve de l'endettement» favorise une utilisation efficace des ressources et contribue donc indirectement à une exécution des tâches de la Confédération davantage axée sur les objectifs et les résultats. Le plafonnement des dépenses oblige le Conseil fédéral et le Parlement à définir des priorités de manière à ce que les ressources limitées soient affectées aux tâches où elles ont une utilité maximale.

1.1.5 Nouveau modèle comptable (NMC)

Outre le frein à l'endettement, la gestion des finances fédérales a également été améliorée grâce au nouveau modèle comptable (NMC) introduit en 2007. Le NMC donne une double vision de la situation financière et des processus financiers: la vision du financement et la vision des résultats. Ce double point de vue permet de mieux distinguer la gestion opérationnelle de l'administration et des entreprises et le pilotage stratégique et politique. Le point de vue du financement est primordial pour la gestion globale des finances de la Confédération. Il établit le lien avec le frein à l'endettement. A l'inverse, le point de vue des résultats rend compte des charges liées à l'accomplissement des tâches (diminution de valeurs) et des recettes (augmentation de valeurs). Il constitue à la fois la base de la gestion administrative et de la gestion d'entreprise et un élément important des rapports financiers. Le projet NMC comporte notamment deux nouveautés:

- *Le passage à la comptabilité d'exercice (accrual accounting and budgeting)*: la comptabilité et la présentation des comptes obéissent à des règles commerciales harmonisées au niveau des unités administratives et de la Confédération. Ces règles s'articulent autour du principe central de la délimitation temporelle (principe du fait générateur ou «*accrual accounting*»), qui requiert l'enregistrement systématique des flux de valeurs par période. Dans ce domaine, la Confédération s'inspire des normes IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), la seule réglementation exhaustive et généralisée en vigueur dans le secteur public. Ces normes ont pour but de présenter le patrimoine, la situation financière et les résultats de manière conforme à la réalité. Tout en conférant aux comptes la transparence et la continuité voulues, l'application de ces normes permet également de comparer les comptes de la Confédération avec ceux d'autres collectivités publi-

ques et de l'économie privée. A leur tour, la transparence et la comparabilité facilitent la gestion financière et favorisent la confiance du public.

- *La gestion administrative*: des mesures d'amélioration de la transparence des coûts ont permis d'allouer les ressources avec plus d'efficacité et d'accroître la marge de manœuvre des unités administratives. Il s'agissait avant tout d'assouplir l'application du critère de la spécialité des crédits, de déléguer la responsabilité des crédits aux unités administratives qui gèrent les besoins, ainsi que d'introduire une imputation des prestations entre unités administratives. L'opération d'acquisition de prestations auprès d'autres unités a une incidence sur les crédits. Elle s'effectue selon un catalogue de prestations contraignant et moyennant des prestations mutuelles convenues (par ex. domaine informatique, hébergement). De plus, les unités tiennent une comptabilité analytique (CA) adaptée à leurs besoins spécifiques.

1.1.6 Gestion et développement du personnel

L'entrée en vigueur en 2002 de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)⁷, qui a remplacé le statut des fonctionnaires, représente l'étape décisive de la modernisation de la politique du personnel. Le contrat de travail de droit public a pris le relais de la période administrative de quatre ans. Dès lors, les départements et les offices fédéraux ont obtenu plus d'indépendance et pu assumer de plus grandes responsabilités en matière de gestion. La nouvelle loi a également fixé les bases légales d'un système salarial simplifié, assorti de la prise en considération des prestations et d'éléments salariaux variables. Le passage au nouveau système salarial a entraîné une généralisation des accords sur les objectifs.

Les compétences déléguées aux départements et aux offices fédéraux se traduisent par un système de rapports et de contrôle de gestion efficace. A cet effet, il était nécessaire d'informatiser la gestion des ressources humaines, ce qui a été rendu possible par la mise en place du logiciel SAP. Conformément à des conventions passées entre le Conseil fédéral et les commissions de surveillance, le gouvernement adresse chaque année au Parlement plusieurs rapports qui rendent compte de la gestion du personnel dans l'administration fédérale et dans les unités organisationnelles autonomes, de la rémunération et des conditions d'engagement des cadres supérieurs des entreprises proches de la Confédération, ainsi que des résultats des enquêtes auprès du personnel. Ainsi, la Confédération dispose d'instruments de gestion efficaces et bien développés.

Le 10 décembre 2010, en adoptant la stratégie concernant le personnel pour les années 2011 à 2015, le Conseil fédéral a fixé de nouvelles priorités en matière de politique du personnel. Ces mesures ont été mises en œuvre à travers une nouvelle révision de la LPers, approuvée par l'Assemblée fédérale le 14 décembre 2012. Du fait de cette révision, qui comporte notamment un assouplissement de la protection contre les licenciements et un élargissement supplémentaire des compétences décisionnelles et matérielles des instances dirigeantes, la LPers se rapproche encore un peu plus du droit privé. Les objectifs assortis de valeurs cibles et d'indicateurs, sont des éléments importants de la stratégie concernant le personnel. Les valeurs cibles correspondent à l'état qui doit être atteint au plus tard fin 2015 et sont commentées

⁷ RS 172.220.1

dans le rapport sur la gestion du personnel adressé chaque année au Conseil fédéral et au Parlement. La définition de valeurs cibles et d'indicateurs a permis de fiabiliser considérablement la politique du personnel.

1.1.7 Pilotage et gestion de l'informatique dans l'administration fédérale

La réforme NOVE-IT, qui s'est déroulée de 1999 à 2003, a entraîné une profonde réorganisation du domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC). Les fonctions de pilotage stratégique, d'acquisition de prestations et de fourniture de prestations ont été séparées sur le plan organisationnel. Le nombre des fournisseurs a été réduit de 75 (un par office) à sept (au maximum un par département). Aujourd'hui il n'y en a plus que cinq. Depuis la réforme, les fournisseurs de services informatiques sont gérés sous la forme de centres de services en tant qu'unités GMEB, à l'exception de celui du DDPS. De plus, l'infrastructure TIC a été uniformisée dans une très large mesure. Les prestations informatiques pour les processus transversaux que sont les finances et les ressources humaines ainsi que pour la communication des données ont été entièrement centralisées. Des accords de niveau de service (*Service Level Agreements*) conclus entre les fournisseurs et les bénéficiaires de services informatiques fixent le volume des services, leurs coûts et leur qualité. Ces accords sont réexaminés chaque année. Cette approche a permis d'améliorer sensiblement la transparence et le pilotage des coûts et des prestations informatiques.

Cette réforme du domaine de l'informatique et sa mise en œuvre au niveau du personnel ont nécessité un investissement total de 210 millions de francs. Elle a permis de réduire de plus de 20 % les charges informatiques dans l'administration fédérale.

Le Conseil fédéral a décidé d'autres réformes en adoptant le 9 décembre 2011 une révision totale de l'ordonnance sur l'informatique (OIAF)⁸, ainsi que la stratégie de la Confédération en matière de TIC pour les années 2012 à 2015. L'ordonnance révisée prévoit une nouvelle organisation des tâches, des compétences et des responsabilités à l'échelon de la Confédération en matière de pilotage et de gestion des TIC. Depuis le 1^{er} janvier 2012, le Conseil fédéral assume la responsabilité stratégique globale des TIC dans l'administration fédérale, fixe la stratégie de la Confédération en la matière et en surveille la mise en œuvre au moyen d'un contrôle de gestion stratégique. Le Conseil fédéral définit les services TIC standard pour l'ensemble de l'administration fédérale ainsi que les modalités de leur fourniture interne ou externe. Les services TIC standard doivent souvent satisfaire à des exigences identiques ou comparables (exemple: la télécommunication). Le Conseil fédéral détermine par ailleurs dans quels domaines les TIC doivent être pilotées selon des exigences détaillées (standards, processus, méthodes, architectures). Il émet des directives relatives à la sécurité informatique. Il décide de l'attribution des ressources budgétisées de manière centralisée sur la base d'une gestion globale de portefeuilles de projets informatiques, dans le cadre de la procédure budgétaire.

L'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) – anciennement appelée Unité de stratégie informatique de la Confédération – est l'organe de pilotage opérationnel du Conseil fédéral en matière de TIC. Elle est gérée de manière analo-

⁸ RS 172.010.58

gue aux autres domaines relevant des ressources (finances, personnel). L'UPIC émet les exigences relatives aux TIC dans les domaines désignés par le Conseil fédéral. De plus, elle est responsable de la gestion centralisée des services standard (gestion des exigences, des prestataires et des services, responsabilité de la mise à disposition des services). Elle soumet deux fois par an au Conseil fédéral un rapport présentant les principaux chiffres-clés relatifs au contrôle de gestion stratégique des TIC. Les départements et la Chancellerie fédérale pilotent et gèrent leurs TIC dans le respect des exigences applicables à l'ensemble de l'administration fédérale.

1.1.8 Collaboration entre la Confédération et les cantons davantage axée sur les objectifs et les résultats

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) est entrée en vigueur en 2008. Elle avait pour objectif d'améliorer l'efficacité, l'efficience et les structures d'incitations du système fédéral suisse.

Dans ce contexte, il faut en particulier relever les nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons qui, grâce à des conventions-programmes, améliorent le partenariat Confédération-cantons. Par ailleurs, les rôles de chacun sont clarifiés dans les domaines pour lesquels la responsabilité des tâches est commune: la Confédération se limite à la définition des objectifs et au contrôle de leur atteinte et de leur efficacité, laissant aux cantons un maximum de latitude dans la mise en œuvre opérationnelle. Les conventions-programmes, qui couvrent en général une période de quatre ans, fixent des objectifs concrets portant sur des prestations et dans la mesure du possible sur des résultats, ainsi que sur le type et l'étendue de la participation financière de la Confédération. Celle-ci contrôle périodiquement l'avancement des projets et les résultats obtenus.

La Confédération, au lieu de financer des projets individuels en fonction des coûts effectifs, convient avec les cantons de subventions globales ou forfaitaires pour des programmes complets s'étendant sur plusieurs années. Les cantons disposent ainsi d'une marge de manœuvre suffisante pour décider de la manière d'atteindre les objectifs fixés et d'utiliser les moyens mis à leur disposition.

Des conventions-programmes sont par exemple conclues dans les domaines de la protection de la nature et du paysage, de la protection contre le bruit, des forêts, des programmes de développement dans les régions de montagne, les régions rurales et les régions frontalières, de la mensuration officielle, de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques.

1.1.9 Pilotage des unités administratives décentralisées (gouvernement d'entreprise publique)

Dans la foulée de la première étape de l'externalisation de tâches de la Confédération, la multiplication des formes d'organisation et de pilotage intervenue depuis la fin des années 1990 a compliqué la tâche du Parlement et du Conseil fédéral en matière de surveillance. En adoptant le 13 septembre 2006 son rapport sur l'exter-

nalisation et la gestion de tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise)⁹, le Conseil fédéral a amorcé le processus de réforme visant à harmoniser et à consolider les structures de propriétaire et les règles appliquées par la Confédération.

Selon une typologie idéale, le rapport répartit les tâches de la Confédération en quatre groupes, en fonction de leur capacité à être externalisées: alors que les tâches ministérielles (tâches relevant de la puissance publique, préparation de dossiers politiques) doivent rester l'apanage de l'administration fédérale, les trois autres types de tâches – à savoir les prestations fournies sur le marché, les prestations à caractère monopolistique et la surveillance de l'économie et de la sécurité – peuvent ou doivent être externalisées dans des mesures diverses. Dans un deuxième temps, un modèle de gestion a été développé et concrétisé dans une série de principes directeurs. Ceux-ci établissent des normes selon lesquelles les éléments de pilotage (notamment la structure des organes, les principes de pilotage stratégique, la responsabilité, le statut du personnel et la prévoyance) doivent être intégrés dans le droit organisationnel des entités devenues autonomes. Le pilotage dynamique au moyen d'objectifs stratégiques fixés pour plusieurs années et assortis d'indicateurs est essentiel à une gestion axée sur les objectifs et les résultats. Enfin, le rapport précise le rôle des différents acteurs de la politique de propriétaire au sein de la Confédération, afin de mettre en lumière les conflits d'intérêts et de pouvoir les résoudre de manière transparente.

La haute surveillance du Parlement sur la politique de propriétaire est définie dans la loi fédérale du 17 décembre 2010 relative à la participation de l'Assemblée fédérale au pilotage des entités devenues autonomes¹⁰. En vertu de cette loi, le Parlement doit veiller à ce que les tâches relevant de la politique de propriétaire du Conseil fédéral soient exécutées fidèlement. Sa haute surveillance repose sur les trois piliers suivants: 1) les objectifs stratégiques en tant que référence et assise du contrôle; 2) les rapports du Conseil fédéral sur la réalisation de ces objectifs; 3) l'habilitation du Parlement à charger le Conseil fédéral de modifier les objectifs stratégiques. Au printemps 2012, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un premier rapport sous une forme standardisée sur la gestion de l'ensemble des entités autonomes, consolidant ainsi les bases d'un pilotage efficace de ces unités.

1.1.10 Evaluations de la politique et de la mise en œuvre

Les efforts de réforme entrepris dès le début des années 1990 dans le but de moderniser la gestion administrative sont notamment dus au fait que la Confédération – comme beaucoup d'autres Etats – a pris en charge de nombreuses tâches supplémentaires depuis les années 1960. La forte mondialisation de l'économie a généré une concurrence entre places économiques, tandis que l'individualisation croissante de la société est allée de pair avec des attentes croissantes à l'égard des pouvoirs publics et des assurances sociales. Ainsi, l'Etat se voyait et se voit toujours contraint de contrôler de manière systématique si ses tâches sont exécutées de manière efficace et efficiente.

⁹ FF 2006 7799

¹⁰ RO 2011 5859

En Suisse, l'efficacité des mesures étatiques est, depuis les années 1980, un sujet important dans le domaine de la recherche (Programme national de recherche «Les effets des mesures étatiques») et de la gestion administrative (groupe de travail «Evaluation législative», création de services d'évaluation spécialisés, gestion administrative axée sur les effets selon le modèle GMEB, etc.). De nombreux actes législatifs prévoient des clauses d'évaluation, à savoir une obligation de contrôler l'efficacité des mesures prises.

Le point d'orgue législatif de l'évaluation, qui a suscité sa poursuite, est l'introduction de l'art. 170 dans la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.)¹¹. Selon cette disposition, l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Les commissions parlementaires assument à cet égard une responsabilité particulière puisque, aux termes de l'art. 44, al. 1, let. e, LParl, elles «veillent, dans leur domaine de compétences, à ce que des évaluations de l'efficacité soient effectuées».

Bien que l'art. 170 Cst. s'adresse à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral a lui aussi mieux pris en compte l'évaluation dans l'exercice de ses tâches. Il informe le Parlement et le public dans le cadre de sa planification annuelle (objectifs du Conseil fédéral) et de son rapport de gestion, ainsi que dans des annexes consacrées aux principales évaluations des années précédente et suivante. Les offices fournissent les données requises dans le cadre d'une enquête menée par la Chancellerie fédérale en collaboration avec le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (au moyen du système d'information ARAMIS). Certains offices élaborent par ailleurs une stratégie d'évaluation de l'efficacité dans leur domaine de compétences et veillent à la mise à disposition des ressources nécessaires. Plusieurs offices transversaux les assistent dans cette tâche (notamment l'Office fédéral de la justice, la Chancellerie fédérale et le Secrétariat d'Etat à l'économie). De nombreux offices bénéficient d'une expertise professionnelle leur permettant d'exécuter des évaluations de l'efficacité ou de confier à cet effet des mandats à des externes et d'en assurer le suivi. Les évaluations de l'efficacité effectuées par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale sont complétées par celles du Contrôle fédéral des finances et du Contrôle parlementaire de l'administration.

1.1.11 Conclusions

Les réformes décrites ci-dessus ont globalement contribué à la qualité à la fois de la gestion administrative de la Confédération, qui est bonne, même en comparaison internationale, et des prestations, qui sont en règle générale fournies de manière efficace et rationnelle. Ces projets lancés et pilotés de manière centralisée ont créé un climat propice au changement et ouvert la voie à de nombreux projets décentralisés. De nombreuses unités administratives sont aujourd'hui gérées à l'aide de principes directeurs et de stratégies. Elles ont défini des principes de gestion et accordent une grande importance au recrutement et au développement de leur personnel. Elles pilotent l'exécution de leurs tâches à l'aide d'une comptabilité analytique et contrôlent régulièrement leurs activités en recourant au contrôle de gestion et à des évaluations périodiques. La gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire a fait ses preuves. Les unités qui l'appliquent recourent à une planification intégrée

¹¹ RS 101

des ressources et des prestations. Une transparence accrue leur permet de prendre de meilleures décisions en matière de gestion et de réagir plus rapidement lorsque les circonstances se modifient. Ces unités ne souhaitent pas revenir au système de gestion traditionnel. Le Parlement est également favorable au modèle GMEB, comme l'a révélé l'évaluation de 2009.

Le NMG tient compte de ces développements. Il ne s'agit plus, comme dans les années 1990, de modifier en profondeur la politique et l'administration, mais de développer la gestion administrative de manière progressive et ciblée. Le NMG permet de mieux harmoniser les instruments de gestion adoptés ces dernières années et d'étendre les avantages de la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire à l'ensemble de l'administration. Le Conseil fédéral est convaincu que la mise en œuvre du NMG incitera les unités administratives à examiner leurs propres prestations et instruments de gestion d'un œil critique et à rechercher des possibilités de les améliorer. Ce projet a également pour but de pérenniser et de renforcer les capacités de réforme et d'innovation de l'administration fédérale.

1.2 Nouveau modèle de gestion pour l'administration fédérale (NMG)

1.2.1 Objectifs

Le Conseil fédéral escompte qu'en combinant ressources, prestations et résultats et donc en accroissant la transparence, le développement de la gestion de l'administration améliorera le pilotage des tâches et des dépenses. Le NMG a pour but de contribuer au pilotage sûr de l'ensemble du budget tout comme à l'accroissement de l'efficacité et de l'efficacité de la fourniture des prestations. En particulier, le NMG poursuit trois objectifs:

- *Améliorer la planification, le pilotage et l'exécution du budget à l'aide du PITF*: du fait du NMG, la planification et le pilotage des tâches et des finances doivent être axés davantage sur les objectifs et les résultats dans l'ensemble de l'administration fédérale et à tous les niveaux. D'une part, les rapports sur l'état des finances améliorent la présentation des échéances à moyen terme. Le Conseil fédéral s'attend ainsi à ce que le dialogue sur la planification entre législatif, exécutif et administration se pérennise et gagne en profondeur. D'autre part, des informations supplémentaires sur les prestations sont mises à la disposition du Parlement dans le budget et les comptes. Il s'agit également de pouvoir en cas de besoin prendre des décisions ciblées en la matière. Au sein de l'administration, il convient d'améliorer le pilotage entre les chefs des départements et les directeurs des offices en concluant chaque année une convention d'objectifs sous la forme d'une convention de prestations. Des entretiens de direction permettent de discuter de la réalisation des objectifs et des mesures éventuelles à prendre.
- *Développer la gestion de l'administration et la culture administrative à l'aide des conventions de prestations ainsi que de la comptabilité analytique*: le NMG donne la priorité aux changements des instruments. Mais ceux-ci doivent aussi avoir une influence sur la culture administrative en accroissant la prise de conscience des coûts et l'orientation sur les objectifs, et en plaçant davantage les unités administratives face à leurs responsabilités en

matière de résultats. La transparence améliorée doit en outre contribuer à ce que les collaborateurs puissent plus facilement s'appuyer sur les objectifs prioritaires de leur domaine d'activités. Cela peut influencer positivement sur leur identification et sur leur motivation.

- *Améliorer l'efficacité et l'efficacités de l'administration fédérale à l'aide d'enveloppes budgétaires et de marges de manœuvre opérationnelles élargies*: l'amélioration des instruments de planification et de pilotage et la sensibilisation accrue à la question des coûts et des prestations doivent entraîner une amélioration globale de la rentabilité et de l'efficacité. A cet effet, l'instrument essentiel est l'utilisation généralisée des enveloppes budgétaires et des groupes de prestations pour le domaine propre. Cet instrument accroît la flexibilité dans l'emploi des moyens et permet d'utiliser même à court terme les ressources financières et humaines là où elles contribuent le plus à atteindre les objectifs. Cela peut par exemple consister en un transfert de charges de conseil à la rétribution du personnel lorsque la fourniture de prestations au sein de l'administration fédérale est plus appropriée et moins onéreuse. Mais cela peut aussi consister à reporter une acquisition lorsque les conditions sont meilleures les années suivantes. Pour améliorer la rentabilité et l'efficacité, le NMG crée d'autres incitations ciblées qui correspondent aux flexibilités de l'actuel programme GMEB (constitution de réserves, dépassement de crédits en cas de revenus supplémentaires, transferts de crédits). Par ailleurs, la transparence améliorée sert à assurer l'efficacités: le Conseil fédéral et le Parlement peuvent utiliser les informations étendues sur les prestations pour exercer un contrôle plus poussé sur l'emploi des ressources.

L'objectif d'une meilleure rentabilité et d'une meilleure efficacité de l'activité de l'administration ne peut être atteint que si le modèle de gestion n'entraîne pas de charges disproportionnées liées aux rapports et aux contrôles. L'amélioration de la transparence et des possibilités de pilotage doit donc être obtenue par une approche pragmatique. Celle-ci apporte une simplification par rapport au dispositif du programme GMEB qu'elle est appelée à remplacer. La standardisation des nouveaux instruments et les objectifs en matière de contrôle de gestion ne va pas plus loin qu'il ne le faut pour garantir la connexion avec les systèmes de gestion existants et pour tenir compte de l'hétérogénéité des tâches accomplies au sein de l'administration fédérale.

De la nouvelle gestion publique à la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats

Dans les années 1990, deux idées cruciales ont marqué la révolution de la gestion dans les administrations publiques de Nouvelle-Zélande, d'Australie, d'Amérique du Nord et de Grande-Bretagne: pour renforcer la capacité stratégique des gouvernements et leur orientation vers l'avenir, l'administration publique devait devenir plus souple et plus mince grâce à une décentralisation et à une délégation de pouvoirs radicale (*empowerment*), tout en devenant plus efficace et plus efficace grâce à des mécanismes de marché et de concurrence échelonnés. La philosophie anglo-saxonne de la nouvelle gestion publique (*new public management*) transposait ainsi dans le domaine de la politique et des administrations publiques un grand nombre de principes et de techniques appli-

qués en matière de gestion des entreprises privées. En Suisse, Ernst Buschor et Kuno Schedler en ont proposé en 1995 une adaptation à la réalité du pays: le modèle de pilotage de la *gestion administrative orientée vers l'efficacité*, qui a été mis en œuvre en tout ou en partie à la Confédération, dans les cantons, les villes et les communes (cf. ch. 1.6). Le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) s'appuie sur ces principes, mais en les modifiant sur deux points:

- Les premiers promoteurs de la nouvelle gestion publique partaient du principe d'une stricte séparation des rôles entre Parlement, gouvernement et administration, attribuant au Parlement la responsabilité stratégique et au gouvernement ainsi qu'à l'administration la responsabilité opérationnelle. La répartition des tâches était en partie décrite au moyen de notions telles que mandant, acheteur de prestations et fournisseur de prestations. Dans le cas du NMG, la gestion stratégique et la gestion opérationnelle sont étroitement liées. Le Parlement, le gouvernement et l'administration ont des tâches de gestion à la fois stratégiques et opérationnelles à assumer dans le cadre de leurs compétences respectives. Il en résulte une imbrication croissante des pouvoirs. A cet effet, il faut des instruments appropriés. Le NMG contribue à leur développement.
- Le NMG utilise en outre avec une certaine retenue la notion d'orientation vers l'efficacité. Il met plutôt l'accent sur l'orientation vers les objectifs et les résultats, afin de ne pas donner l'illusion que l'on peut influencer directement et rapidement sur l'efficacité des mesures publiques par le seul moyen des décisions budgétaires. D'une part, l'«orientation vers les objectifs et les résultats» plaide en faveur d'une certaine modestie, et d'autre part, cette formulation montre que les objectifs (de prestations) et les résultats (financiers) se trouvent sur un pied d'égalité et qu'il convient de trouver constamment un équilibre entre eux.

1.2.2 Vue d'ensemble des bases et des instruments

Formation de groupes de prestations

L'établissement du budget et du plan financier davantage axé sur les prestations et les effets (*performance budgeting*) nécessite une liste de toutes les prestations de l'administration que les décideurs politiques et les décideurs opérationnels considèrent comme pouvant faire l'objet d'un pilotage:

- Si la présentation est trop générale, les directions des offices et des domaines ne parviennent plus à reconnaître leurs prestations. Elles ne peuvent pas mettre en œuvre les instructions de pilotage données par les acteurs politiques. Les treize groupes de tâches et les 43 tâches selon la structure fonctionnelle du budget sont trop généraux et ne conviennent donc pas pour piloter politiquement les unités administratives dans le détail.
- A l'inverse, si la présentation est trop détaillée, les acteurs politiques ne parviennent plus à formuler correctement leurs instructions de pilotage et se perdent dans les catalogues des articles et des services des unités administratives. Les centres de coûts individuels de la comptabilité analytique opéra-

tionnelle sont structurés de manière trop détaillée et ne conviennent pas non plus pour piloter politiquement dans le détail les prestations de l'administration.

Il convient donc de définir des groupes de prestations à mi-chemin entre tâches politiques et prestations d'exploitation pouvant servir d'objectifs retenus dans la planification et de paramètres de pilotage. Ces groupes de prestations doivent répondre aux critères suivants:

- *Possibilité de mesurer les objectifs et les résultats*: les prestations peuvent être décrites à l'aide d'éléments tels que les quantités, la qualité des prestations, les délais, les coûts des prestations ou le degré de satisfaction des bénéficiaires. Les projets peuvent être saisis à l'aide de jalons et de délais. Cela permet également de comparer les résultats avec les objectifs.
- *Mandat de base*: le groupe de prestations regroupe les prestations d'une unité administrative qui sont fournies à l'extérieur (à l'exclusion des prestations de gestion et de soutien internes) et qui forment une unité matérielle en raison de leur orientation et de leur objectif à l'intérieur d'un domaine politique ou d'un domaine de tâches. Un mandat de base est formulé pour chaque groupe de prestations. En règle générale, ce mandat de base s'appuie, à titre d'aide à l'orientation, sur un modèle d'effets simple (cf. annexe 1).
- *Nombre raisonnable*: en règle générale, les tâches de chaque unité administrative sont intégralement représentées par un à cinq groupes de prestations. Les petites unités administratives ont au moins un groupe de prestations et les grandes en général quatre ou cinq.
- *Affectation et uniformité*: les groupes de prestations peuvent être clairement affectés tant à un groupe de tâches (ou à une tâche) au sens de la structure fonctionnelle du budget qu'à une unité administrative de l'administration fédérale. Des groupes de prestations uniformes sont constitués pour des prestations comparables des secrétariats généraux et des fournisseurs de prestations informatiques des départements.
- *Volumes budgétaires comparables*: les charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire) d'un groupe de prestations ne dépassent généralement pas 100 millions, sauf pour un petit nombre de très grands offices affichant des charges de fonctionnement élevées ou des investissements importants, par exemple l'Office fédéral des routes et le domaine de la défense.

Les groupes de prestations reflètent tout l'éventail des tâches de l'administration fédérale ainsi que les domaines de compétences des différentes unités administratives. La liste provisoire des quelque 140 groupes de prestations de l'ensemble de l'administration fédérale (cf. annexe 2) a été élaborée par les départements et les unités administratives en étroite collaboration avec l'Administration fédérale des finances (AFF). Elle sera contrôlée et corrigée dans le cadre de la mise en œuvre et fera l'objet d'une décision de la part du Conseil fédéral. A cette occasion, ce dernier devra tenir compte du fait que, selon les commissions parlementaires qui ont été consultées, l'équilibre entre les groupes de prestations n'est pas encore satisfaisant.

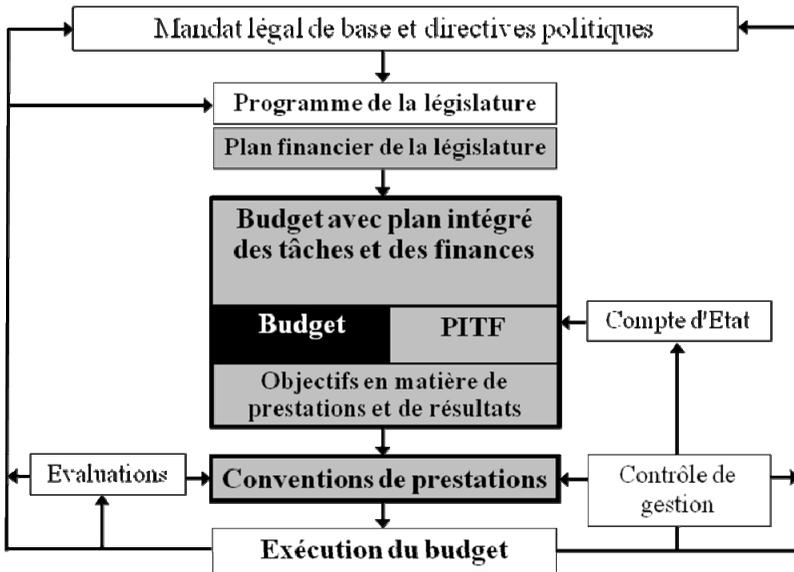
Instruments du NMG

Les instruments décrits aux chiffres suivants, qui sont adaptés ou introduits au moyen du nouveau modèle de gestion, permettent de distinguer trois niveaux présentant des compétences différentes:

- *Planification politique*: au début de chaque législature, le Conseil fédéral soumet au Parlement le programme de la législature pour décision et le plan financier de la législature pour information. Ce dernier est concrétisé et actualisé en permanence dans le budget assorti d'un PITF.
- *Pilotage politique*: pour la décision annuelle relative au budget, un budget désormais assorti d'un PITF, qui contient les chiffres du plan financier des années 2, 3 et 4 du plan ainsi que les informations sur les prestations supplémentaires pour les quatre années, est soumis au Parlement.
- *Planification et pilotage opérationnels*: les objectifs du Parlement sont concrétisés par des conventions de prestations conclues entre le département et l'office. Les départements définissent en outre les processus de contrôle de gestion et la fréquence des rapports concernant la mise en œuvre des conventions de prestations annuelles.

Figure 1

Vue d'ensemble des instruments du NMG



Les instruments utilisés actuellement dans le cadre du modèle de pilotage dual ainsi que les nouveaux instruments qui seront utilisés dans le cadre du modèle uniforme NMG sont présentés dans le tableau récapitulatif suivant:

Figure 2

Comparaison des instruments de la gestion administrative traditionnelle, de la GMEB et du NMG

Pilotage de l'administration / instruments	Pilotage par intrants dans le modèle dual	Programme GMEB dans le modèle dual	Pilotage NMG dans le modèle uniforme
Programme de la législature (tous les quatre ans)	Programme de la législature		
Plan financier de la législature (tous les quatre ans)	Plan financier de la législature		Plan financier de la législature, agrégé et comportant des thèmes supplémentaires
Plan financier (annuel, établi en permanence)	Plan financier		PITF
Budget (annuel)	Crédits ponctuels dans le domaine propre et dans le domaine des transferts	Enveloppes budgétaires dans le domaine propre; crédits ponctuels dans le domaine des transferts; objectifs, coûts et produits par groupe de produits	Enveloppes budgétaires et crédits ponctuels dans le domaine propre; crédits ponctuels dans le domaine des transferts; priorités stratégiques par unité administrative; objectifs, charges et revenus par groupe de prestations
Compte d'Etat (annuel)	Rapports relatifs à l'utilisation des crédits et des revenus	Rapports relatifs à l'utilisation des crédits et des revenus; coûts et produits; réalisation des objectifs	Rapports relatifs à l'utilisation des crédits et des revenus ainsi qu'à l'atteinte des objectifs
Mandat de prestations (tous les quatre ans)	–	Mandat de prestations donné par le Conseil fédéral à l'office	– <i>(remplacé par le budget assorti d'un PITF)</i>
Rapport concernant les prestations et les effets (tous les quatre ans)	–	Rapports relatifs à l'exécution du mandat de prestations (mise en œuvre de la stratégie, évolution financière, atteinte des objectifs et constat pour le nouveau mandat de prestations)	– <i>(remplacé par le compte d'Etat, le cas échéant par d'autres informations présentées dans la documentation complémentaire)</i>
Convention d'objectifs (annuelle)	–	Conventions de prestations entre les chefs de départements et les directeurs des offices	Conventions de prestations entre les chefs de départements et les directeurs des offices

Pilotage de l'administration / instruments	Pilotage par intrants dans le modèle dual	Programme GMEB dans le modèle dual	Pilotage NMG dans le modèle uniforme
Évaluation des résultats (annuelle)	—	Rapports semestriels et annuels sur la base de la convention de prestations	Appréciation de l'atteinte des objectifs à l'occasion de la nouvelle convention de prestations

1.2.3 Plan financier de la législature

Le plan financier de la législature sert à lier la planification des tâches et la planification financière. Au début de chaque nouvelle législature, le plan financier de la législature remplace aujourd'hui le plan financier ordinaire.

Étant donné que le NMG regroupe le budget et le plan financier, ce dernier ne peut plus, comme aujourd'hui, être abandonné tous les quatre ans au profit du plan financier de la législature, adopté au début de chaque législature. Il est ainsi possible d'axer davantage le plan financier de la législature sur les tendances d'évolution à moyen ou à long termes en matière de tâches et de finances, d'identifier suffisamment tôt la marge de manœuvre en matière de fixation des priorités de la politique des tâches ainsi que les corrections requises en matière de politique financière, et de prendre des mesures correspondantes dans le cadre du programme de la législature (réexamen des tâches). À l'avenir, le plan financier de la législature comportera trois parties principales.

Figure 3

Nouvelle structure du plan financier de la législature

Partie A: Présentation des années du programme de la législature sur le plan de la politique budgétaire	
Horizon:	4 ans
Couverture:	Budget de la Confédération
Description:	PITF agrégé sur la base de chiffres actualisés; harmonisation avec les décisions budgétaires pluriannuelles
Priorité:	Chiffres absolus
Partie B: Perspectives financières à moyen terme	
Horizon:	8 ans
Couverture:	Budget synoptique de la Confédération
Description:	Sur la base d'une hypothèse de politiques inchangées (<i>no policy change</i>) – et d'un état des lieux de la politique fiscale –, les mesures nécessaires à moyen et à long terme sont présentées pour tout le budget de la Confédération et de manière un peu plus détaillée pour certains groupes de tâches.
Priorité:	Quotes-parts et taux de croissance

Partie C: Perspectives à long terme et sélection de scénarios de développement

Echéance:	20–50 ans
Couverture:	Budgets des collectivités publiques, budget fédéral
Description:	Résumé des perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, éventuellement approfondissement dans certains domaines
Priorité:	Divers paramètres (insuffisance de recettes fiscales [<i>fiscal gap</i> .] taux d'endettement, taux de croissance, etc.)

La première partie présentera sous forme agrégée l'évolution financière durant les quatre années à venir. Il est prévu de présenter le portefeuille de tâches structuré en 13 groupes de tâches et en 43 tâches et d'indiquer quels objectifs et quelles stratégies sont poursuivis dans les divers domaines, quelles réformes sont prévues selon le programme de la législature et quelles conséquences financières en découlent. Le lien avec les décisions financières pluriannuelles introduit par le programme de la législature 2011–2015 subsiste.

Dans la deuxième partie, la présentation de la perspective financière selon des considérations fonctionnelles (optique des tâches) aura une importance accrue. Le Conseil fédéral prévoit de fixer pour les huit à dix ans à venir des taux de croissance cibles pour les 13 groupes de tâches en liaison avec le programme de la législature. Un tel ordre de priorités favorise une harmonisation précoce des décisions de principe en matière de politique fiscale et de politique matérielle. Par ailleurs, cela contribue à préserver la qualité du budget, en reconnaissant et en corrigeant rapidement le remplacement progressif des dépenses faiblement liées par des dépenses fortement liées. Enfin, cela améliore la sécurité de planification tout en sensibilisant les décideurs politiques aux risques de la politique budgétaire, en liaison avec d'autres scénarios correspondants. De ce fait, les évolutions potentiellement erronées peuvent plus facilement être anticipées et les mesures en dents de scie à court terme peuvent mieux être évitées.

La troisième partie du plan financier de la législature, qui s'appuiera comme depuis 2007 sur les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, et couvrira donc les budgets des trois niveaux de l'Etat ainsi que des assurances sociales, vise aussi cet objectif. Cette partie permet en outre de présenter les défis des 20 à 30 prochaines années en matière de politique budgétaire (scénarios d'évolution) pour une sélection de domaines. Cela a déjà été fait une première fois dans le cadre du plan financier de la législature 2011–2015 avec des présentations ponctuelles concernant la croissance potentielle et son influence sur les finances fédérales, l'évolution et le financement des dépenses de transports ainsi que les perspectives de l'AVS à moyen terme.

1.2.4 Budget assorti d'un PITF

Dans le cas du NMG, il est prévu de regrouper le budget et le plan financier de la Confédération dans un budget assorti d'un PITF. Le processus budgétaire peut ainsi être davantage axé sur l'approche prospective. Le budget assorti d'un PITF comportera trois parties principales (cf. figure 4).

Nouvelle structure du budget assorti d'un PITT

Partie A: Budget de la Confédération assorti d'un PITT	
Horizon:	Exercice budgétaire et trois années de planification
Couverture:	Budget de la Confédération
Description:	Rapport et tableaux des actuels tomes 1, 3 et 5
Partie B: Budget des unités administratives assorti d'un PITT	
Horizon:	Exercice budgétaire et trois années de planification
Couverture:	Chaque unité administrative présentée séparément
Description:	Crédits et exposés des motifs figurant dans les actuels tomes 2A et 2B
Partie C: Comptes spéciaux	
Horizon:	Exercice budgétaire, éventuellement y compris 3 années de planification
Couverture:	Chaque nouveau fonds et fonds actuel présenté séparément, domaine des EPF
Description:	Rapport et tableaux de l'actuel tome 4

Les modifications induites par le NMG apparaissent le plus nettement dans la présentation des unités administratives: alors qu'aujourd'hui, l'aperçu des crédits figure uniquement dans le budget et qu'à l'exception des unités GMEB, l'accent est mis sur l'évolution financière, les informations sur les finances et les prestations seront à l'avenir systématiquement reliées et présentées de façon détaillée pour les trois années de planification suivant l'exercice budgétaire. Formellement, le Parlement, comme aujourd'hui, décidera du budget et prendra acte du plan financier.

Les rapports sur l'état des finances relatifs aux unités administratives – les actuels tomes 2A et 2B – se composeront chacun de quatre parties (cf. modèle à l'annexe 3):

- *Unité administrative dans son ensemble*: la première page est consacrée d'abord aux priorités stratégiques et aux principaux projets d'une unité administrative. Suivent un récapitulatif des revenus, charges et investissements ainsi qu'un commentaire sur la planification des tâches et la planification financière. Cela donne une vue d'ensemble des objectifs et de l'évolution des besoins financiers (partie d'information).
- *Groupes de prestations considérés individuellement*: suivent ensuite les informations sur les groupes de prestations d'une unité administrative (en règle générale une page par groupe de prestations). Il s'agit, pour chaque groupe de prestations, de décrire le mandat de base et d'exposer l'évolution des revenus de fonctionnement, des charges de fonctionnement et des investissements (part du groupe de prestations correspondant à l'enveloppe budgétaire de l'unité administrative). Le cœur du compte rendu relatif aux groupes de prestations est constitué par les objectifs assortis d'indicateurs, de valeurs théoriques et de valeurs effectives. En règle générale, il s'agit d'objectifs en matière de prestations (portant par ex. sur les quantités, quali-

tés, délais ou coûts des prestations). Ceux-ci doivent être mesurés régulièrement. A intervalles plus grands, il est également possible, le cas échéant, de recenser les effets directs (*impact*) ou les degrés de satisfaction des groupes cibles. En revanche, l'évaluation de l'effet indirect (*outcome*) des groupes de prestations n'est que très rarement utile, puisqu'il n'existe presque jamais de relations monéconomiques entre les prestations d'une unité administrative et les évolutions monéconomiques, sociales ou écologiques recherchées. Dans de nombreuses unités administratives, notamment celles qui ont principalement pour tâche d'élaborer des aides aux décisions politiques et de fournir des conseils en matière politique, il pourrait même être difficile de définir et de quantifier les objectifs en matière de prestations. Dans ces cas, les objectifs peuvent aussi se rapporter aux tâches ou aux projets. Les informations relatives aux groupes de prestations sont assorties d'une liste des subventions correspondantes, de commentaires ainsi que, le cas échéant, de chiffres-clés et d'informations contextuelles ayant une influence notable sur les coûts et les prestations, dont font partie les indicateurs concernés du programme de la législature de la Chancellerie fédérale et certains autres indicateurs du monitoring. Cette partie des rapports sur l'état des finances sert elle aussi avant tout à l'information. Mais le Parlement doit obtenir la possibilité de prendre des décisions sur les revenus, les charges et les objectifs d'un groupe de prestations considérés comme des objectifs retenus dans la planification (cf. ch. 1.2.9).

- *Compte de résultats et compte des investissements*: la troisième partie des rapports sur l'état des finances relatifs aux unités administratives est celle où figurent les éléments faisant l'objet de décisions pour le budget (avec mention à titre indicatif des années du plan financier). Elle contient tous les postes de revenus et de charges du compte de résultats ainsi que toutes les recettes et dépenses d'investissement sur quatre ans. Les crédits dans le domaine propre, c'est-à-dire les charges de personnel, les charges de biens et services et les charges d'exploitation, sont regroupés pour toutes les unités administratives en une enveloppe budgétaire pour l'ensemble des charges de fonctionnement ou des revenus de fonctionnement. Dans le cas des unités administratives ayant de faibles parts d'investissement, l'enveloppe budgétaire pour les charges de fonctionnement inclut aussi les dépenses d'investissement. Dans le cas des unités administratives ayant des investissements importants, on s'en tient à un total de quatre enveloppes budgétaires (revenus de fonctionnement, recettes d'investissement, charges de fonctionnement, dépenses d'investissement) comme pour les unités GMEB actuelles. Parallèlement, dans le domaine propre de l'administration, il sera toujours possible d'approuver également des crédits ponctuels, notamment pour les grands projets ou pour des projets limités dans le temps et générant des variations de charges importantes. En outre, sur la base de l'art. 25 al. 3, LParl¹², le Parlement a la possibilité d'influer sur l'utilisation des crédits dans le cas des enveloppes budgétaires (cf. ch. 1.2.9).
- *Exposé des motifs du budget*: les motifs de l'évolution durant l'exercice budgétaire de tous les postes du compte de résultats et du compte des investissements sont exposés dans la dernière partie. L'accent est mis sur la com-

paraison avec la valeur du budget précédent. Par ailleurs, les enveloppes budgétaires sont ventilées par groupes de comptes, afin notamment que les charges de personnel, les charges de biens et services liés à l'informatique et les charges de conseil ressortent toujours séparément. Cette présentation poursuit avant tout des fins d'information, mais peut aussi servir, le cas échéant, de base pour décider d'objectifs relatifs à l'utilisation des crédits.

Le budget assorti d'un PITF est utilisé par le Parlement, le Conseil fédéral et les départements pour assurer un pilotage politique au niveau des unités administratives. Il permet également aux directeurs de gérer financièrement les unités administratives et d'en assumer la pleine responsabilité. Les autres instruments de gestion opérationnelle, de planification et de pilotage dont disposent les directions des offices sont la convention de prestations et la comptabilité analytique.

1.2.5 Conventions de prestations

La convention de prestations conclue entre un chef de département et un directeur d'office permet d'élaborer et de convenir des nouveaux objectifs annuels pour une unité administrative; elle constitue l'interface entre la conduite politique et la conduite opérationnelle. En principe, une convention de prestations doit être conclue pour chaque unité de l'administration fédérale centrale mentionnée dans le budget assorti d'un PITF et dirigée par un chef de département. Les départements peuvent déléguer la compétence de conclure les conventions de prestations aux groupes et aux offices si ces derniers gèrent les unités administratives qui leur sont subordonnées au moyen d'enveloppes budgétaires. La convention de prestations est toujours un instrument interne à l'administration. Elle constitue la base de la gestion de l'office et de ses collaborateurs axée sur les objectifs et les résultats. Elle sert en outre à la communication interne et peut ainsi susciter identification et motivation.

La convention de prestations fixe par écrit les jalons et les délais des projets ainsi que les objectifs des groupes de prestations et les prestations elles-mêmes. Elle ne mentionne pas les finances et les ressources, car les directives détaillées ont déjà été établies en même temps que ou après les demandes relatives au budget assorti d'un PITF.

La convention de prestations d'une unité administrative contient pour l'essentiel deux éléments:

- *Objectifs de projet*: objectifs annuels du Conseil fédéral tirés des tomes I et II ainsi qu'autres projets avec jalons et délais;
- *Objectifs des groupes de prestations*: objectifs annuels par groupe de prestations avec objectifs, indicateurs et valeurs cibles, complétant par une liste d'objectifs élargie le budget assorti d'un PITF.

Les unités administratives rendent compte annuellement au département de la réalisation des objectifs par groupe de prestations et des objectifs concernant des projets. Cette présentation des prestations sert également de base pour définir de nouveaux objectifs pour l'exercice suivant.

La convention de prestations, qui doit être actualisée tous les ans, est préparée par l'unité administrative et signée avant le début de chaque nouvelle année contractuelle après un entretien entre le chef de département et le directeur de l'office. Cet

entretien porte aussi bien sur les prestations requises, c'est-à-dire l'évaluation de la réalisation des objectifs de l'année en cours, que sur la convention d'objectifs pour la nouvelle année. Avant chaque nouvelle législature, il convient de procéder à un réexamen des priorités stratégiques et des groupes de prestations. En principe, les départements doivent dans une large mesure pouvoir librement aménager les processus de contrôle de gestion et définir la fréquence des comparaisons entre les objectifs visés et les objectifs atteints en cours d'exercice. De façon générale, plus un office est associé à la préparation de la politique, plus le rythme de gestion devrait être soutenu. Dans ces cas, un contrôle de gestion séparé trop serré peut favoriser la bureaucratie. En revanche, dans le cas des unités administratives où les besoins de pilotage politique sont faibles, des rapports d'avancement réguliers portant sur la mise en œuvre des conventions de prestations devraient constituer une bonne base pour les entretiens de gestion entre le département et l'unité administrative.

Les conventions de prestations correspondent dans une large mesure à une version allégée de celles qui sont utilisées aujourd'hui dans le cadre de la GMEB et qui ont fait leurs preuves: lors de l'élaboration des objectifs ainsi que de leur actualisation annuelle, les directions des unités administratives s'occupent aussi bien de l'orientation stratégique de leurs activités que de la prise en compte optimale des mesures de mise en œuvre dans le budget et le plan financier. La convention d'objectifs annuelle entre la direction du département et celle de l'office améliore en outre l'échange d'informations ainsi que la transparence et la compréhension mutuelle quant à la réalisation des tâches. Les conventions de prestations encouragent ainsi le dialogue structuré et ciblé entre département et unité administrative.

1.2.6 Instruments incitant à un comportement efficient

L'enveloppe budgétaire accroît la marge de manœuvre de chaque unité administrative et incite à un comportement efficient: les ressources financières peuvent être utilisées dans le domaine propre là où elles sont nécessaires pour atteindre les objectifs. Les transferts entre genres de charges ou entre charges de fonctionnement et dépenses d'investissement sont présentés de manière transparente dans le compte d'Etat et les écarts importants sont toujours motivés. Ainsi, les enveloppes budgétaires favorisent l'utilisation ciblée des ressources dans le domaine propre. En outre, elles ont pour effet l'abandon de «marges de sécurité» budgétisées dans chaque crédit de charges de fonctionnement. Cela peut contribuer à améliorer la précision du budget ou à réduire les soldes de crédit dans les comptes.

Outre l'enveloppe budgétaire, trois autres instruments qui ont déjà fait leurs preuves dans le cadre de la GMEB généreront une flexibilité opérationnelle accrue: la constitution de réserves, le dépassement de crédit en cas de revenus supplémentaires et le transfert de crédits.

- *Constitution de réserves*: elle est possible lorsque des retards dans les projets entraînent des soldes de crédits, ainsi que lors d'améliorations de l'efficience et de revenus supplémentaires nets non budgétisés générés par les prestations. Les motifs de la constitution des réserves continuent d'être mentionnés de manière différenciée. Par ailleurs, les réserves constituées en raison de retards dans la réalisation des projets doivent obligatoirement être affectées aux projets prévus initialement. En revanche, la marge de manœuvre est plus grande en matière d'affectation des réserves générales puisque celles-ci peu-

vent être utilisées pour toute tâche entrant dans le cadre du mandat de base. Les réserves générales permettent donc aux unités administratives d'agir plus librement et plus rapidement dans leur domaine propre, car il n'y a plus lieu de solliciter préalablement un crédit supplémentaire. La constitution de réserves est donc aussi un moyen éprouvé de lutter contre l'utilisation à tout prix des soldes de crédits à la fin de l'année.

- *Dépassement de crédit en cas de revenus supplémentaires et de dissolution de réserves*: les unités administratives peuvent dépasser les charges de fonctionnement et/ou les dépenses d'investissement autorisées par l'enveloppe budgétaire a) lorsqu'elles peuvent couvrir ce dépassement en cours d'exercice par des revenus supplémentaires non budgétisés et dus aux prestations, ou b) lorsqu'elles dissolvent des réserves constituées lors des exercices précédents. Cet instrument, lui aussi, génère des allègements administratifs et accroît l'incitation à faire mieux que les directives en matière de prestations.
- *Transfert de crédits*: il est prévu de continuer à faire usage de la possibilité du transfert de crédits. Ces dernières années, le Parlement a habilité l'administration, dans le cadre de ses arrêtés sur le budget, à procéder à des transferts entre charges de conseil et charges de personnel (au sein des unités administratives) ainsi qu'entre charges de personnel et charges informatiques (entre les départements et les unités administratives). Cela a déjà été un pas important en direction d'une affectation globale des ressources dans le domaine du fonctionnement de l'administration. Du fait du recours aux enveloppes budgétaires pour toutes les unités administratives, les transferts de crédits entre les divers genres de charges ne seront désormais plus nécessaires. En revanche, à l'avenir, les départements doivent pouvoir procéder, dans une mesure limitée, à des transferts de crédits entre les enveloppes budgétaires de leurs unités administratives. Cette approche se traduit également par une simplification administrative, puisqu'elle nécessite le dépôt d'un moins grand nombre de demandes de crédits supplémentaires et incite les départements à renforcer leur rôle dans l'exécution budgétaire pour pouvoir rapidement fixer de nouvelles priorités, si nécessaire.

L'extension des marges de manœuvre financières due aux enveloppes budgétaires et aux autres instruments esquissés plus haut n'entraîne pas automatiquement une amélioration de la précision des budgets (et donc de leur qualité) ni une gestion administrative plus économe et plus rentable. A cet effet, il faut aussi que le Parlement, le Conseil fédéral et les départements adoptent des directives politiques et opérationnelles correspondantes. Les bases sont constituées par une transparence de prestations accrue qui est créée par la formation et le pilotage des groupes de prestations, le pilotage des ressources par le Conseil fédéral, qui a été renforcé ces dernières années et est maintenu dans le cadre du NMG (cf. ch. 1.2.8), ainsi que la comptabilité analytique qui a déjà été introduite systématiquement au moyen du NMC et qui restera à l'avenir un instrument important de la gestion de l'administration.

1.2.7 Comptabilité analytique

Aujourd'hui déjà, toutes les unités administratives disposent d'une comptabilité analytique (CA) adaptée à leurs besoins. Celle-ci doit assumer deux fonctions: d'une part, elle sert d'instrument de pilotage interne pour la gestion financière opération-

nelle des unités administratives. Elle permet la transparence des coûts, encourage la conscience des coûts et fournit des informations sur l'optimisation de la rentabilité de la prestation fournie. D'autre part, elle constitue la base de la budgétisation, de la planification et des comptes rendus. La planification et la budgétisation au sein de l'administration s'appuient fondamentalement sur les coûts et les produits pour chaque centre de coûts et centre de charges, à partir desquels sont déduits simultanément les charges et les revenus, ainsi que les investissements pour le budget assorti d'un PITF, en d'autres termes les paramètres financiers du compte de résultats et du compte des investissements. Les trois variantes principales actuelles de la CA (CA de base, CA simple et CA étendue) seront conservées, tout comme les directives centrales. Le tableau ci-après récapitule les différences entre ces trois variantes:

Figure 5

Variantes de comptabilité analytique

Types de CA	CA de base	CA simple	CA étendue
Exigences vis-à-vis de la comptabilité opérationnelle	Minimes; des informations simples et sommairement calculées sur les coûts suffisent	Moyennes; des informations sur les coûts des diverses prestations sont nécessaires pour le pilotage	Elevées; des informations détaillées sur les coûts sont nécessaires pour le calcul des prix
Caractéristiques principales du type de CA	Genres de coûts, centres de coûts	Genres de coûts, centres de coûts et centres de charges; régularisations; transferts	Genres de coûts, centres de coûts et centres de charges; régularisations, transferts; compte de résultats (calcul de marge de couverture); saisie systématique des prestations et imputation des prestations au sein de l'unité administrative
Critères d'utilisation	Faible autonomie opérationnelle; une seule prestation ou seulement un petit nombre de prestations de volume et d'importance modestes; pas de prestations imputées ou de redevances; pilotage au moyen de prestations individuelles inapproprié	Marge de manœuvre dans la fourniture de la prestation; les prestations sont dans une large mesure définissables de façon claire, régularisables et mesurables; l'unité administrative est principalement pilotée au moyen de prestations (condition minimum pour les unités administratives GMEB)	Grande autonomie opérationnelle; part élevée de prestations commerciales sur le marché ou de prestations imputées (transversales) à l'intérieur de l'administration fédérale; l'unité administrative est principalement pilotée au moyen de prestations et des recettes
Nombre d'unités administratives	32	17	20

En accord avec l'AFF, les départements déterminent la variante de CA que chaque unité administrative doit utiliser. L'extension des comptes rendus sur les finances et

les prestations dans le budget assorti d'un PITF tout comme dans la convention de prestations n'entraîne aucune obligation générale d'étendre la comptabilité analytique opérationnelle. Il n'est notamment pas nécessaire de saisir et d'imputer systématiquement la durée des prestations. Néanmoins, en raison d'exigences opérationnelles accrues, il n'est pas exclu que les unités administratives, surtout celles qui tiennent aujourd'hui une CA de base, choisissent dans le cadre du NMG un niveau de CA supérieur. Ce processus sera déclenché et suivi par l'AFF dans le cadre de la mise en œuvre du NMG.

1.2.8 Lien avec les processus de planification et de gestion existants

Le NMG vise à valoriser la planification et le pilotage politiques par le Conseil fédéral et par Parlement au moyen d'instruments de gestion mieux harmonisés et d'un accroissement général de la transparence des prestations. En revanche, les actuels processus de planification et de pilotage ne sont pas modifiés notablement: le point de connexion demeure le programme de la législature et le plan financier de la législature correspondant. Le nouveau budget assorti d'un PITF sera élaboré chaque année, comme c'est déjà le cas dans le cadre de l'actuel processus d'établissement du budget. Les conventions de prestations conclues entre départements et unités administratives s'intègrent parfaitement dans les processus de conventions d'objectifs pratiqués depuis des années, mais prescrivent une forme minimale pour ces processus ainsi que pour le contrôle de gestion qui s'appuie sur eux.

Deux adaptations ont été étudiées plus en détails: l'intégration des objectifs annuels du Conseil fédéral et du rapport de gestion dans les rapports sur l'état des finances, ainsi que des assouplissements du pilotage des ressources. Sur ces deux points, cependant, il a été décidé de s'en tenir au statu quo.

Objectifs annuels et rapport de gestion du Conseil fédéral

Les objectifs annuels du Conseil fédéral (volumes I et II) contiennent les priorités, les objectifs et les projets pour l'année civile suivante. Ils se conforment au programme de la législature et sont portés à la connaissance des Chambres fédérales au cours de la dernière session ordinaire de l'année. Dans le rapport de gestion, le Conseil fédéral mentionne les priorités de son activité au cours de l'exercice. Au centre se trouve le compte rendu de la réalisation des objectifs annuels déterminants et du programme de la législature. Par ailleurs, le Conseil fédéral donne des informations sur l'état des indicateurs de la législature pertinents pour l'appréciation générale de la situation et le contrôle de la réalisation des objectifs. Le rapport de gestion fait l'objet d'un examen préalable par les commissions de gestion et est approuvé par l'Assemblée fédérale.

Lors de l'élaboration du schéma détaillé du NMG, il a été étudié l'opportunité d'intégrer, d'abord, les objectifs chiffrés du Conseil fédéral dans le budget assorti d'un PITF, ensuite, du rapport de gestion du Conseil fédéral dans le compte d'Etat. D'une part, cela aurait permis de simplifier les rapports. D'autre part, il semblait que cette intégration contribuerait également à une meilleure combinaison entre l'optique des tâches et l'approche des ressources. Cette idée a cependant été abandonnée pour plusieurs raisons:

- *Horizons différents*: le plus souvent, la planification des directives du Conseil fédéral ne se traduit pas encore dans les chiffres financiers de l'exercice budgétaire et des années du plan financier. Seuls les grands projets de réalisation ou les nouvelles tâches d'exécution nécessitent des ressources financières supplémentaires – leur préparation n'entraîne généralement pas encore de charges supplémentaires dans le budget de la Confédération.
- *Répartition différente des tâches et des compétences au Parlement*: les rapports sur l'état des finances et le rapport de gestion s'adressent à des commissions parlementaires différentes. Le budget et le compte d'Etat font l'objet d'un examen préalable par les commissions des finances, alors que le rapport de gestion est discuté dans les commissions de gestion. Le Conseil fédéral ne veut pas qu'une fusion des rapports empiète sur les compétences de ces commissions.
- *Calendriers différents*: pour que le projet de budget puisse continuer à être soumis au Parlement avant la fin août, le processus de fixation des objectifs annuels devrait suivre le processus de budgétisation. Ainsi, les objectifs annuels du Conseil fédéral devraient être définis près de six mois plus tôt que ce n'est le cas aujourd'hui. Ils perdraient donc de leur actualité.

Pilotage des ressources par le Conseil fédéral

Le NMG ne modifie pas radicalement les conditions-cadres de la gestion financière dans le budget:

- La Constitution, la loi sur les finances de la Confédération et les lignes directrices des finances fédérales élaborées par le Conseil fédéral fixent les objectifs suprêmes de la politique budgétaire.
- L'instrument principal du pilotage des finances est le frein à l'endettement (limitation des dépenses au montant des recettes corrigé des variations conjoncturelles). En conséquence, les plafonds de dépenses départementaux sont conservés. De même, le compte de financement restera décisif pour le pilotage dans le domaine financier.
- Les ordres de priorités de la politique des dépenses sur plusieurs années (taux de croissance cibles par groupes de tâches) et le programme de la législature assorti des décisions financières pluriannuelles concernant le domaine des transferts influent sur le budget et la planification financière.
- Le processus de budgétisation a pour but d'attribuer les ressources, limitées par le frein à l'endettement, aux diverses tâches et unités administratives de la Confédération d'une manière politiquement légitime, répondant aux principes de la légalité, de l'urgence, de la gestion économe, de la rentabilité et de l'efficacité. Le budget s'appuie fortement sur le plan financier de l'année précédente (planification permanente, pas de budgétisation à base zéro [*zero base budgeting*]). Dans le cas du NMG, cela sera encore renforcé, puisque la planification financière sera valorisée par le PITF.

La principale différence par rapport à la gestion budgétaire pratiquée aujourd'hui tient à ce que la spécification de crédit et le pilotage des intrants dans le domaine propre est assoupli pour l'ensemble de l'administration fédérale et qu'en contrepartie, le pilotage axé sur les résultats est renforcé. On pourrait donc en conclure que

l'actuel pilotage des ressources doit lui aussi être assoupli. Mais cela n'entre pas en ligne de compte pour le Conseil fédéral.

Pour qu'elles restent ordonnées et évoluent dans le cadre des directives politiques, les charges de fonctionnement de l'administration ne doivent pas être fixées exclusivement de bas en haut selon une approche ascendante, sur la base d'objectifs, dans les divers groupes de prestations. Une attention particulière doit être accordée aux charges de personnel et d'informatique. Ces deux ressources sont assez fortement liées et génèrent des coûts subséquents élevés (personnel: délais de résiliation, places de travail, formation, etc.; informatique: charges d'exploitation, d'entretien et de renouvellement). C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral doit dans le cas du NMG disposer également des instruments appropriés et éprouvés pour la planification et le pilotage global des charges de fonctionnement selon une approche descendante. Ainsi, il prescrit, selon les besoins, des objectifs prioritaires pour des parties spécifiques du domaine propre.

Le processus de budgétisation qui commence par un bilan du Conseil fédéral sur la politique budgétaire continuera donc de comprendre un état des lieux de la politique du personnel ainsi que de l'informatique:

- Dans le cadre de *l'évaluation de la situation en matière de politique du personnel*, le Conseil fédéral fixe une marge de fluctuation pour la croissance des charges de personnel, en tenant compte de l'évolution déjà prévue des charges de personnel, des demandes de ressources supplémentaires reçues, des mesures salariales nécessaires ainsi que d'autres projets et demandes qui relèvent de la politique du personnel. Dans le même temps, il a aussi la possibilité d'imposer des directives d'efficacité, par exemple une augmentation de la précision budgétaire (réduction des soldes de crédits).
- Dans *l'évaluation de la situation en matière d'informatique*, le Conseil fédéral est informé de l'évolution prévue des dépenses informatiques, des demandes de ressources supplémentaires déjà connues et d'autres évolutions pertinentes (par ex. introduction de nouveaux services). Sur cette base, il peut fixer une marge de fluctuation pour la croissance des dépenses dans le domaine de l'informatique, le cas échéant statuer sur la dotation des crédits informatiques centraux pour le budget ou décider d'autres directives pour la budgétisation des ressources informatiques.

Pour la budgétisation des unités administratives, il n'y aura pas de plafond de dépenses particulier spécifié par genres de charges. Dans les limites de l'enveloppe budgétaire (et du plafond de dépenses des départements), des remaniements de priorités, par exemple entre charges de personnel et charges de conseil, doivent être admissibles, notamment pour pouvoir exécuter des tâches et des projets nouveaux et urgents, autant que possible sans recourir à des ressources supplémentaires. Mais à l'avenir, le PITF doit aussi servir de valeur indicative et de valeur de départ pour la budgétisation. Les transferts à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire doivent donc être documentés et justifiés. L'évaluation globale des ressources est l'instrument avec lequel le Conseil fédéral évalue ces transferts en juin et définit ses objectifs en fonction de l'évaluation de la situation (fourchette de croissance pour le personnel et l'informatique). Compte tenu de la situation budgétaire, il décide à cette occasion s'il veut inscrire des ressources supplémentaires pour le domaine du fonctionnement dans le budget et la planification financière ou si des mesures de correction sont nécessaires le cas échéant.

Dans le cadre du NMG, l'importance du monitoring et du contrôle de gestion du domaine propre en cours de l'exercice s'accroît. En effet, les seules enveloppes budgétaires ne permettent pas de contrôler l'évolution des ressources critiques, puisque les unités administratives ont la possibilité de transférer des ressources à l'intérieur de leur budget dans l'intérêt d'une orientation accrue vers les objectifs et vers les résultats. Or, les parts des groupes de comptes pertinents inscrites au PITF (personnel, informatique, charges de conseil, etc.) constituent des éléments utiles pour la décision du Parlement relative au budget et ont donc un caractère politiquement contraignant. C'est pourquoi le Conseil fédéral veillera à éviter des écarts importants par rapport aux valeurs du budget s'ils ne sont pas justifiés sur le plan objectif. En outre, il rendra compte de l'utilisation des enveloppes budgétaires et de l'évolution des charges de fonctionnement dans le compte d'Etat. Par ailleurs, il est prévu de continuer à soumettre aux commissions des finances des documentations complémentaires concernant les domaines du personnel et de l'informatique ainsi que des chiffres-clés concernant les charges propres de la Confédération.

1.2.9 Pilotage du budget par le Parlement et participation de celui-ci à la planification

Une réglementation claire des interactions entre le Conseil fédéral et le Parlement dans les domaines du pilotage des prestations et des ressources, ainsi que de la planification des tâches et des finances, est une des conditions essentielles du succès du NMG. De l'avis du Conseil fédéral, le défi consiste à approfondir le dialogue sur la planification avec le Parlement, tout en conservant la répartition actuelle des tâches entre l'exécutif et le législatif en matière de planification et de pilotage: le pilotage financier (compétence budgétaire) doit continuer à incomber au législatif alors que l'exécutif doit être avant tout compétent pour la planification des tâches et des finances. Mais dans le même temps, l'exercice d'une coresponsabilité mutuelle croissante exige de disposer des instruments appropriés.

Les propositions visant à compléter et à modifier les instruments parlementaires partent des considérations suivantes:

- *Enveloppes budgétaires dans le domaine propre*: le pilotage détaillé des charges de fonctionnement de l'administration est remplacé par une affectation globalisée des ressources aux unités administratives; en vertu de l'art. 25, al. 3, LParl¹³, le Parlement continuera cependant d'avoir la possibilité de définir si nécessaire des directives détaillées sur l'utilisation des crédits, y compris dans le domaine du fonctionnement de l'administration.
- *Arrêtés de planification axés sur la situation*: parallèlement, les possibilités de pilotage par les prestations sont étendues, l'Assemblée fédérale pouvant prendre des arrêtés de planification concernant les charges, les revenus et les objectifs pour des groupes de prestations de son choix.
- *Discussion permanente concernant la planification*: l'amélioration de la transparence de l'évolution à moyen terme des finances et des prestations permet d'approfondir la discussion concernant la planification entre le Par-

lement et le Conseil fédéral. A cet effet, le Parlement dispose d'un instrument important, à savoir la motion relative au plan financier.

Ces instruments nouveaux ou modifiés reposent sur le principe d'une influence sélective: l'Assemblée fédérale définit au cas par cas les objets sur lesquels elle veut prendre des décisions ou donner des mandats au Conseil fédéral. Cela évite des exercices obligatoires généralisés, lourds et qui exigent du Parlement qu'il prenne des décisions dans des domaines où il préfère déléguer ses compétences au Conseil fédéral et à l'administration.

Pilotage du budget

Au premier plan du pilotage du budget figurent les crédits ponctuels. Dans le cas du NMG, comme aujourd'hui déjà, le Parlement décide chaque année de leur montant (paramètres de décision obligatoires). Les montants des crédits peuvent être modifiés par des motions et des décisions lors du débat budgétaire. Les revenus de fonctionnement et les recettes d'investissement ainsi que les charges de fonctionnement et les dépenses d'investissement sont attribués en règle générale aux unités administratives soit sous forme d'enveloppes budgétaires ou, le cas échéant, dans le cas des projets de grande envergure de durée déterminée sous forme de crédits ponctuels.

Dans le budget fédéral, les charges de fonctionnement représentent environ 20 % des charges totales. Pour les cantons, cette part est en moyenne supérieure à 50 %, et elle est même supérieure à 65 % pour les communes. La globalisation des charges propres a donc une portée politique sensiblement plus grande aux niveaux cantonal et communal qu'au niveau fédéral. Néanmoins, l'Assemblée fédérale pourra continuer, sur la base de l'art. 25, al. 3, LParl¹⁴, de procéder à une spécification plus précise à l'intérieur des diverses enveloppes budgétaires et de décider par exemple de la part des charges de personnel dans le total des dépenses consacrées au domaine propre d'une unité administrative. La disposition légale citée prévoit que dans les décisions de crédit, l'Assemblée fédérale puisse définir plus précisément les conditions-cadres de l'utilisation du crédit, le calendrier de la réalisation du projet et le rapport du Conseil fédéral. Certes, cette disposition a été principalement conçue pour les décisions financières portant sur plusieurs exercices (crédits d'engagement, plafonds des dépenses), mais il est possible de l'appliquer également telle quelle à des crédits budgétaires ponctuels. Un exemple de ce type d'application figure à l'annexe 4. Par ailleurs, le Parlement conserve la compétence d'imposer un blocage des crédits pour certains crédits budgétaires (art. 37a, let. c, LFC). Enfin, des réductions transversales pour des types de charges individuels restent également une option politique (par ex. pour les charges de conseil). Dans le cas d'une gestion de l'administration axée sur les objectifs et les résultats, elles représentent cependant un corps étranger puisque, en règle générale, elles sont applicables uniquement de façon linéaire à l'ensemble des unités administratives, les délais étant trop courts pour que le Conseil fédéral puisse fixer des priorités.

La contrepartie de l'affectation globalisée des ressources dans le domaine de fonctionnement est une implication plus forte du Parlement dans la planification des groupes de prestations. A cette fin, le Conseil fédéral propose un mécanisme de pilotage sélectif: à titre de paramètres de planification facultatifs, l'Assemblée fédérale doit pouvoir décider en cas de besoin des charges, revenus et objectifs de groupes de prestations individuels. Cette proposition découle de la réglementation

¹⁴ RS 171.10

GMEB actuelle selon laquelle le Parlement est compétent pour décider de paramètres de planification pour les coûts et les revenus de certains groupes de produits, tout en étendant cette compétence aux prestations. Cela correspond à une voie médiane par rapport aux règles applicables dans les cantons: à l'heure actuelle, dans certains cantons (par ex. Berne, Grisons, en partie Zurich), les informations sur les prestations font simplement l'objet d'une prise de connaissance et ne peuvent pas être modifiées. Le droit à un pilotage accru des prestations n'est donc concrétisé que de façon limitée. Dans d'autres cantons (par ex. Argovie et Soleure), les objectifs en matière de prestations et d'efficacité font intégralement l'objet d'une décision annuelle du Parlement, en tant que partie intégrante du «mandat de prestations politique», qu'un examen approfondi ait été possible ou non, et indépendamment de la teneur politique différente de ces objectifs. Lors d'évaluations, les membres des parlements cantonaux se sont montrés plutôt critiques envers ces solutions, et ont parfois eu l'impression que cela suscitait des illusions de pilotage ne correspondant pas à la réalité.

Dans le cas de la solution proposée par le Conseil fédéral, le Parlement décide lui-même comment il veut influencer sur les prestations de l'administration. Il peut continuer à le faire indirectement en définissant des enveloppes budgétaires, mais il obtient également la possibilité de décider en plus, selon les besoins, de directives plus précises pour certains groupes de prestations. Concrètement, il peut modifier des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles, ajouter des objectifs nouveaux ainsi que diminuer, confirmer ou augmenter des charges et des revenus. Les modifications des paramètres de planification sont indiquées dans l'arrêté fédéral relatif au budget ou dans son annexe. Un exemple est présenté à l'annexe 4. D'ailleurs, cette différenciation ne signifie pas que les objectifs et les valeurs cibles dont il est «seulement» pris acte ne sont pas contraignants pour l'administration. Les objectifs en matière de prestations indiqués dans les rapports sur l'état des finances ont le caractère de documents relatifs aux travaux législatifs et constituent simultanément la base de l'établissement des comptes dans le compte d'Etat.

Participation de l'Assemblée fédérale à la planification

Dans le cas des planifications financières (plan financier de la législature et PITF), la première question qui se pose est de savoir si celles-ci prennent la forme d'arrêtés fédéraux simples (arrêtés de principe et arrêtés de planification au sens de l'art. 28 LParl¹⁵) ou si l'Assemblée fédérale doit continuer à se contenter d'en prendre acte selon l'art. 143 et l'art. 146, al. 4, LParl. Le Conseil fédéral est d'avis que les arrêtés de principe et les arrêtés de planification portent en premier lieu sur des priorités thématiques et devraient conserver leur validité pendant une période prolongée. En revanche, la planification financière couvre tout l'éventail des activités de la Confédération et est également soumise à de fortes influences extérieures qui nécessitent des adaptations régulières dans le sens d'une planification permanente. Du point de vue du Conseil fédéral, tout cela milite en faveur du maintien de la procédure actuelle selon laquelle l'Assemblée fédérale prend acte des planifications financières.

C'est d'autant plus vrai que le Parlement dispose déjà, avec les décisions financières pluriannuelles et les plafonds des dépenses inscrits dans la loi (notamment dans les domaines de la formation et de la recherche, de la collaboration internationale, de la

culture, de la défense nationale, de l'agriculture, des infrastructures de transport, etc.), d'instruments qui lui permettent de décider de planifications financières pluri-annuelles présentant une valeur contraignante élevée sur le plan juridique et politique dans des secteurs sélectionnés qui représentent aujourd'hui plus de la moitié du volume financier des ressources moyennement ou faiblement liées. A cela s'ajoute que l'Assemblée fédérale elle-même discute de la question de revenir, dans le programme de la législature, au système antérieur, lorsqu'elle se bornait à prendre acte. Trois initiatives parlementaires¹⁶ ont été déposées à cette fin en 2012 et les commissions des deux conseils chargées de leur examen préliminaire les ont approuvées. L'introduction d'une décision sur le plan financier de la législature, voire sur le PITF qui est soumis chaque année et présente le même degré de détail que le budget, y serait manifestement contraire.

Ainsi, le Conseil fédéral est d'avis qu'à l'avenir aussi, l'influence du Parlement sur la planification financière s'appuiera sans doute essentiellement sur des interventions. Conformément à l'art. 28, al. 1^{bis}, let. b, LParl, l'Assemblée fédérale peut donner des mandats au Conseil fédéral (au moyen d'une motion ou d'un postulat) pour procéder à une planification ou modifier les priorités d'une planification. Elle dispose aussi de la motion relative au plan financier au sens de l'art. 143, al. 3 et 3^{bis}, LParl. Cette motion a été adaptée, sur le plan du contenu et de la procédure, aux circonstances spécifiques de la planification financière: si une motion est déposée à temps pour pouvoir encore être examinée par la commission et par le Conseil fédéral, elle doit être traitée au Conseil avec le rapport sur le plan financier. Si la motion est transmise, le Conseil fédéral doit faire rapport avec le plan financier suivant sur la manière dont il a mis en œuvre la motion. S'il s'écarte de la motion, il doit déposer une demande de classement. Cependant, ces dernières années, pratiquement aucun mandat n'a été donné et aucune motion relative au plan financier n'a été déposée. Manifestement, ces instruments ne se prêtent que partiellement à l'instauration d'un dialogue sur la planification entre l'exécutif et le législatif, malgré les simplifications de procédure.

C'est la raison pour laquelle, dans le rapport de consultation relatif au présent projet, le Conseil fédéral a mis en discussion la création, au niveau fédéral, d'une déclaration sur la planification inspirée du modèle existant dans divers cantons. Cet instrument permet tant une appréciation générale et des remarques concernant le PITF que des prises de position spécifiques sur des questions de détail (par ex. sur la croissance des dépenses d'un groupe de prestations ou d'un groupe de tâches). Il est possible d'émettre des réserves ou de rejeter certaines affirmations (ou de les soutenir explicitement) sans pour autant donner de mandat concret au Conseil fédéral. Une déclaration sur la planification n'entraîne pas la suspension ou la modification du PITF, mais sert de source d'information supplémentaire. Elle est traitée par l'Assemblée fédérale sans position du Conseil fédéral et n'exige l'accord que d'un Conseil. Les déclarations sur la planification reflètent donc l'état d'esprit du Parlement ou d'un Conseil sur la planification proposée et permettent des mises en garde ou des indications de nature politique.

¹⁶ Iv. pa. 12.427 «Rapport sur le programme de la législature», groupe UDC, Conseil national, 2 mai 2012; Iv. pa. 12.432 «Programme de gouvernement au lieu du programme de la législature», groupe PDC-PEV, Conseil national, 3 mai 2012; Iv. pa. 12.433 «Programme de la législature», commission spéciale «Programme de la législature», Conseil des Etats, 10 mai 2012

Vu le résultat sans appel de la procédure de consultation, le Conseil fédéral renonce à inclure la déclaration sur la planification dans les instruments du NMG. La Commission des institutions politiques du Conseil national a notamment contesté la portée juridique peu claire de la déclaration sur la planification, l'absence de prise de position du Conseil fédéral avant le vote du Parlement ainsi que la surcharge éventuelle des Chambres fédérales, si tout parlementaire peut exiger des déclarations sur la planification.

Activation des instruments de pilotage parlementaire

L'approche selon laquelle l'Assemblée fédérale peut exercer une influence sélective sur la planification des prestations et des ressources présente notamment, de l'avis du Conseil fédéral, l'avantage qu'elle peut concentrer ses ressources limitées (dans le temps) sur les domaines et les questions où elle estime que la nécessité d'agir sur le plan politique est la plus grande. L'Assemblée fédérale n'a cependant encore jamais fait usage de la possibilité, prévue par la GMEB, de définir des objectifs en fonction de la situation. Il est manifeste que cette approche impose des exigences accrues à la planification et à la tenue des délibérations dans les commissions. Si l'utilisation des instruments de pilotage parlementaire élargi n'est pas préparée systématiquement, celui-ci risque de rester lettre morte.

Les expériences faites avec la motion relative au plan financier (art. 143, al. 3, LParl), également rarement utilisée, montrent que les délibérations relatives au budget et à la planification financière sont très concentrées dans le temps. Une utilisation judicieuse de ces instruments nécessiterait sans doute un peu plus de temps. Le Conseil fédéral pourrait donc imaginer que dès le stade des débats sur le compte, les sous-commissions examinent pour quelles enveloppes budgétaires des directives en matière d'utilisation des crédits pourraient entrer en ligne de compte et pour quels groupes de prestations il faudrait envisager non seulement de prendre acte des objectifs et des valeurs cibles, mais même de prendre une décision à leur sujet.

De cette manière, le pilotage du budget pourrait être plus harmonisé, ce qui serait avantageux pour la continuité de la politique financière, et l'utilisation des divers instruments pourrait être mieux coordonnée. Du point de vue du Conseil fédéral, ce résultat est possible sans mesures législatives. En revanche, il serait sans doute nécessaire que les commissions des finances ou leur secrétariat étudient et, le cas échéant, adaptent, dans l'optique du nouveau modèle, les recommandations concernant l'examen du budget et du compte ainsi que les scénarios pour les présidents des commissions et des sous-commissions relatifs au traitement des rapports sur l'état des finances.

Dans ce contexte, il est juste de se demander si et comment les commissions législatives devraient être impliquées dans l'examen du budget assorti d'un PITF. Il appartiendra à l'Assemblée fédérale elle-même de trancher cette question. L'annexe 5 présente une vue synoptique de la manière dont les différentes commissions participent à l'examen du budget dans les parlements cantonaux.

1.3 Explication et appréciation de la solution proposée

Le Conseil fédéral estime que les nouveautés présentées ci-dessus constituent une proposition simple et pragmatique pour développer la gestion administrative dans

l'administration fédérale et qu'elles permettent de combler les lacunes existantes en matière de budgétisation axée sur les performances. Quelques instruments éprouvés dans la pratique suisse sont regroupés de sorte à répondre dans une même mesure aux exigences et aux attentes, concernant un modèle de gestion, du Parlement, du gouvernement et de l'administration.

De l'avis du Conseil fédéral, le NMG présente les avantages suivants pour le Parlement:

- *Planification prospective des prestations*: le Parlement est doté de compétences supplémentaires dans le domaine des prestations, puisqu'il peut, au besoin, décider des objectifs à atteindre dans chaque groupe de prestations et fixer des objectifs de charges et de revenus pour chacun de ces groupes. Ces décisions peuvent être prises à court terme, pour l'année budgétaire suivante. Par ailleurs, le Parlement peut exercer une influence sur l'évolution à moyen terme: grâce à une amélioration de la qualité des informations fournies et des informations sur les prestations contenues dans le budget assorti d'un PITF, le Parlement peut agir, au moyen d'interventions, de manière plus ciblée sur la planification financière.
- *Simplification de la haute surveillance de l'administration*: en général, les groupes de prestations présentent de manière transparente l'évolution à moyen terme des tâches et des finances de toutes les unités administratives, ainsi que leurs charges, revenus, objectifs, indicateurs, valeurs cibles et valeurs réelles, ce qui devrait également faciliter l'activité de surveillance du Parlement.
- *Garantie de la souveraineté en matière budgétaire*: l'introduction d'enveloppes budgétaires dans le domaine propre facilite la gestion financière des unités administratives par le Parlement, mais sans la limiter. Généralement, un pilotage global fondé sur le besoin en ressources suffit. Si nécessaire, il est aussi possible de piloter différemment les charges de fonctionnement de l'administration. Le Parlement pourra ainsi continuer à piloter le budget de manière sûre et précise.

Le NMG crée la valeur ajoutée suivante pour le Conseil fédéral et les directions des départements:

- *Planification et pilotage renforcés*: le NMG dote le Conseil fédéral et les départements d'une planification et d'un pilotage des tâches, des finances et des projets qui sont mieux intégrés au processus de gestion. La fixation des priorités politiques dans le plan financier de la législature, la planification prospective des performances à moyen et long termes et le pilotage des ressources annuelles axé sur la situation sont plus étroitement liés.
- *Mise en œuvre simplifiée de l'orientation sur les objectifs et les résultats*: le lien systématique entre les prestations et les ressources à tous les niveaux, l'extension de la planification des prestations et l'utilisation généralisée des conventions de prestations entre le département et les unités administratives encouragent l'orientation sur les objectifs et les résultats dans toute l'administration fédérale.
- *Utilisation plus souple des ressources dans le domaine propre*: les enveloppes budgétaires dans le domaine propre et la souplesse de l'exécution budgétaire permettent, en cas de besoin, de réorienter les priorités en cours

d'année, en particulier si l'offre de prestations doit être adaptée rapidement ou si les priorités des projets ont changé.

Enfin, l'administration bénéficie également d'avantages importants:

- *Marge de manœuvre accrue*: les enveloppes budgétaires dans le domaine propre confèrent aux directions une plus grande marge de manœuvre opérationnelle et une responsabilité accrue pour l'utilisation économique et ciblée des ressources. Les deux nouveaux instruments, à savoir le budget assorti d'un PITF et la convention de prestations, lient plus fortement les directives politiques et les objectifs annuels, qui sont davantage axés sur l'exploitation. Il est dès lors plus facile d'exiger des améliorations économiques.
- *Meilleur aperçu de l'efficacité*: grâce aux directives relatives aux prestations, l'activité administrative peut davantage porter sur la résolution des problèmes souhaitée par les milieux politiques. Les résultats ainsi obtenus sont également susceptibles d'accroître la satisfaction des collaborateurs. L'une et l'autre doivent être promues au moyen de mesures ciblées d'information et de formation.
- *Fourniture des prestations plus transparente*: la nouvelle présentation du budget assorti d'un PITF facilite l'information du public et la communication avec les divers groupes d'intérêts. Les prestations adéquates et celles qui sont améliorées en permanence sont mises en évidence, ce qui accentue dans le même temps la pression pour une fourniture des prestations conforme aux groupes cibles.

Bien que les objectifs recherchés avec le NMG soient plus modestes que ceux formulés et envisagés par les anciens représentants de la nouvelle gestion publique, il ne faut pas s'attendre à ce que les avantages susmentionnés voient immédiatement et intégralement le jour. La culture administrative nécessite pour ce faire un changement, qui sera opéré à l'aide de mesures ciblées d'information et de formation. Dans l'ensemble, le Conseil fédéral est néanmoins convaincu que le NMG créera une valeur ajoutée pour lui-même, pour le Parlement et pour l'administration. A ses yeux, il est également important de ne pas susciter des attentes irréalistes avec ce projet. Le NMG ne doit pas être évalué à l'aune de représentations idéales du fonctionnement des administrations publiques, mais au vu des solutions de remplacement réellement existantes, qui sont décrites au ch. 1.5 ci-après.

Le NMG comporte indéniablement des risques, mais le Conseil fédéral est d'avis que les mesures prévues permettront de les maîtriser:

- *Perte d'influence du Parlement dans sa fonction de pilotage*: les milieux parlementaires, tant cantonaux que fédéraux, expriment souvent la crainte que le Parlement ne perde de son influence dans le pilotage du budget. Il est vrai qu'en fixant des enveloppes budgétaires, celui-ci délègue au Conseil fédéral et à l'administration la compétence de déterminer la spécification détaillée du budget. Cette délégation de compétences se limite toutefois au domaine du fonctionnement de l'administration et n'a aucune incidence sur les compétences en matière de transferts (subventions). Cela étant, aujourd'hui déjà, une partie des moyens sont alloués de façon plus globale aux unités administratives qui ne sont pas soumises à la GMEB, du fait que les arrêtés du Parlement sur le budget leur offrent une marge relativement large pour opérer des transferts de crédit (entre crédits de personnel, entre crédits

de conseil et crédits de personnel, entre crédits et investissements en informatique, entre différents crédits d'armement). Le NMG maintient cette tendance tout en garantissant la présentation transparente des types de charges les plus importants. De plus, il existe la possibilité d'allouer des crédits ponctuels dans le domaine du fonctionnement (art. 30a, al. 5, P-LFC). Enfin, si nécessaire l'Assemblée fédérale peut définir une spécification plus précise dans le cadre d'une enveloppe budgétaire, en se fondant sur l'art. 25, al. 3, LParl (cf. ch. 1.2.9). L'assurance de pouvoir piloter le budget est donc garantie en tout temps.

- *Croissance incontrôlée des dépenses*: un autre risque consisterait à élargir la marge de manœuvre financière de l'administration sans but précis. Actuellement les crédits ponctuels, qui sont difficilement planifiables dans le domaine du fonctionnement de l'administration, comportent déjà des réserves, dans une certaine mesure. Le regroupement des crédits ponctuels au sein d'enveloppes budgétaires simplifiera l'utilisation de ces réserves, par exemple pour créer de nouveaux postes. Le Conseil fédéral fixera ultérieurement le cadre dans lequel cette nouvelle flexibilité pourra être mise à profit (épuisement, alimentation de nouvelles tâches, etc.). L'évolution future du domaine du fonctionnement pourra cependant être maîtrisée grâce au frein à l'endettement et à l'instrument éprouvé du pilotage des ressources (cf. ch. 1.2.8). Quant au Parlement, il a lui aussi la possibilité d'intervenir efficacement (voir ci-dessus).
- *Débordements en matière de rapports/(re)bureaucratisation*: pour satisfaire les exigences accrues des différents acteurs (Parlement, Conseil fédéral, offices transversaux, Contrôle fédéral des finances, etc.), les nouveaux modèles de gestion présentent un risque latent de sur-instrumentation et de sur-pilotage. Cela peut engendrer un travail inutile et conduire à une (re)bureaucratisation de l'administration. Pour éviter cette évolution autant que possible, le NMG sera dépouillé de certains instruments de la GMEB comme le mandat de prestations ou le rapport sur les résultats et les prestations. Les exigences en matière de rapports sont donc volontairement limitées et standardisées au minimum, afin que la gestion puisse être adaptée de manière optimale en fonction des diverses tâches de l'administration et des rythmes de conduite différents qui en découlent. Les objectifs qui figurent dans le PITF des unités administratives tiennent aussi compte de la diversité des tâches, en ce sens qu'ils n'énoncent des indicateurs chiffrés que si ceux-ci sont suffisamment pertinents dans l'optique du pilotage et de la politique.
- *Dilution de la séparation des pouvoirs*: le NMG abolit le pilotage détaillé des ressources par l'Assemblée fédérale. En contrepartie, cette dernière obtient des moyens supplémentaires pour intervenir au niveau des prestations. Toutefois, si ces nouveaux moyens sont utilisés de manière trop extensive et que le Parlement prend des décisions trop détaillées concernant les objectifs de certains groupes de prestations, cela peut entraîner un risque de dilution des responsabilités des pouvoirs exécutif et législatif. Ce danger ne peut être exclu qu'en interdisant au Parlement d'influer directement sur les prestations, mais cela irait totalement à l'encontre des objectifs poursuivis par le NMG. Il appartient donc à l'Assemblée fédérale elle-même de recourir de façon mesurée aux nouveaux instruments mis à sa disposition. Le

étant entendu qu'un retour à l'ancien système de pilotage pouvait être pratiquement exclu. Elle a émis des doutes quant aux bénéfices en termes de transparence, et d'autant plus si la comparaison avec les exercices précédents n'était pas garantie. Pour sa part, la Commission des finances du Conseil des Etats s'est inquiétée du surcroît de travail induit par le NMG. La Commission des institutions politiques du Conseil national s'est quant à elle demandée si la réforme proposée ne se fixait pas trop sur le développement des instruments de politique budgétaire. Elle a donc proposé d'impliquer aussi les commissions législatives, afin d'assurer le lien entre politique sectorielle et politique budgétaire.

Dans leurs prises de position, les commissions ont aussi énoncé les principales conditions de leur soutien au projet. Les instruments de pilotage et de codécision du Parlement doivent être compatibles avec le fonctionnement d'un parlement de milice et être praticables: des lois qui restent lettre morte, des exercices de style académiques ou des rapports exhaustifs à l'excès ne sont pas souhaitables. La nouvelle présentation du budget et du plan financier doit améliorer simultanément la transparence et les possibilités de pilotage. Autrement dit, ces instruments doivent fournir les informations nécessaires sur le plan politique et contenir des objectifs gérables. Ils doivent aussi présenter les charges de personnel de manière transparente, afin de permettre leur pilotage. Le NMG ne doit limiter en aucune manière les prérogatives du Parlement, notamment sa souveraineté budgétaire et la haute surveillance sur les finances. Un rééquilibrage des pouvoirs en faveur du Conseil fédéral et de l'administration n'est pas envisageable. Une marge de manœuvre politique plus étendue pour le Parlement est également attendue dans le cadre de la planification à moyen terme. Enfin, toutes les commissions ont souligné que l'avis exprimé sur le NMG à l'occasion de la procédure de consultation ne préjugait pas de leur position finale et qu'elles se réservaient de procéder à un examen critique plus approfondi du projet lors de l'examen du message.

1.4.2 Propositions acceptées

Les commissions consultées ont aussi développé leur point de vue sur certains aspects du projet de loi et de la mise en œuvre du NMG. Il est fait référence explicitement à la plupart de leurs arguments dans le développement du présent message:

- *Renoncer à la déclaration sur la planification*: le Conseil fédéral abandonne sa proposition (cf. ch. 1.2.9).
- *Ajouter une clause d'évaluation*: une disposition prévoyant une évaluation du NMG a été ajoutée dans le projet de loi sur les finances (cf. ch. 1.3).
- *Présenter les risques*: le message comporte désormais une vue d'ensemble des risques dans l'optique du Conseil fédéral (cf. ch. 1.3).
- *Démontrer l'efficacité*: dans la mesure du possible, chaque unité administrative devra présenter au moins un objectif d'efficacité. Le Conseil fédéral ne se prononcera toutefois qu'au moment de l'entrée en force du NMG sur l'utilisation des gains en termes de flexibilité et d'efficacité (cf. ch. 3.1.4).
- *Assurer un contrôle efficace des réserves*: les réserves générales et à affectation obligatoire continueront à être présentées séparément. Les réserves à affectation obligatoire ne peuvent être utilisées qu'aux fins des projets pour lesquels les fonds étaient prévus initialement (cf. ch. 1.2.6).

- *Veiller à l'équilibre des groupes de prestations*: le nombre des groupes de prestations par unité administrative sera examiné encore une fois et, le cas échéant, il sera adapté en fonction de la pertinence et de la manœuvrabilité politique (cf. ch. 1.2.2).
- *Fournir plus d'exemples pratiques*: les exemples du nouveau budget assorti d'un PITF ont été amplifiés et incluent aussi un secrétariat général et un office transversal (cf. annexe 3).
- *Consulter préalablement le Parlement au sujet des groupes de prestations et des objectifs*: le Conseil fédéral soumet une proposition au Parlement (cf. ch. 1.8.2).

1.4.3 Autres propositions

Il convient encore de développer séparément la réponse à quelques-uns des points soulevés par les commissions consultées.

Adoption plus précoce du budget par le Conseil fédéral

La Commission des finances du Conseil national a demandé s'il ne serait pas possible de transmettre le message sur le budget au Parlement plus tôt.

Lors de l'introduction du NMC, l'adoption du message sur le budget et du rapport sur le plan financier avait déjà été avancée d'un mois, à fin août. A cette fin, le Conseil fédéral doit fournir des chiffres définitifs à fin juin. S'il fallait que le Parlement puisse examiner le budget et le plan financier lors de la session d'automne, l'ensemble du processus d'élaboration du budget et du plan financier devrait encore être avancé d'environ deux mois.

Cela entraînerait une baisse massive de la qualité. Le Conseil fédéral serait ainsi amené à édicter les directives budgétaires avant de connaître le résultat comptable de l'exercice précédent. Lors de la préparation de la base chiffrée, les projections ne pourraient se baser que sur les rentrées fiscales des trois premiers mois de l'année et sur les prévisions conjoncturelles du printemps plutôt que sur celles de l'été. Les incertitudes seraient aussi nettement plus grandes qu'aujourd'hui sur le plan des dépenses, notamment dans les domaines où il faut tenir compte de valeurs d'estimation macroéconomiques actuelles ou de l'évolution politique (péréquation financière, intérêts passifs, assurances sociales, domaine de l'asile, etc.). Et enfin, les conséquences financières des décisions du Parlement prises lors de la session d'été ne pourraient plus être prises en compte. De plus, la préparation du budget interviendrait en même temps que l'établissement du compte d'Etat, ce qui entraînerait une double charge pratiquement insurmontable pour le personnel concerné.

Tout cela déboucherait inévitablement sur la transmission de correctifs aux Chambres fédérales après les vacances d'été. Il faut aussi signaler que l'adoption plus précoce du budget n'élargirait que de façon marginale la marge de manœuvre financière du Parlement, car la majeure partie des dépenses sont fixées dans la loi. Et même les coupes effectuées dans les domaines non liés, comme le personnel, ne peuvent généralement pas être mises en œuvre en l'espace de quelques mois; il faut là aussi des décisions de planification à plus long terme.

Le Conseil fédéral considère que le calendrier actuel prévu pour la préparation et l'examen du budget au sein de l'administration, au Conseil fédéral et au Parlement est globalement équilibré et pertinent et qu'il n'y a pas lieu de le modifier avec l'introduction du NMG.

Présentation parallèle des anciens et nouveaux rapports sur l'état des finances

La Commission des finances du Conseil national a souhaité que les deux systèmes de rapports sur l'état des finances soient appliqués en parallèle durant une certaine période.

On peut donner suite à cette demande de la manière suivante: pour rendre apparents les transferts entre les divers postes de charges et de recettes dans le domaine propre, les principaux postes de charges groupés de l'enveloppe budgétaire seront détaillés: il s'agit concrètement des charges de personnel, de conseil et d'informatique. En ce qui concerne la part des charges de personnel et des charges de biens et services qui, lors de l'introduction du NMG, passera du domaine des transferts au domaine propre de l'administration fédérale, c'est-à-dire à l'enveloppe budgétaire, le Parlement disposera d'un tableau synoptique commenté. Ces deux mesures permettront de garantir la comparabilité exigée entre les budgets détaillés actuels et les nouvelles enveloppes budgétaires, et d'instaurer la confiance dans la comptabilité de la Confédération, sans pour autant devoir établir les rapports sur l'état des finances à double durant plusieurs années: cette solution dépasserait les capacités organisationnelles de l'administration et imposerait une charge excessive au Conseil fédéral et au Parlement en matière de pilotage financier.

Système d'information électronique pour le Parlement

Les deux commissions des finances des Chambres fédérales ont demandé si les données des rapports externes sur l'état des finances, c'est-à-dire du budget assorti du PITF et du compte d'Etat, pouvaient être mises à la disposition du Parlement par au moyen d'un système de gestion des informations (*management information system*, ou MIS).

Cette requête vient à point nommé car, à compter du 1^{er} janvier 2017, des composants SAP de nouvelle génération seront introduits dans les processus de gestion en matière de finances, de personnel et d'achats, de même que dans le domaine immobilier. De plus, le 16 septembre 2013, la Confédération a donné le coup d'envoi de la phase pilote du projet *Open Government Data* (OGD).

Dans le cadre du projet d'infrastructure informatique 2017, il conviendra de déterminer en collaboration avec les services du Parlement comment les membres des conseils législatifs pourront à l'avenir accéder de manière simple et rapide aux informations du budget assorti du PITF et du compte d'Etat concernant les finances et les prestations. L'examen s'étendra à l'intégration des conventions de prestations entre les départements et les unités administratives, de même qu'aux documentations complémentaires des départements et des unités administratives. De l'avis du Conseil fédéral, il serait peu adéquat de ménager au Parlement une possibilité d'accompagner et de contrôler en permanence l'exécution du budget, comme pourrait le suggérer la notion de «*management information system*». En revanche, l'idée d'un système électronique d'information du Parlement n'est en soi guère contestable. Au moment opportun, l'AFF prendra contact avec les services du Parlement et fera ensuite rapport aux commissions des finances quant à la faisabilité, aux caractéristiques et aux coûts d'un système de cette nature.

Budgétisation tenant compte des genres

La Commission des finances du Conseil national a demandé que le message expose les possibilités d'une budgétisation tenant compte des genres (*gender budgeting*).

Cette revendication n'est pas nouvelle¹⁷. Dans ses réponses à trois motions de teneur politique similaire, le Conseil fédéral a rejeté une budgétisation exhaustive par genres: dans le budget de la Confédération, la part importante des transferts en matière de dépenses et l'accès général aux biens publics produits par la Confédération, par exemple les relations avec l'étranger ou la défense nationale, limitent fortement les possibilités d'attribution des ressources budgétaires en fonction des genres. Cette part importante des transferts occasionnerait par ailleurs des charges disproportionnées aux cantons, aux villes, aux communes et à des tiers pour la détermination d'une répartition des dépenses par genres.

La dimension restrictive d'une budgétisation en fonction des genres ne plaide pas non plus en sa faveur. Outre l'égalité entre femmes et hommes, d'autres critères politiques et sociaux existent (équilibre entre régions et communautés linguistiques, durabilité, etc.). Tous ces aspects doivent être pris en considérations lors de la définition des objectifs de prestations, des indicateurs et des informations contextuelles. De l'avis du Conseil fédéral, il convient de renoncer à privilégier des requêtes et des objectifs spécifiques aux genres.

1.5 Solutions de remplacement examinées et abandonnées

Comme solutions de remplacement au NMG, le Conseil fédéral a examiné, d'une part, le retour à une simple gestion des ressources (suppression du modèle de gestion GMEB) et, d'autre part, le maintien d'une gestion duale (gestion axée sur les objectifs et les résultats uniquement pour une partie de l'administration). Il a déjà brièvement exposé ces options dans le cadre de la deuxième évaluation GMEB¹⁸ et a approfondi l'analyse - notamment sur la base du retour d'information du Parlement concernant le rapport d'évaluation GMEB - avant de décider des orientations le 4 mai 2011.

1.5.1 Retour à une simple gestion des ressources

Le Conseil fédéral estime qu'il faut clairement rejeter tout retour à une gestion administrative classique, c'est-à-dire la suppression de la GMEB. Celle-ci ne saurait se justifier sur la base de l'évaluation de la GMEB, qui s'est révélée positive dans l'ensemble, même auprès des parlementaires interrogés, et qui a clairement établi que les unités GMEB étaient elles-mêmes satisfaites du modèle de gestion et ne souhaitaient pas revenir à l'ancien système. Le Conseil fédéral pense que des budgets détaillés sans informations sur les objectifs, les prestations et l'efficacité des unités administratives ne conviennent pas à une gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats. Par ailleurs, eu égard aux réformes administratives à la

¹⁷ 09.3705 Motion Carobbio Guscetti du 12.6.2009; 09.3706 Motion Kiener Nellen du 12.6.2009; 11.3060 Motion John-Calame du 7.3.2011.

¹⁸ FF 2009 7151, pp. 7208 ss.

Confédération et aux derniers développements dans les cantons suisses et les pays comparables de l'OCDE (cf. ch. 1.6 et 1.7), le retour à une simple gestion des ressources constituerait un pas en arrière difficile à légitimer.

1.5.2 **Maintien de la gestion duale**

Pour les mêmes raisons, le Conseil fédéral refuse de simplement consolider le portefeuille GMEB. Cette option permettrait uniquement à un nombre restreint d'unités administratives de bénéficier d'une marge de manœuvre opérationnelle étendue. L'hétérogénéité de la gestion administrative augmenterait, car on peut supposer que de nouveaux modèles de gestion ad hoc, sans lien général avec les processus et instruments de gestion supérieurs, verraient le jour au sein de l'administration. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que l'entretien et le développement de la GMEB au DFF et dans les départements qui dirigent des unités GMEB engendrent des coûts qui ne peuvent être répartis qu'entre un nombre limité d'unités administratives, nombre qui a même tendance à diminuer en raison d'externalisations et de réorganisations.

Pour le Conseil fédéral, la seule solution de rechange au NMG eût été une extension substantielle de la GMEB: un tel choix présuppose une analyse systématique visant à déterminer les unités administratives aptes à la GMEB (suppression du principe du libre choix). Pour ce faire, les critères d'adéquation actuellement fixés à l'art. 9 OLOGA devraient au préalable être examinés et éventuellement complétés. Dans un deuxième temps, les instruments de la GMEB devraient être simplifiés. En particulier, on devrait déterminer si les commissions législatives compétentes doivent vraiment être consultées à propos de chaque mandat de prestations. Des adaptations minimales des bases légales ne seraient dès lors pas exclues.

Cette solution de remplacement présente deux avantages: premièrement, sa charge initiale est plus faible. Deuxièmement, le maintien d'un système dual permet de mieux prendre en compte la définition différenciée des tâches des unités administratives et, en particulier, les possibilités restreintes d'une gestion axée sur les objectifs et les résultats pour les tâches transversales et celles qui concernent la préparation des politiques et l'assistance à la conduite.

Les inconvénients d'un système dual sont toutefois manifestes: celui-ci empêcherait systématiquement une gestion générale des finances et des prestations; l'introduction de nouveaux instruments comme le PITF serait plus difficile, voire impossible, car il n'y aurait aucun lien systématique entre les tâches et les finances dans une partie de l'administration. Il faudrait donc conserver le mandat de prestations de quatre ans, dont de nombreux groupes concernés (unité administrative, département, Conseil fédéral, commissions parlementaires) doivent actuellement se contenter en tant qu'instrument de gestion et qui ne répond guère à leurs attentes respectives. Par ailleurs, une partie de l'administration continuerait à ne pas bénéficier d'une flexibilité opérationnelle accrue. En cas de coexistence de deux modèles de pilotage et de deux concepts de rapports sur l'état des finances, la charge de gestion, la charge administrative et la transparence limitée pour le Parlement et l'opinion publique ne doivent pas non plus être sous-estimées. Enfin, les modèles duaux affectent l'instauration d'une culture administrative générale axée sur les prestations, l'efficacité et la rentabilité. Ils n'ont dès lors été observés aux niveaux national et international que pendant des phases pilotes et ont aujourd'hui largement disparu. Par ailleurs, suite à

la consultation des commissions concernées par le NMG, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion qu'un maintien du modèle dual actuel n'est guère prometteur. Si le NMG ne devait pas voir le jour, la conservation de la GMEB sous sa forme actuelle n'en serait pas pour autant garantie à moyen terme.

1.6 Gestion administrative axée sur les résultats dans les cantons

Depuis le milieu des années 1990, de nombreux cantons ont repris les idées et concepts de la nouvelle gestion publique et les ont, en général, partiellement ou entièrement mis en œuvre sous l'appellation «gestion administrative axée sur les résultats». Par rapport à la Confédération, aux villes et aux communes, les cantons affichent une intensité de réforme plus forte¹⁹ et, dans l'ensemble, une évolution très divergente en la matière: certains d'entre eux (par ex. Argovie, Lucerne, Soleure et Zurich) ont réformé en profondeur leur Parlement et leur administration dans un temps relativement court, alors qu'ailleurs, le processus de réforme a été plus lent, plus incomplet ou s'est même soldé par un abandon du projet, comme dans le canton de Saint-Gall.

1.6.1 Vue d'ensemble

Les modèles de planification et de pilotage actuels des cantons peuvent être classés en deux catégories de gestion administrative à l'aide de trois questions: premièrement, le parlement cantonal exerce-t-il la gestion principale – c'est-à-dire la gestion de la souveraineté et des prestations hors unités administratives externalisées – entièrement ou partiellement avec des enveloppes budgétaires? Deuxièmement, lorsque l'allocation des ressources n'est pas globalisée, la transparence des prestations dans le budget a-t-elle été accrue d'une autre manière qu'avec des enveloppes budgétaires et leurs mandats de prestations? Troisièmement, la planification financière à moyen terme a-t-elle été développée en vue d'un plan intégré des tâches et des finances? Les cantons peuvent être regroupés comme suit en fonction des réponses à ces questions:

¹⁹ Cf. Adrian Ritz, 2005: «10 Jahre New Public Management in den Schweizer Kantonen: Erfahrungen bei Parlament und Verwaltungskadern». In: Lienhard, Andreas et al. (éd.) 2005: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Berne: Haupt, pp. 47-67.

Instruments de planification et de pilotage des cantons

Etendue du pilotage combiné des prestations et des finances					
Pilotage de l'administration principale par enveloppes budgétaires					
Non					
Transparence accrue des prestations dans le budget			Oui		
Non			Pour certaines unités administratives	Pour toutes les unités administratives	
Oui					
Plan intégré des tâches et des finances	Oui	SG	BS, OW, VS	---	AG, BE, GR, LU SO, ZG, ZH
	Non	AI, AR, GL, JU, NE, NW, UR, VD	BL, GE	FR, SH, TI	SZ, TG
Types principaux de cantons:					
1	Planification financière et budgétisation classiques				
2	Développement de la budgétisation annuelle (informations sur les prestations, mandats politiques de prestations, enveloppes budgétaires)				
3	Développement de la planification à moyen terme (tâches, mesures, projets)				
4	Plan intégré des tâches et des finances avec enveloppes budgétaires pour toutes les unités administratives				

On distingue quatre types principaux – ou groupes de cantons – dans la planification et le pilotage des finances et des prestations:

- *planification financière et budgétisation structurées de manière classique*: huit cantons, à savoir Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Glaris, Jura, Neuchâtel, Nidwald, Uri et Vaud, n'ont ni enveloppes budgétaires ou informations séparées sur les prestations ni planification financière étendue. Lors de l'examen du budget, ces parlements cantonaux ne disposent pas de renseignements sur les prestations préparés systématiquement – par groupe de produits ou de prestations;
- *budgétisation modernisée*: cinq cantons, à savoir Fribourg, Schaffhouse, Schwyz, Tessin et Thurgovie, ont pour tout ou partie globalisé leurs budgets annuels de fonctionnement; le canton de Bâle-Ville procède de même (cf. plus loin). Jusqu'à présent, les cantons de Bâle-Campagne et de Genève ont certes conservé une spécification détaillée du budget, mais leur rapport sur l'état des finances est complété par des informations sur les tâches et les programmes;
- *planification financière modernisée*: quatre cantons, à savoir Bâle-Ville, Obwald, Saint-Gall et Valais, complètent leur planification financière par des informations sur les tâches, les mesures et les projets. Le canton de Bâle-Ville connaît une planification stratégique du Conseil d'Etat à moyen terme, c'est-à-dire un programme de législature comportant des orientations, des objectifs et des mesures remis à jour et chiffrés chaque année dans le budget. Le canton de Saint-Gall présente les axes de sa planification et des informations complémentaires à un niveau très agrégé, dans un document de planification séparé, comme le fait actuellement la Confédération avec le plan financier de la législature. Même sans enveloppe budgétaire, les trois autres cantons affichent une transparence accrue des prestations dans leur budget annuel;
- *plan intégré des tâches et des finances avec enveloppes budgétaires généralisées*: sept cantons, à savoir Argovie, Berne, Grisons, Lucerne, Soleure,

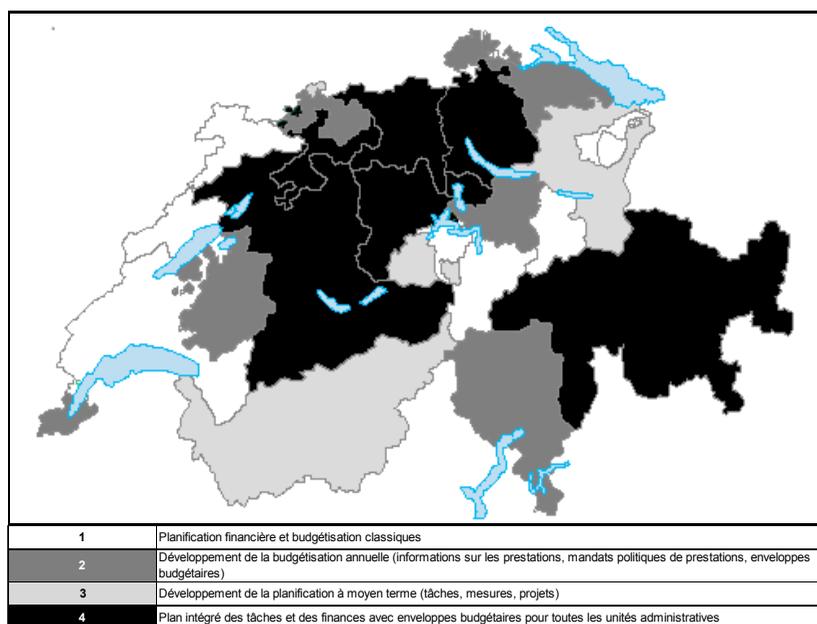
Zoug et Zurich, utilisent tant des enveloppes budgétaires pour toutes les unités administratives que des planifications financières modernisées avec un lien étroit entre les tâches et les prestations des directions et offices.

Dans l'ensemble, 18 cantons ont adapté directement ou indirectement les instruments de gestion budgétaire. Les parlements cantonaux qui ont lié la réforme des instruments de pilotage à une restructuration des commissions parlementaires, c'est-à-dire à la mise en place de commissions techniques permanentes, ont nettement augmenté leurs capacités de pilotage²⁰.

Le degré d'application des réformes de gestion publique dans les cantons se présente comme suit sur la carte de la Suisse, en fonction des quatre types principaux ou groupes de cantons:

Figure 7

Etat des réformes de gestion publique dans les cantons



1.6.2 Comparaison des modèles de pilotage choisis par les cantons

Six cantons (Argovie, Berne, Genève, Lucerne, Valais et Zurich) ont été comparés à l'aide de différents critères pour mettre en évidence certaines caractéristiques des modèles de pilotage cantonaux. Les considérations qui suivent se fondent sur des

²⁰ Cf. Kuno Schedler, 2012: «15 Jahre NPM – was haben die Parlamente daraus gemacht?». In: Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 15^e année, n° 2, août 2012, pp. 4–7.

entretiens téléphoniques avec les administrations cantonales des finances, menés et exploités par le Centre de compétence en administration publique de l'Université de Berne (prof. Adrian Ritz). Un exposé détaillé fait l'objet de l'annexe 6.

Portée et exceptions

Quatre des six parlements cantonaux gèrent les unités administratives à l'aide d'enveloppes budgétaires comportant des mandats de prestations politiques. Le Valais n'a pas d'enveloppe budgétaire, mais des mandats de prestations politiques (Grand Conseil), stratégiques (Conseil d'Etat) et opérationnels (départements). Le canton de Genève applique, quant à lui, une autre forme de gestion basée sur une planification politique et un pilotage des programmes, également sans enveloppe budgétaire. Les gouvernements des cantons de Berne, de Lucerne et du Valais gèrent les unités au sein de l'administration par des conventions de prestations, alors que les cantons d'Argovie et de Zurich y renoncent. Tous les cantons, y compris Genève et le Valais, fixent des objectifs de prestations et d'efficacité. Toutefois, pour les tâches transversales et celles d'état-major, le canton de Berne ne définit aucun objectif d'efficacité et ne mesure pas les résultats correspondants. Ces six cantons disposent d'une planification pluriannuelle des tâches et des finances, qui est adaptée régulièrement.

Les modèles de pilotage des six cantons englobent toute l'administration principale; les établissements autonomes en sont exclus. Le canton du Valais exclut également les tribunaux et le ministère public.

Solution NMG:

Des enveloppes budgétaires concernant le domaine propre et des groupes de prestations assortis d'objectifs de prestations, d'efficacité et de projet seront mis en place dans toutes les unités administratives de l'administration fédérale centrale.

Lien entre les instruments de planification et de pilotage politiques

Dans les cantons d'Argovie, de Berne, de Lucerne et de Zurich, le plan (intégré) des tâches et des finances et le budget sont systématiquement liés, car ces deux instruments sont exposés de manière concise dans le même rapport. Les cantons de Genève et du Valais présentent leur budget annuel séparément, mais la planification à moyen terme n'a pas le même poids que celui-ci; elle est donc plus courte et plus focalisée.

Les cantons d'Argovie, de Lucerne et de Zurich formulent également des objectifs de développement à long terme à l'aide de lignes directrices et d'axes de développement, et ils les mettent en relation avec la planification à moyen terme des axes de la législation.

Deux axes clairs se dessinent dans tous les cantons: le lien entre le programme de la législature et le plan des tâches et des finances, d'une part, et le lien entre la planification à moyen terme et le budget annuel, d'autre part.

Solution NMG:

Le budget et le plan financier sont regroupés dans un document, comme dans les cantons d'Argovie, de Berne, de Lucerne et de Zurich. De plus, le rapport sur l'état des finances est davantage lié à la planification des projets. Les objectifs annuels du Conseil fédéral continueront toutefois de constituer un document distinct.

Critères décisionnels relatifs aux prestations

Il existe des différences importantes dans le pilotage parlementaire des prestations, c'est-à-dire des mandats de prestations politiques dans leur ensemble ou des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles: dans les cantons d'Argovie, de Genève, de Lucerne et du Valais, le Parlement décide de toutes les informations et de tous les objectifs relatifs aux prestations, tandis que dans le canton de Zurich, il ne statue que sur certains objectifs de prestations (sans valeur prévisionnelle). En revanche, il n'y a aucune décision budgétaire concernant les prestations dans le canton de Berne.

Certains parlements cantonaux peuvent influencer sur l'évolution pluriannuelle des groupes de tâches ainsi que des groupes de prestations ou de produits à l'aide d'outils d'intervention parlementaire nouveaux ou adaptés: Argovie approuve avec le plan des tâches et des finances les axes de développement pluriannuels (objectifs de prestations et d'efficacité compris) de chaque groupe de tâches. En Valais, le Parlement fixe les mandats de prestations politiques pluriannuels pour chaque unité administrative; le gouvernement définit les mandats de prestations stratégiques et les responsables de département, les mandats de prestations opérationnels.

Solution NMG:

Le cas échéant, l'Assemblée fédérale peut fixer des objectifs en matière de prestations ainsi que des valeurs cibles.

Informations et décisions budgétaires sur les charges de personnel et d'informatique

Les six cantons présentent les charges de personnel à des niveaux d'agrégation très différents: les cantons de Berne et de Genève les répertorient de la manière la plus détaillée, au niveau des groupes de produits ou des programmes. Le canton de Zurich expose, quant à lui, les modifications dans chaque unité administrative. Les cantons d'Argovie et de Lucerne les exposent au niveau des groupes de tâches. Le canton du Valais mentionne les modifications par unités administratives, mais non par groupes de produits. Par ailleurs, tous les cantons précisent dans leur budget le nombre total de personnes employées ou d'équivalents plein temps – mais le tableau des effectifs de l'administration ne fait nulle part l'objet d'une décision séparée.

Cinq des six parlements décident des charges de personnel gérées de manière centralisée, par exemple en ce qui concerne les mesures salariales centrales. En revanche, dans le canton d'Argovie, une décision complémentaire porte sur le pourcentage moyen des augmentations de salaires. Enfin, dans le canton de Genève, les charges

de personnel font partie intégrante de la décision budgétaire au niveau du programme.

Les réglementations cantonales sont également hétérogènes pour les charges d'informatique: en général, seuls les budgets des fournisseurs de prestations interdépartementaux et de certains grands projets informatiques des unités administratives sont indiqués séparément. En revanche, les charges d'informatique des tâches, groupes de prestations ou groupes de produits ne sont plus présentées de manière systématique et détaillée. Dans le canton de Genève, toutes les charges d'informatique sont adoptées dans le cadre du budget du programme «*Développement et gestion des systèmes informatiques*».

Solution NMG:

L'enveloppe budgétaire de chaque unité administrative est ventilée entre les principaux groupes de comptes dans le nouveau budget assorti d'un PITF, à savoir entre les charges de personnel, de conseil et d'informatique. Le cas échéant, celles-ci peuvent être fixées séparément par le Parlement. Pour les projets et objets de plus grande envergure, des crédits peuvent également être soumis au Parlement en dehors des enveloppes budgétaires (cf. art. 30a, al. 5, P-LFC).

Marges de manœuvre opérationnelles comme incitations à une action économique

Dans cinq des six cantons, les marges de manœuvre opérationnelles ont été considérablement élargies. Ces cantons connaissent: a) la compensation des charges supplémentaires par des recettes supplémentaires au titre des prestations; b) le report de soldes de crédits sur l'année suivante, notamment en ce qui concerne les crédits de projets; c) le transfert de crédits entre les unités administratives.

Dans deux des six cantons, les unités administratives peuvent de surcroît constituer des réserves: dans le canton d'Argovie, le parlement décide des groupes de tâches éligibles; dans le canton de Zurich, le gouvernement peut présenter des propositions dans ce sens au parlement, en respectant des limites maximales.

La réglementation la plus restrictive est celle du canton de Genève, mais là encore, il est possible de reporter sur l'année suivante 75 % des soldes de crédits concernant les dépenses générales s'il s'agit d'un projet pluriannuel adopté par le parlement dans le cadre d'un programme.

Solution NMG:

De manière générale, il est désormais possible de compenser les charges supplémentaires par des revenus supplémentaires liés aux prestations durant le même exercice et de constituer des réserves à partir de soldes de crédits en vue de leur libre utilisation pour atteindre des objectifs dans le domaine propre les années suivantes.

1.6.3 Développement des modèles de pilotage dans les cantons d'Argovie et de Berne

Canton d'Argovie

En août 2007, le Grand Conseil du canton d'Argovie a demandé une évaluation de l'introduction d'une gestion axée sur les résultats pour déterminer dans quelle mesure le nouveau système avait amélioré la capacité de pilotage politique par rapport à l'ancien système en place avant 2005. Cette évaluation externe devait également montrer au Parlement les possibilités d'optimisation de la nouvelle gestion axée sur les résultats.

Econcept, la société zurichoise mandatée pour l'évaluation, a estimé dans son rapport final²¹ que la gestion axée sur les résultats était, dans l'ensemble, bien appliquée en Argovie: les instruments de pilotage correspondent aux méthodes de pointe, même en comparaison intercantonale; les difficultés d'utilisation sont également d'une ampleur comparable. Près de 70 % des membres du Grand Conseil interrogés ont pu se familiariser correctement avec les nouveaux instruments ces dernières années, à savoir le schéma directeur de développement, le rapport de planification et le plan des tâches et des finances. Ce dernier a permis au Parlement de participer à la planification gouvernementale à moyen terme et le pilotage politique du budget s'est amélioré en général. Parmi les personnes interrogées, 60 % pensent que les trois nouveaux instruments suffisent pour piloter les groupes de tâches, mais ils souhaitent un plan des tâches et des finances plus facile à appliquer et plus lisible. Ses paramètres de pilotage devraient également être améliorés²².

La révision du 5 juin 2012 des lois, décrets et ordonnances (entrée en vigueur le 1^{er} août 2013 pour le plan des tâches et des finances 2014–2017) a permis aussi bien de simplifier dans la mesure du possible les instruments, les procédures et les compétences du gouvernement et du parlement que d'introduire la présentation des comptes conformément aux normes du MCH2. Dans le sillage de cette simplification, le nombre des niveaux de gestion a été ramené de trois à deux: si le plan des tâches et des finances présentait auparavant les groupes de tâches et de produits, de même que les produits, il ne mentionnera plus à l'avenir que les groupes de tâches (structuration politique, généralement par offices) et les groupes de prestations (subdivision interne). La décision budgétaire du Grand Conseil porte sur les groupes de tâches, et le législateur se contentera comme aujourd'hui de prendre connaissance des chiffres de la planification relative aux groupes de prestations. Le Grand Conseil base sa décision budgétaire sur les groupes de tâches et prendra uniquement acte des chiffres de la planification pour les groupes de prestations. Il approuve les autres postes de crédits sous la forme de petits crédits pour des projets uniques ou des dépenses récurrentes et sous la forme de dépenses et revenus indépendants des prestations, tels que les charges financières, le produit fiscal, etc.

Canton de Berne

Dès l'introduction de la Nouvelle gestion publique (NOG) au 1^{er} janvier 2005, le Conseil-exécutif du canton de Berne s'était engagé à «présenter, au plus tard en

²¹ Canton d'Argovie, bureau du Grand Conseil, 2009: Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV). Rapport final du 19 février 2009.

²² Canton d'Argovie, Conseil exécutif, 2011: Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF); révision. Message du Conseil d'Etat du 27 avril 2011.

2013, une appréciation générale critique du nouveau modèle» de gestion²³. L'évaluation, également confiée à Econcept (Zurich), montre que, dans l'ensemble, la NOG n'a pas répondu aux attentes, sans doute exagérées: le Conseil-exécutif et le Grand Conseil ne gèrent les diverses prestations de l'administration ni au moyen des finances des groupes de produits et produits, ni au moyen des objectifs en matière de prestations et de résultats. «Le pilotage politique continue de se faire au moyen des instruments traditionnels, que sont les motions, les postulats, la procédure législative, les planifications sectorielles ou les stratégies thématiques. Le pilotage financier intervient essentiellement via les grandeurs agrégées dans le budget cantonal, comme le solde du compte de fonctionnement, les investissements nets, le solde de financement, les charges de personnel, les charges de biens, services et marchandises ou la fiscalité»²⁴.

Le Grand Conseil constate que, en raison d'une mise en œuvre peu cohérente de la NOG, on a vu apparaître un système hybride comportant des éléments tant de la gestion traditionnelle que de la nouvelle gestion de l'administration, qui se révèle trop compliqué pour un système de pilotage et nécessite un contrôle de gestion très lourd. De plus, les personnes interrogées estiment que la séparation entre les pilotages opérationnel et stratégique n'est pas applicable dans la gestion politique courante: le Parlement veut influencer sur l'exécution opérationnelle des tâches dans l'administration, tout comme celle-ci et le gouvernement souhaitent peser sur la définition de la stratégie au Parlement.

Malgré les critiques relatives à la NOG, le Conseil-exécutif et la Commission des finances du Grand Conseil n'entendent pas revenir à l'ancien système: le lien systématique entre les finances et les prestations, qui sont divisées en groupes de produits et en produits, a notablement accru la transparence de l'action de l'Etat. Par ailleurs, l'administration a changé de culture en orientant davantage son action sur la clientèle, vis-à-vis de laquelle elle se montre plus prévenante: cet acquis ne doit pas être remis en cause.

Le Conseil exécutif souhaite optimiser et développer la NOG de la façon suivante²⁵:

- réduction d'un tiers du nombre des groupes de produits, soit 60 groupes au lieu de 90;
- remplacement des objectifs de prestations et de résultats et de leurs indicateurs, valeurs cibles et valeurs effectives par des informations générales et intelligibles sur les prestations dans le budget et son plan des tâches et des finances ainsi que dans le rapport de gestion avec les comptes annuels;
- simplification des marges contributives à quatre niveaux de chaque groupe de produits pour épurer et réorganiser le budget et son plan des tâches et des finances, ainsi que le rapport de gestion avec les comptes annuels.

Le Grand Conseil du canton de Berne a approuvé le 3 juin 2013 une révision totale de la loi sur le Grand Conseil, qui prévoit que le plan des tâches et des finances sera

²³ Canton de Berne, Direction des finances 2012: Evaluation et optimisation de la nouvelle gestion publique (NOG). Rapport (version destinée à la procédure de consultation) du Conseil-exécutif du 19 octobre 2012.

²⁴ Canton de Berne: évaluation de la Nouvelle gestion publique (NOG) - La Nouvelle gestion publique n'a pas répondu aux attentes, communiqué de presse du 5 juillet 2011.

²⁵ Direction des finances du canton de Berne, lettre du 19 octobre 2012 accompagnant la mise en consultation de l'évaluation de la NOG et de la modification de la LFP.

dorénavant soumis au Grand Conseil pour approbation. L'examen de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) n'est pas encore terminé.

Conclusion

Les expériences des cantons d'Argovie et de Berne montrent que des modèles de gestion et des instruments de pilotage trop complexes créent des illusions de gestion en ce qui concerne tant les finances que les prestations, auxquelles on ne peut remédier. Une première illusion a été que l'on s'imaginait pouvoir piloter directement et précisément les finances par des objectifs quant aux prestations et aux résultats. Une deuxième illusion a été la prétention de vouloir séparer les niveaux décisionnels stratégique et opérationnel au moyen des nouveaux instruments de pilotage.

Le NMG a été conçu sur la base des propres expériences de la Confédération en matière de GMEB et des expériences cantonales de gestion administrative axée sur les résultats. Le Conseil fédéral veut un modèle simple et pragmatique comportant un nombre restreint d'instruments et de rapports utiles. Un pilotage sûr avec un PITF reste garanti, car l'essentiel de la gestion des crédits est conservé: il sera simplement complété d'informations concernant les prestations et de planifications à moyen terme. En premier lieu, le Parlement pourra ainsi mieux évaluer les objectifs et résultats à moyen terme de l'action de l'administration, sous l'angle des finances et sous celui des prestations. Le NMG offre par ailleurs au Parlement une nouvelle possibilité pour prendre des décisions concernant des groupes de prestations et pour leur fixer des objectifs, ce qui complètera le pilotage financier du budget sans le remplacer. L'administration sera gérée au moyen de conventions de prestations légères qui n'exigeront pas un flux massif de rapports ni un surcroît de bureaucratie.

1.7 Evolution internationale en matière de gestion publique et de budgétisation axée sur les performances

1.7.1 Vue d'ensemble

Sur le plan international, les réformes politiques et administratives des 30 dernières années suivent généralement la philosophie de la nouvelle gestion publique, mais leur mise en œuvre est loin d'être uniforme. La diversité des approches est due en premier lieu aux profondes différences structurelles et culturelles des systèmes politico-administratifs. Dans des Etats unitaires tels le Danemark, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Nouvelle-Zélande ou les Pays-Bas, les réformes sont abordées et appliquées autrement que dans des Etats fédéraux tels que l'Australie, le Canada ou les Etats-Unis. De même, les formes de gouvernement et la nature des relations entre les gouvernements et les responsables de l'administration ont une grande influence. Des réformes administratives vastes et profondes sont plus faciles à mettre en œuvre dans des systèmes politico-administratifs centralisés avec des gouvernements majoritaires et une dépendance personnelle relativement forte de la direction administrative vis-à-vis de la direction politique. En Suisse par contre, dont les systèmes de gouvernement et d'administration sont conçus de manière fondamentalement différente, le succès des réformes ne s'obtient que par un processus lent et graduel.

Malgré des différences notables, les réformes budgétaires appliquées dans plusieurs Etats ces dernières années peuvent être considérées comme des efforts visant à résoudre trois problèmes fondamentaux:

- des tâches nouvelles et supplémentaires sont décidées de manière régulière et isolée sans que les conséquences sur le budget total et le financement par les recettes fiscales ne soient immédiatement visibles dans leur ensemble (d'un point de vue économique, il s'agit du problème des ressources communes);
- les collectivités en aval telles que les régions et les communes espèrent également que l'Etat central et la Banque centrale proposeront des aides financières et un effacement de la dette en cas d'urgence (problème de l'aléa moral, *moral hazard*);
- les politiciens et les cadres de l'administration ignorent, par ailleurs, si les ressources financières de l'Etat seront utilisées économiquement et efficacement dans chaque cas (problème de l'agent principal).

Pour résoudre ces problèmes, les 34 pays de l'OCDE ont entrepris plusieurs actions afin d'améliorer le cadre institutionnel, les instruments et les processus de planification et de budgétisation. Au premier plan des mesures figurent l'introduction de règles fiscales, la réforme du fédéralisme (financier) et l'imputation comptable à l'exercice concerné. Par rapport à ces options de réformes, la Suisse joue un rôle pionnier sur le plan international (cf. ch. 1.1.4, 1.1.5 et 1.1.8).

En revanche, pour l'une des réformes engagées par les pays de l'OCDE, censée contribuer à résoudre le problème de l'agent principal en même temps que la méthode de la comptabilité et du budget d'exercice (*accrual budgeting and accounting*), la Confédération accuse un certain retard: il s'agit de l'orientation plus marquée de la budgétisation et de la planification financière vers les prestations et les résultats (budgétisation axée sur les performances). Les réflexions ci-après sur le développement de la budgétisation axée sur les performances reposent, d'une part, sur une étude bibliographique confiée à l'Institut de gestion systématique et de gouvernance publique (*Institut für Systemisches Management und Public Governance*) de l'Université de Saint-Gall (prof. Kuno Schedler) et, d'autre part, sur un document de travail de l'OCDE pour une conférence des Hauts responsables du budget²⁶.

1.7.2 Budgétisation axée sur les performances

La budgétisation axée sur les performances (*performance budgeting*) peut prendre différentes formes. L'OCDE en dénombre trois manifestations idéales:

- *rappports sur l'état des finances avec informations sur les prestations (pre-sentational performance budgeting)*: les rapports sur l'état des finances incluent des informations sur les prestations, qui ne sont toutefois que des informations d'arrière-plan, qui servent d'une part à répondre à l'obligation de rendre compte et d'autre part au dialogue avec le pouvoir législatif et le public sur les dépenses de l'Etat et le programme de la législature. Ces

²⁶ OCDE, 2012: Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/2012, OCDE, Working Party of Senior Budget Officials, 22.11.2012.

informations figurent généralement dans les annexes et la documentation complémentaire des rapports;

- *budgetisation avec informations sur les prestations (performance-informed budgeting)*: les informations sur les prestations sont utilisées systématiquement avec d'autres renseignements pour motiver et expliquer les propositions budgétaires. Elles sont importantes pour les décisions budgétaires. Elles ne justifient toutefois pas nécessairement les besoins, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de lien automatique et mécanique entre les objectifs et les besoins en ressources; l'allocation de ces dernières reste une décision politique. Ces informations figurent généralement dans les rapports sur l'état des finances;
- *budgetisation axée directement sur les prestations (direct performance budgeting)*: affectées à des prestations précises, les ressources sont mesurées en fonction des résultats prévus ou obtenus. Cette forme de budgetisation n'est utilisée que dans un nombre limité de pays de l'OCDE, et uniquement dans des domaines de tâches spécifiques tels que la formation ou la santé, où le nombre de classes ou de patients détermine l'allocation des ressources. En général, ces informations sur les prestations figurent, elles aussi, dans les rapports sur l'état des finances.

La budgetisation axée sur les performances est mise en œuvre dans les différents pays à l'aide notamment des instruments suivants²⁷:

- *constitution du programme*: de nouvelles subdivisions appropriées sont établies dans le budget et le compte en fonction des catégories d'extrants pertinentes sur les plans politique et opérationnel pour présenter les objectifs et les résultats concernant les prestations, l'efficacité et les projets;
- *enveloppes budgétaires*: des enveloppes budgétaires et des marges de manœuvre sont fixées pour l'utilisation des ressources dans le domaine propre des unités administratives afin de renforcer la responsabilité liée aux résultats du côté des prestations;
- *perspectives à moyen terme*: les stratégies et les planifications à moyen terme ont gagné en importance, car les prestations ne peuvent souvent pas être modifiées à court terme et les effets d'un changement de politique ne sont généralement visibles qu'après un certain temps;
- *conventions de prestations*: des conventions de prestations sont conclues entre les ministères et l'administration – et en contrepartie, une plus grande marge de manœuvre opérationnelle est accordée – pour ancrer les informations sur les prestations dans les processus de gestion et de budgetisation.
- *pilotage des ressources*: une planification renforcée des prestations ne remplace pas la maîtrise des dépenses; des instruments tels que des règles budgétaires, des plafonds de dépenses et d'autres directives hiérarchiques spécifiques aux ressources demeurent indispensables.

Les expériences acquises dans les pays de l'OCDE montrent que la budgetisation axée sur les performances s'accompagne de différents défis pour lesquels il n'existe généralement aucun remède miracle. L'une des difficultés majeures est de définir

²⁷ Op. cit., pp. 15 ss.

des objectifs de prestations simples, mesurables et intelligibles, qui au regard des résultats escomptés se révèlent pertinents et révélateurs. On risque par ailleurs une exacerbation des rivalités et une mise en péril de la nécessaire collaboration entre les ministères.

Les principaux enseignements de l'OCDE se traduisent par les observations suivantes:

- chaque pays doit adapter la budgétisation axée sur les performances à ses propres conditions-cadres et objectifs;
- sauf en matière de formation et de santé, il n'existe généralement aucun lien direct ou mécanique entre les prestations et les crédits inscrits au budget; les informations sur les prestations complètent ici les budgets des unités administratives;
- dans tous les cas, les informations sur les prestations constituent des points d'ancrage pour les instruments de gestion internes à l'administration et pour l'établissement des comptes. Elles forment une base pour définir à moyen et long termes les priorités de politique budgétaire, pour les examens réguliers des tâches et des prestations ou pour les évaluations.

Le développement de la budgétisation axée sur les performances dans la zone de l'OCDE permet de conclure que les informations systématiques sur les prestations et les finances, combinées à un fédéralisme financier fonctionnel, des règles budgétaires sévères et une comptabilité et une présentation des comptes transparentes comptent aujourd'hui parmi les bases indispensables d'un pilotage budgétaire axé sur les objectifs et les résultats.

1.8 Mise en œuvre du NMG

1.8.1 Travaux préparatoires de l'administration fédérale

En 2012, l'organisation de projet interdépartementale mise en place par le Conseil fédéral a principalement élaboré le concept détaillé du NMG, approuvé par le comité de pilotage en novembre 2012, avant de constituer la base du présent message. Entre novembre 2012 et janvier 2013, les départements et les unités administratives ont entamé les travaux de mise en œuvre en établissant un catalogue provisoire de leurs groupes de prestations (cf. annexe 2). Ce mandat avait deux objectifs: premièrement, présenter le concept du NMG sur un large front. Deuxièmement, le résultat correspondant permet de mieux cerner le nouvel élément de pilotage des groupes de prestations en vue d'une évaluation politique du nouveau modèle de gestion. Les départements et les unités administratives ont pu de la sorte mettre à profit l'année 2013 pour une analyse de la situation et des besoins dans la perspective de la réalisation et de l'introduction du NMG.

Au niveau global du projet, les thèmes de travail suivants ont été définis et planifiés en collaboration avec les départements:

- *définition des groupes de prestations* avec précision des mandats de base, des objectifs, des indicateurs, des valeurs cibles, des chiffres-clés et des informations contextuelles (élaboration de mars à août 2014; contrôle de qualité et consolidation de septembre à décembre 2014; éventuellement, élaboration du projet destiné à la consultation à l'intention du Parlement

[consultation de janvier à juin 2015, cf. ci-après]); mise en œuvre des résultats de la consultation de juillet à décembre 2015;

- *adaptation du pilotage financier, de la gestion et du contrôle de gestion*, c'est-à-dire des processus décentralisés et centralisés de planification, de budgétisation et d'exécution, des processus de gestion par conventions de prestations et, si nécessaire, de la structure des coûts et de l'imputation des prestations dans les unités administratives (élaboration en 2015 et 2016);
- *établissement du budget assorti d'un PITF 2017–2020* précisant les charges, les revenus et les objectifs pour chaque groupe de prestations (élaboration de janvier à avril 2016; validation et établissement du rapport de mai à août 2016; débats et décision au Parlement de septembre à décembre 2016) et *élaboration de la convention de prestations 2017*;
- *exécution du budget 2017 et établissement du compte d'Etat 2017* (élaboration en janvier et février 2018).

Simultanément, le DFF (AFF) élaborera les prescriptions principales – ordonnances, instructions, manuels, etc. – et organisera des séances d'information et de formation, qui viseront à soutenir le changement de culture administrative et qui continueront à avoir lieu même après l'introduction du NMG.

1.8.2 Consultation des commissions parlementaires

Lors des consultations des commissions parlementaires, on a beaucoup insisté sur l'information et la formation des membres du Parlement et sur l'association des Chambres fédérales à la mise en place des instruments parlementaires de pilotage: la Commission des institutions politiques du Conseil national a explicitement demandé qu'avant qu'un premier budget assorti d'un PITF soit soumis au Parlement, ce dernier ou ses commissions soient consultés à propos des groupes de prestations, des objectifs, des indicateurs, des valeurs cibles, des chiffres-clés et des informations contextuelles. On a souvent exprimé des doutes quant à la possibilité pour l'administration de définir immédiatement et par elle-même des groupes de prestations et des objectifs politiquement acceptables et pouvant faire l'objet d'un pilotage. On a également fait valoir l'importance politique et la difficulté pratique de définir des indicateurs et valeurs cibles pertinentes pour fixer des objectifs politiques.

Le Conseil fédéral est disposé à entrer en matière sur cette requête. Il juge que le moment idéal pour une consultation des commissions parlementaires compétentes serait le premier semestre de 2015 (cf. plus haut). En approuvant le présent message, le Conseil fédéral a adressé une lettre aux présidents du Conseil national et du Conseil des Etats en leur demandant si le Parlement souhaitait vraiment une consultation, compte tenu que, dans ce cas, le NMG ne pourrait être mis en œuvre avant le 1^{er} janvier 2017. Prévoyant une réponse affirmative, le Conseil fédéral a d'ores et déjà adapté le calendrier de mise en œuvre à cette nouvelle date. Il est vrai que ce délai supplémentaire offrira aussi des avantages sur le plan technique dans la mesure où il laissera davantage de temps pour la mise en place de l'infrastructure informatique et l'élaboration d'ordonnances, d'instructions, de manuels et de moyens didactiques.

Loi du 7 octobre 2005 sur les finances²⁸*Art. 1, al. 2, let. a, ch. 2*

La mention de la gestion du budget axée sur les objectifs et les résultats dans cet article entérine l'introduction du NMG et les améliorations connexes de la planification et du pilotage politiques par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale.

Les compétences de l'Assemblée fédérale en matière de finances, conférées par l'art. 167 de la Constitution fédérale, ne sont pas remises en question.

Art. 2, let. b^{bis}

L'extension du champ d'application de la loi au Ministère public de la Confédération et à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération a été omise lors de l'adoption de la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales²⁹. Cette lacune est comblée par l'ajout des deux entités dans l'énumération de l'art. 2.

Art. 3, al. 7

Chaque unité administrative rassemble les prestations qu'elle doit fournir dans des groupes de prestations formant une unité matérielle, selon des critères de ventilation clairement définis. Ces groupes constituent un élément important du nouveau modèle de gestion, car ils sont au cœur du pilotage financier de l'administration par l'Assemblée fédérale. Celle-ci peut ainsi modifier les objectifs proposés et les indicateurs de leur réalisation pour chaque groupe de prestations et, partant, adapter les charges et les revenus correspondants (cf. à ce sujet le commentaire de l'art. 29, al. 2).

Art. 19, al. 1, let. d, et al. 4

La planification financière englobe désormais les groupes de prestations et les objectifs des unités administratives. Cet ajout découle de l'intégration du plan financier dans le budget. Les groupes de prestations présentent non seulement les exigences pour l'exercice budgétaire, mais également celles des trois années suivantes. Grâce au regroupement formel du budget et du plan financier, l'Assemblée fédérale verra plus facilement l'évolution financière à moyen terme du budget fédéral. Elle disposera ainsi d'un aperçu complet des charges, des recettes, des revenus et des dépenses non seulement pour l'exercice budgétaire, mais encore quant à leur évolution prévue durant la période du plan financier.

L'al. 4 corrige un renvoi erroné. Cette disposition doit renvoyer à l'art. 146, al. 4, LParl³⁰ et non à son al. 5.

²⁸ RS 611.0

²⁹ RS 173.71

³⁰ RS 171.10

Art. 29, al. 2

Cette disposition reprend les possibilités offertes aux unités GMEB par l'art. 42, al. 2, LFC en vigueur de gérer leurs charges et leurs revenus par groupes de prestations et étend ces possibilités aux prestations. Dès lors, l'Assemblée fédérale pourra, en fonction des besoins, confirmer ou modifier les objectifs, les indicateurs et les valeurs cibles, de même que les charges et revenus (au lieu des coûts et des produits comme pour la GMEB), pour chacun des groupes de prestations et pour l'année budgétaire. Les objectifs retenus dans la planification sont répertoriés en annexe de l'arrêté fédéral concernant le budget.

Cette définition des objectifs renforce le lien entre les informations budgétaires sur les prestations et le PITF. Sans arrêté de planification, ces informations ont une simple valeur matérielle; avec cet arrêté, elles constituent une décision politique à laquelle le Conseil fédéral ne peut déroger que dans des cas exceptionnels, toute dérogation devant être justifiée.

Art. 30, al. 3

En vertu de la teneur (inchangée) de l'art. 30, al. 2, LFC, le budget sert à autoriser les charges et les dépenses d'investissement, et à évaluer les recettes et les revenus d'investissements. L'essentiel du contenu du budget est ainsi défini. L'art. 30, al. 3, règle la ventilation des montants concernés. Ces indications devront encore être fournies pour chaque unité administrative (art. 30, al. 3, let. a, P-LFC). Le budget d'une unité administrative restera ainsi subdivisé en postes budgétaires, correspondant notamment aux crédits budgétaires pour les charges et les dépenses et aux prévisions de recettes et de revenus, qui devront être détaillés de manière pertinente pour le processus de décision politique (art. 30, al. 3, let. b, P-LFC). Les crédits budgétaires seront regroupés en fonction de leur destination; à cet égard, il conviendra notamment de distinguer entre les crédits budgétaires destinés respectivement au domaine propre, aux transferts, aux charges financières et aux transactions extraordinaires. Les estimations de revenus et de recettes seront regroupées en fonction de leur provenance; on distinguera en particulier entre les recettes fiscales, les patentes et concessions, les revenus financiers et les transactions extraordinaires.

Les critères de ventilation actuels relatifs à «la nature des charges et des revenus» (art. 30, al. 3, let. b, LFC) et à «la nature des dépenses et des recettes d'investissement» (art. 30, al. 3, let. c, LFC) ne figureront plus dans la loi. Ils restent cependant déterminants pour l'agencement du plan comptable général au sens des art. 63, al. 2, let. a, LFC et 33 OFC. Il sera donc encore possible de voir si un crédit budgétaire concerne des charges ou des investissements. Sur un plan général, la nouvelle structure des postes budgétaires devrait améliorer la lisibilité et offrir davantage de transparence. Le contenu informatif n'est pas remis en question.

Art. 30a Enveloppe budgétaire

L'al. 1 confirme le principe du pilotage financier par enveloppe budgétaire pour tous les domaines propres des unités administratives sans rien changer cependant au pilotage dans le domaine des transferts. Chaque unité administrative dispose ainsi d'une plus grande marge de manœuvre pour utiliser les ressources de manière économique et efficace dans son domaine propre, conformément aux moyens alloués par l'Assemblée fédérale dans le cadre des enveloppes budgétaires. Les unités admi-

nistratives sont notamment libres de procéder en cours d'année à des transferts entre les différents types de charges (par ex. entre les charges d'exploitation et les charges informatiques) ou entre les groupes de prestations au sein de leur enveloppe budgétaire. L'Assemblée fédérale peut restreindre cette marge de manœuvre sur la base de l'art. 25, al. 3, LParl, par exemple en fixant le montant des charges de personnel pour une unité administrative.

Selon l'art. 2 P-LFC, l'Assemblée fédérale, les tribunaux fédéraux, le Ministère public de la Confédération et l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération sont assujettis à la loi. En vertu de l'art. 142, al. 2, LParl, ils établissent toutefois leur budget de manière autonome. Par conséquent, la nouvelle gestion financière à l'aide d'enveloppes budgétaires s'applique par analogie à ces institutions.

L'al. 2 définit le contenu des enveloppes budgétaires. En principe, chaque unité administrative gère deux enveloppes budgétaires. La première couvre les charges de fonctionnement (par ex. les charges de personnel, les charges de biens et services et les charges d'exploitation, les amortissements) de même que les investissements dans le domaine propre (par ex. l'aménagement des places de travail). La seconde enveloppe budgétaire couvre les recettes de fonctionnement du domaine propre (par ex. les émoluments et les compensations pour prestations de services) et les revenus d'investissements du domaine propre (au titre par ex. des désinvestissements). Les charges de transfert et les charges financières, notamment, sont exclues des enveloppes budgétaires.

L'al. 3 prévoit une réglementation spécifique pour les unités administratives ayant des charges d'investissement élevées (cela concerne surtout l'Office fédéral des routes, l'Administration fédérale des douanes, l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, l'Office fédéral des constructions et de la logistique, la défense et armasuisse Immobilier). Ces unités disposent d'enveloppes budgétaires distinctes pour les dépenses et les recettes d'investissement. La possibilité de transférer des crédits entre ces enveloppes budgétaires, qui existe actuellement dans le domaine GMEB, doit être conservée (autorisation dans l'arrêté fédéral concernant le budget).

L'al. 4 reprend la réglementation de l'ancien art. 43, al. 2, LFC. Il fixe les conditions auxquelles les unités administratives peuvent dépasser le montant des charges et des dépenses d'investissement prévu dans les enveloppes budgétaires. Un dépassement n'est admissible que si ces charges et ces dépenses peuvent être couvertes au cours de l'exercice comptable par des revenus supplémentaires non budgétisés tirés des prestations fournies, ou si les réserves constituées en vertu de l'art. 32a du présent projet de loi (P-LFC) sont utilisées. Dans tous les cas et comme actuellement, conformément à l'art. 35 P-LFC, un dépassement des charges et des dépenses d'investissement autorisées doit être soumis à l'Assemblée fédérale avec le compte d'Etat en vue d'une approbation après coup.

L'al. 5 prévoit la possibilité de décider des crédits hors enveloppes budgétaires pour des projets ou des mesures individuelles d'envergure. Il s'agit en l'occurrence d'une charge propre qui se traduit par un seul crédit destiné à une mesure de grande ampleur clairement délimitée. Cela peut concerner des projets de plusieurs années pilotés à l'aide de décisions financières pluriannuelles ou des tâches très spécifiques ne justifiant pas la fixation d'une enveloppe budgétaire propre ou d'un groupe de prestations propre.

Art. 32a Réserves

Toutes les unités administratives peuvent désormais constituer des réserves à partir de leurs enveloppes budgétaires ou de crédits individuels dans des cas précis, énumérés de façon exhaustive dans la loi. Cela devrait inciter à une exécution plus économique des tâches. Comme c'est actuellement le cas, il est interdit de constituer des réserves à partir des crédits de transfert.

L'al. 1 fixe les conditions de la constitution des réserves. Le premier cas est celui des retards liés à un projet qui conduisent à la non-utilisation partielle ou totale de l'enveloppe budgétaire allouée ou d'un crédit au sens de l'art. 30a, al. 5 (let. a). Le deuxième cas est celui dans lequel, après avoir pris en compte les objectifs en matière de prestations, les unités administratives ont fourni des prestations supplémentaires ou ont pu exécuter la prestation prévue à un moindre coût. Des réserves peuvent dès lors être constituées avec les revenus supplémentaires nets provenant des prestations supplémentaires et des dépenses d'investissement non entièrement utilisées (let. b). Un autre exemple d'application: les produits de cessions immobilières réalisés dans le cadre d'un assainissement du portefeuille permettent de constituer des réserves qui seront disponibles ultérieurement pour un autre placement immobilier.

L'expression «elles atteignent pour l'essentiel les objectifs en matière de prestations» signifie que les unités administratives n'ont pas pour obligation d'avoir atteint entièrement tous les objectifs de prestations avant de pouvoir constituer des réserves. Cette précaution est destinée à éviter que ces unités ne préfèrent afficher des objectifs par trop modestes.

Dans tous les cas, la constitution de réserves est soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale: celle-ci autorise les réserves dans le cadre du compte d'Etat, tandis que les tribunaux fédéraux, les Services du Parlement et le Contrôle fédéral des finances soumettent directement au Parlement leurs demandes en matière de réserves. Les réserves constituées suite à des retards de projets peuvent être affectées aux mêmes projets. L'exposé des motifs relatif au compte d'Etat rend compte au Parlement de l'utilisation des réserves.

Art. 35 Dépassements de crédits

L'art. 35 en vigueur, qui définit les charges supplémentaires non budgétisées qui doivent être soumises après coup à l'Assemblée fédérale pour approbation, est complété et règle dorénavant le dépassement de l'enveloppe budgétaire au sens de l'art. 30a, al. 4, P-LFC. Parallèlement, la mention des unités administratives GMEB est supprimée. L'approbation après coup s'effectue avec le compte d'Etat, car les montants à autoriser ne sont pas connus auparavant. Le reste de la disposition demeure inchangé.

Titre précédant l'art. 38

La modification proposée supprime la gestion financière duale du budget fédéral. La section concernant la gestion des unités administratives GMEB, qui diffère du reste de ce budget, peut dès lors être abrogée. Le chap. 4 n'est donc plus subdivisé en sections.

Art. 54

Comme toutes les unités administratives peuvent désormais fournir des prestations supplémentaires non budgétisées (cf. art. 30a, al. 4, P-LFC), la possibilité précédemment énoncée à l'art. 54 d'inscrire les fonds de tiers et les cofinancements au bilan, hors du compte de résultats, n'a plus lieu d'être. Elle peut donc être supprimée.

Art. 63a Evaluation du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG)

Six ans au plus tard après l'entrée en vigueur de la modification du ... de la présente loi, le Conseil fédéral remet à l'Assemblée fédérale un rapport d'évaluation concernant la mise en œuvre et l'efficacité du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG).

Cette évaluation après six ans permettra de déterminer dans quelle mesure le nouveau modèle aura pu être appliqué et s'il a eu les effets escomptés. Si l'on ne pouvait constater ces effets, le rapport d'évaluation devrait proposer des adaptations du modèle.

Art. 66b Disposition transitoire concernant la modification du ...

La disposition garantit que le dernier budget décidé avant l'entrée en vigueur du P-LFC, y compris ses suppléments, pourra encore être exécuté sur la base du droit en vigueur. La LFC du 7 octobre 2005 s'appliquera également à l'élaboration, à la transmission et à l'approbation du compte d'Etat y afférent, même après l'entrée en vigueur du nouveau droit.

Actuellement, 20 unités administratives sont gérées par mandats de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB). Généralement, les mandats de prestations sont attribués pour la durée d'une législature et ils arriveront à échéance à la fin de l'année 2015. Etant donné que le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) entrera vraisemblablement en vigueur le 1^{er} janvier 2017, les mandats de prestations de 18³¹ des 20 unités GMEB devront être prorogés jusqu'à l'entrée en vigueur du NMG. Si le contexte devait fortement évoluer dans certains domaines politiques, le Conseil fédéral pourrait adapter en conséquence les mandats de prestations concernés. Si, outre la prorogation, les mandats de prestations restaient en l'état ou ne subissaient que des adaptations mineures, le Conseil fédéral pourrait renoncer à consulter les commissions parlementaires compétentes des deux Chambres. En revanche, en cas de modifications importantes, le Conseil fédéral devrait informer de manière appropriée les commissions parlementaires en question. Pour garantir un passage harmonieux au NMG, toutes les unités administratives GMEB feront rapport par écrit en 2015 aux départements compétents sur l'atteinte des objectifs de la législature en cours. En fonction des résultats, on déterminera les

³¹ Informatique DFAE, Bibliothèque nationale suisse, Institut de virologie et d'immunologie, Centre de services informatiques du DFJP, Office fédéral de topographie, Office fédéral du sport, armasuisse Immobilier, armasuisse Sciences et technologies, Office fédéral de la protection de la population, Monnaie fédérale Swissmint, Centrale de compensation, Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, Organe d'exécution du service civil, Service d'accréditation suisse, Centre de services informatiques du DEFR, Office fédéral de la communication, Office fédéral des routes et Office fédéral de l'aviation civile.

mesures nécessaires pour la prochaine législature. Cette manière de faire limitera la charge administrative de tous les participants à un niveau adapté aux circonstances.

Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement³²

Art. 143 Plan financier

L'adaptation de cet article est nécessaire car le plan financier sera désormais soumis à l'Assemblée fédérale avec le budget. Pour conserver la vue d'ensemble, la motion relative au plan financier (outil existant) est dissociée de l'art. 143 et définie dans un article séparé (cf. à ce sujet l'art. 143a P-LParl).

Comme actuellement, le plan financier comprend les trois années suivant l'exercice budgétaire et fournit à l'Assemblée fédérale une vue d'ensemble de l'évolution financière à moyen terme du budget fédéral. Désormais, le plan financier ne sera plus établi dans un document distinct avec sa propre structure, mais sera publié dans le même document que le budget. Les hypothèses financières concernant les années du plan financier seront exposées dans le même tableau que le budget. Cela facilitera la comparaison des crédits sur plusieurs années et donnera un aperçu de l'évolution des charges et des dépenses ainsi que des revenus et des recettes.

A l'avenir, l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral disposeront d'un instrument de gestion qui renforce le lien entre la planification des tâches et la planification financière: le PITF. En plus d'un aperçu des 13 domaines de tâches et des 43 tâches (ventilation fonctionnelle), ce plan répartit les activités de l'administration en 140 groupes de prestations et fournit des informations sur les charges, les revenus et les objectifs de prestations.

Bien que le budget et le plan financier soient regroupés, l'Assemblée fédérale continuera de se prononcer sur le budget et de prendre acte du plan financier (al. 4).

L'al. 4 en vigueur est abrogé. Comme le plan financier est soumis avec le budget, il ne peut échoir en début de législature.

Art. 143a Motions relatives au plan financier

Cet article reprend sans aucune modification les al. 3 et 3^{bis} de l'art. 143 LParl en vigueur. La possibilité d'une procédure accélérée pour une motion relative au plan financier, par rapport aux autres motions, est ainsi conservée.

Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration³³

Art. 38a Conventions de prestations

Chaque département conclut des conventions de prestations annuelles avec les unités de l'administration fédérale centrale qui lui sont subordonnées et avec les unités de l'administration fédérale décentralisée sans comptabilité propre qui lui sont ratta-

³² RS 171.10

³³ RS 172.010

chées. Ces conventions coordonnent les objectifs politiques et la planification interne des prestations. Elles constituent donc un instrument de pilotage important à la frontière entre politique et administration (al. 1).

La définition de l'al. 1 ne s'applique ni à l'Assemblée fédérale, ni aux tribunaux fédéraux, qui établissent certes des groupes de prestations pour leur budget selon l'art. 3, al. 7, P-LFC, mais ne sont pas gérés à l'aide de conventions de prestations.

Le Contrôle fédéral des finances ne peut pas être géré à l'aide de conventions de prestations en raison de la position que lui confère l'art. 1 de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (RS 614.0) et des tâches qui lui sont confiées. Le Conseil fédéral peut prévoir d'autres exceptions à cette gestion par conventions de prestations, notamment pour la Chancellerie fédérale (al. 2).

L'al. 3 prévoit de déléguer la compétence de conclure les conventions de prestations aux groupements ou aux offices, lorsqu'une partie de ceux-ci est gérée avec une enveloppe budgétaire distincte. C'est notamment le cas d'Agroscope. En vertu de l'art. 38 LOGA, le chef de département a la possibilité d'approuver a posteriori les conventions de prestations déléguées ou d'ordonner des ajustements.

Une convention de prestations comprend les objectifs annuels et les projets d'une unité administrative ainsi que les objectifs mesurables du point de vue quantitatif ou qualitatif des groupes de prestations (al. 4). Dans les unités administratives qui fournissent principalement des prestations internes ou des prestations de préparation et de soutien de projets politiques (par ex. secrétariats généraux), les objectifs des groupes de prestations peuvent être supprimés si aucun objectif judicieux ne peut être fixé. Une convention de prestations est un instrument de gestion interne à l'administration qui peut être accessible aux Chambres fédérales après sa signature.

Une éventuelle publication plus large des conventions de prestations est recommandée en vertu du principe de la transparence. Elle est toutefois laissée à l'appréciation du département concerné et de ses unités administratives, lesquels jugent de son opportunité en fonction du contenu du document.

L'al. 5 énonce que les unités administratives doivent établir chaque année un rapport sur la réalisation de leurs objectifs. Celui-ci sert à la surveillance des unités par les départements. Il les aide notamment à axer la gestion des unités sur les objectifs et les résultats. Le relevé des prestations permet à celles-ci de rendre compte de la réalisation des objectifs au département. Les priorités stratégiques ainsi que la répartition et les objectifs des groupes de prestations doivent être vérifiés de manière approfondie avant le début de chaque législature.

Art. 44

Grâce à l'uniformisation du pilotage financier du budget fédéral, la réglementation en vigueur concernant les unités administratives GMEB peut être supprimée.

Loi du 5 octobre 1990 sur les subventions³⁴

Art. 5 Examen permanent

Le Conseil fédéral a proposé dans le cadre du programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014³⁵ une révision de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions³⁶ visant à remplacer l'examen périodique des subventions par un examen échelonné. En raison du renvoi probable du CRT 2014 au Conseil fédéral, il est possible que ce changement législatif n'aboutisse pas. Il faudra donc, l'an prochain, procéder à un examen des subventions selon le droit en vigueur. Cela entraînerait une charge de travail considérable susceptible de nuire à la mise en œuvre du NMG, liée elle aussi à l'affectation de ressources supplémentaires. C'est pourquoi le Conseil fédéral soumet une nouvelle fois au Parlement, dans le cadre de ce projet, la modification de l'article en question de la loi sur les subventions (LSu). Les points communs avec le NMG sont également d'ordre matériel: le nouveau budget assorti d'un PITF crée des conditions favorables à l'examen régulier des tâches de la Confédération imposé par l'art. 5 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration³⁷. Il tombe sous le sens que, dans un budget essentiellement constitué de transferts, cet examen devra être rattaché à celui des subventions. Or pour des raisons à la fois politiques et pratiques, un tel rattachement n'est réaliste que dans une démarche échelonnée.

Le chap. 2 (art. 4 à 10) de la LSu définit les principes applicables aux actes normatifs régissant les aides et les indemnités. Ces principes, qui doivent être suivis lors de l'élaboration, de la promulgation et de la révision d'actes normatifs, concernent au premier chef le Conseil fédéral et l'administration (art. 4). L'art. 5 LSu engage par ailleurs le Conseil fédéral à vérifier périodiquement si les actes normatifs régissant les aides et les indemnités respectent ces principes et à remettre des rapports à l'Assemblée fédérale sur les résultats de cet examen.

Dans son rapport sur les subventions du 30 mai 2008³⁸, le Conseil fédéral constatait que quelque 70 subventions nécessitaient encore des mesures ou des réformes. Le besoin de réforme était toutefois nettement inférieur à celui dont il était fait état dans les rapports de 1997 et de 1999. Cette évolution tient avant tout à l'introduction des rapports sur les subventions, qui a contribué à ce que l'on recoure, là où cela s'avère nécessaire et judicieux, aux conventions de prestations, au système de forfaits, aux taux maximaux et à la limitation dans le temps des subventions (système dérivé des *sunset legislations* américaines). Il a également été possible de supprimer divers subventionnements mineurs qui n'avaient plus de raison d'être. C'est pourquoi le Conseil fédéral avait déjà envisagé, dans son rapport de 2008 sur les subventions, une réorganisation de la procédure d'examen de ces dernières. On examine depuis lors en permanence, dans le cadre du message correspondant, les subventions dont le financement est soumis périodiquement au Parlement dans des messages spéciaux, ainsi que les subventions dont la base légale est nouvelle ou a été révisée pendant la période d'examen. Les autres subventions devraient, sauf quelques exceptions bien

³⁴ RS 616.1

³⁵ FF 2013 757

³⁶ RS 616.1

³⁷ RS 172.010

³⁸ FF 2008 5651

définies, être examinées dans le cadre d'une procédure globale dont les résultats sont publiés dans un rapport sur les subventions distinct.

Dans le cadre du réexamen des tâches, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion qu'un rapport distinct sur les subventions coûtait trop cher par rapport à ce qu'il permettait d'atteindre. Cela vaut d'autant plus que les rapports sur les subventions élaborés jusqu'ici ont permis de corriger une grande partie des lacunes constatées dans la pratique du subventionnement, et que les rapports élaborés régulièrement dans le cadre des messages relatifs à chaque objet permettent d'emblée de remédier à ces lacunes. Qui plus est, les programmes d'économies et d'allègement mis en œuvre à intervalles plus ou moins réguliers exigent automatiquement que l'on s'assure de l'efficacité et de l'efficacé de la quasi-totalité des subventions. Ainsi, on peut considérer que l'on a provisoirement atteint les principaux objectifs de la LSu, à savoir que les subventions ne sont accordées que lorsqu'elles sont suffisamment motivées, qu'elles atteignent leur but de manière économique et efficace, qu'elles sont allouées selon des principes uniformes et équitables et qu'elles sont fixées conformément aux impératifs de politique budgétaire. Il s'agit maintenant de préserver ces acquis en investissant les moyens appropriés.

Le Conseil fédéral demande de ce fait de remplacer le rapport général sur les subventions par une vérification permanente. A l'al. 1, les termes «périodiquement, tous les six ans au moins» sont remplacés par l'expression «en permanence». En contrepartie, l'al. 2 concrétise l'obligation faite au Conseil fédéral de vérifier les subventions en permanence. La majeure partie des subventions sera dorénavant examinée en permanence, soit dans le cadre de messages relatifs au renouvellement d'arrêtés financiers pluriannuels (message FRI, politique agricole, message sur la culture, etc.), soit, le cas échéant, lors de la révision de la base légale pertinente. Comme jusqu'à présent, le Conseil fédéral traitera de ce sujet sous une section spécifique du message correspondant. Les subventions – pour la plupart mineures – qui passeront entre les mailles du dispositif seront à l'avenir examinées par le département compétent; le Conseil fédéral examinera ainsi chaque année les subventions d'un département qui n'auront pas été contrôlées et en fera état dans le cadre du compte d'Etat. Lorsqu'il identifiera un besoin d'intervention, il élaborera des mesures ad hoc et rendra régulièrement compte de leur mise en œuvre dans les messages sur les comptes d'Etat. Ce système permet de s'assurer que chaque subvention est contrôlée au minimum une fois tous les sept ans. Dans le message relatif au compte d'Etat 2014, le Conseil fédéral rendra compte des subventions du DFAE.

Enfin, le mandat assigné au Conseil fédéral de proposer les modifications nécessaires d'actes législatifs, jusqu'ici inscrit à l'al. 2, est désormais inscrit dans le nouvel al. 3.

Les allègements fiscaux, considérés comme des subventions cachées, doivent eux aussi faire l'objet d'un rapport. Ils sont cependant difficiles à évaluer car les diminutions de recettes effectives sont difficilement quantifiables. L'Administration fédérale des contributions tient une liste des différents allègements fiscaux, y compris l'estimation du manque à gagner, qu'elle publie sur son site Internet. Cette liste est mise à jour périodiquement. Le Conseil fédéral communique les résultats des mises à jour dans les rapports sur l'état des finances.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Coût du projet

Dans la proposition de projet, les coûts totaux correspondants ont été évalués d'un point de vue central. Cette estimation s'accompagne partiellement d'incertitudes, car les travaux de mise en œuvre dans les départements et les unités administratives entraîneront une charge différente en fonction de la situation initiale et de l'approfondissement individuel souhaité. L'AFF évalue le total des coûts à 31 millions, dont 22 millions en interne pour les prestations de travail et 9 millions pour des crédits supplémentaires nécessaires à la hausse limitée dans le temps des charges de personnel et de conseil et aux adaptations informatiques centralisées. Les hypothèses retenues pour calculer ces coûts sont exposées en détail ci-après:

- *Travaux de projet centralisés au DFF (7 millions):* les travaux de conception du NMG et les adaptations techniques en découlant au niveau des finances, de la comptabilité et des rapports sur l'état des finances seront exécutés presque exclusivement par le personnel disponible. La direction de l'ensemble du projet travaille sans conseil externe au sein de l'AFF. Les spécialistes des offices transversaux du DFF sont à disposition pour la formation et le conseil des offices. Cette organisation du travail est avantageuse et contribue au développement et au maintien du savoir-faire en interne. Le besoin de crédit pour les travaux de projet centralisés sera entièrement financé par les budgets existants.
- *Mise en œuvre décentralisée dans les départements et à la Chancellerie fédérale (15 et 8 millions):* les travaux de projet décentralisés englobent les directions de projet sur place. Avec les spécialistes, celles-ci exécutent les travaux préparatoires, élaborent les groupes de prestations, complètent si nécessaire le processus de gestion et de contrôle de gestion et établissent le budget assorti d'un PITF et la convention de prestations pour chaque unité administrative. La charge temporelle varie selon la taille de l'unité administrative concernée. Elle devrait vraisemblablement représenter 240 jours environ dans les petites unités, 360 jours dans celles de taille moyenne et jusqu'à 480 jours dans les grandes. Quelque 130 jours sont nécessaires pour les unités GMEB. Autorités et tribunaux devraient eux aussi assumer une certaine charge, quoique réduite. Concernant les départements et la Chancellerie fédérale, on table sur 300 jours environ. Les jours de travail sont répartis sur les années 2013 à 2016 et peuvent être exécutés en interne pour un montant de l'ordre de 15 millions. Un poste supplémentaire par département et pour la Chancellerie fédérale est nécessaire pendant une durée limitée à quatre ans pour assurer la coordination et l'assistance au sein des départements (total: 5 millions, cf. ci-dessous). Il est par ailleurs envisageable que les départements lancent leurs propres projets connexes ou complémentaires pour couvrir des besoins supplémentaires spécifiques lors de l'introduction du NMG. Les départements et la Chancellerie fédérale ont donc augmenté leurs crédits destinés au conseil de respectivement 150 000 et 75 000 francs pour les années 2013 à 2015 (total: 3 millions). Dans l'ensemble, en plus des coûts internes de 15 millions, le besoin de crédit supplémentaire s'élève à 8 mil-

lions pour les départements et la Chancellerie fédérale; il a été pris en compte dans la planification financière 2013 à 2015.

- *Adaptations informatiques (de 0,5 à 1 million)*: les adaptations informatiques sont prévues dans deux projets séparés, qui vont au-delà du NMG et qui visent à renouveler l'infrastructure informatique de l'AFF et des processus d'assistance dans le domaine des finances, du personnel et de la logistique de l'ensemble de la Confédération (cf. ch. 3.1.3). Le budget du changement de génération des modules centraux de l'AFF s'élève à 4 millions. Cette somme comprend les moyens nécessaires à la mise en œuvre des exigences du NMG, c'est-à-dire à la saisie et à l'évaluation des données sur les groupes de prestations et les objectifs, qui correspondent à un total compris entre 0,5 et 1 million. Le budget relatif à la conception et à l'installation du nouvel entrepôt de données pour les processus d'assistance (y c. adaptation des extracteurs des systèmes non modifiés du DDPS et du nouvel entrepôt de données du DFF) se monte à 7,2 millions. Les applications SAP des autres départements ne sont pas concernées.

Coûts d'exploitation

Les coûts d'exploitation annuels du NMG à partir de 2017 sont estimés à 3 millions pour les prestations de travail internes supplémentaires liées à l'entretien des nouveaux outils de gestion. Le calcul repose sur une étude du CDF concernant les charges d'entretien des instruments GMEB³⁹. Le CDF avait alors constaté une charge supplémentaire, qui se justifiait toutefois au regard des avantages obtenus. Les instruments seront encore simplifiés par rapport à la GMEB, ce qui permet de maintenir les charges d'établissement des rapports dans une limite raisonnable. En particulier, la saisie généralisée du temps de prestation ne constitue pas une exigence pour l'exploitation du NMG; son introduction dépend des besoins spécifiques des unités administratives. Pour l'essentiel, l'examen périodique des axes stratégiques, le contrôle de gestion simultané des ressources et des prestations, ainsi que l'actualisation des objectifs de prestations et d'efficacité pour la convention de prestations et le budget assorti d'un PITF engendreront une charge supplémentaire.

Comme indiqué au ch. 1.2.2, une approche pragmatique a été retenue, notamment pour la définition et la mesure des objectifs. Une charge supplémentaire ne peut cependant être exclue pour la mesure de la réalisation des objectifs (si elle était de 50 000 francs par unité administrative, le total s'établirait à près de 3 millions). Elle ne pourra toutefois être estimée précisément que lorsque les unités administratives auront fixé les objectifs et les indicateurs. L'AFF procédera à une évaluation des coûts en temps opportun. Néanmoins, les coûts d'exploitation supplémentaires liés au NMG ne donneront lieu à aucun relèvement du plafond de dépenses de l'administration.

L'exploitation de l'ensemble de la nouvelle infrastructure informatique pour la gestion financière et la tenue des comptes (cf. ch. 3.1.3) engendre, au total, des coûts d'exploitation supplémentaires de 0,5 million pour les processus centraux et l'entrepôt de données, après suppression des anciens systèmes. Une faible part permettra d'enregistrer les informations sur les groupes de prestations. Il sera ainsi possible de

³⁹ Contrôle fédéral des finances, 2007, Audit transversal du pilotage des unités administratives GMEB par les départements, Berne.

préparer de manière automatisée les chiffres et les textes des rapports sur l'état des finances destinés au Parlement.

Figure 8

Vue d'ensemble des coûts du projet et des coûts d'exploitation du NMG (en millions)

Coûts de projet centraux pour la conception, la réalisation et l'introduction	8
– Prestations de travail dans les offices transversaux du DFF (y c. formation)	7
– Part des adaptations informatiques en faveur du NMG (selon les projets séparés concernant l'infrastructure informatique 2017 et l'installation de l'entrepôt de données pour les offices transversaux)	1
Coûts de projet décentralisés pour la conception, la réalisation et l'introduction	23
– Prestations de travail dans les départements, à la Chancellerie fédérale et dans les unités administratives	15
– Renforcement des ressources humaines dans les départements et à la Chancellerie fédérale pour une durée limitée	5
– Renforcement des crédits de conseil dans les départements et à la Chancellerie fédérale pour une durée limitée	3
Total des coûts de projet uniques (y c. les crédits supplémentaires de 9 millions au total)	31
Coûts d'exploitation annuels supplémentaires et récurrents	3
– Actualisation des conventions de prestations, du système cible et des rapports	3
– Contrôle de la réalisation des objectifs	n.q.
– Coûts d'exploitation informatiques supplémentaires pour le NMG (selon les projets séparés concernant l'infrastructure informatique 2017 et l'installation de l'entrepôt de données pour les offices transversaux)	n.q.

L'estimation ci-dessus repose sur l'hypothèse d'une mise en place au 1^{er} janvier 2016: le report au 1^{er} janvier 2017 repousse les coûts d'exploitation du NMG d'un an. Reste que les huit postes à durée déterminée de chef de projet NMG dans les départements et à la Chancellerie fédérale devront être prolongés d'un an (+ 1 million). La mise en œuvre des résultats de la consultation parlementaire sur les groupes de prestations et les objectifs pourrait entraîner en 2015 d'autres frais supplémentaires, qu'il n'est pas possible d'évaluer pour le moment. En fin de compte, le report de l'instauration au 1^{er} janvier 2017 n'aura pas de conséquences financières notables.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Dans l'ensemble, le NMG ne devrait guère avoir de conséquences sur les effectifs. Le renforcement des ressources pour l'introduction du NMG concerne les directions de projet départementales à durée déterminée. On escompte que le NMG pourra être

exploité dans les secteurs de la planification, du contrôle de gestion et de la tenue des comptes avec le personnel existant. L'administration fédérale y dispose en règle générale déjà des ressources nécessaires au niveau tant qualitatif que quantitatif.

On ne peut toutefois exclure que l'utilisation plus flexible des ressources induite par l'enveloppe budgétaire n'ait des répercussions sur les effectifs. Les unités administratives peuvent, par exemple, sans modification d'une enveloppe budgétaire, engager des collaborateurs supplémentaires au lieu de faire appel à des prestations de conseil externes. L'évolution dans ce domaine sera cependant observée et, le cas échéant, corrigée grâce au pilotage des ressources par le Conseil fédéral (cf. ch. 1.2.8 sur le pilotage des ressources).

3.1.3 Conséquences pour l'informatique

Des adaptations informatiques sont nécessaires pour soutenir le modèle de gestion. Font notamment partie de ces exigences l'état des charges et des revenus des groupes de prestations dans les rapports sur l'état des finances et la tenue des données concernant les objectifs et les résultats, indicateurs et commentaires compris. Les chiffres et les textes devraient avoir un format standardisé, qui peut être utilisé pour les évaluations et l'établissement du budget assorti d'un PITF ainsi que pour les conventions de prestations. On part du principe que seule une automatisation permettra d'atteindre les exigences relatives à la qualité et à la tenue des données et, partant, à la sécurité de la révision. Intégrés dans un système informatique, les processus de traitement sont moins exposés aux erreurs et peuvent être exécutés plus rapidement.

L'environnement SAP actuel dans la gestion financière et la tenue des comptes de l'administration fédérale a été en grande partie introduit au 1^{er} janvier 2007, dans le cadre du projet du nouveau modèle comptable (NMC). Depuis, un changement de génération s'est révélé nécessaire pour les modules centraux, de sorte que ceux-ci seront mis hors service et remplacés par de nouveaux composants dans les années à venir. L'exploitation et le développement ne sont plus garantis à moyen terme; ils engendreraient par ailleurs des coûts d'exploitation croissants. Le DFF a réalisé des études pour identifier les actions requises, en tenant compte non seulement des exigences techniques, mais également des développements spécialisés et des innovations prévues pour les processus. Cette étape de développement informatique comprend le remplacement des applications destinées à la planification et à la budgétisation, à l'établissement des rapports, à la consolidation, à l'imputation interne des prestations et à la planification des liquidités. Un premier prototype pour valider les exigences et les solutions éventuelles a déjà été créé. Par ailleurs, afin d'assurer les processus d'assistance de l'AFF, de l'Office fédéral du personnel (OFPER) et de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), un nouvel entrepôt de données doit être conçu et réalisé. Les exigences supplémentaires concernant l'installation et l'exploitation d'un système d'information électronique pour le Parlement ont également été prises en compte. La mise en œuvre de ce système doit encore être clarifiée dans le cadre des projets en question.

Le remplacement et l'extension des systèmes SAP centraux ainsi que l'installation d'un nouvel entrepôt de données ont été harmonisés dès le départ avec le calendrier du NMG. Deux projets distincts ont été lancés à cet effet (infrastructure informatique 2017 et installation d'un entrepôt de données pour les offices transversaux). Le

changement de génération des systèmes SAP centraux et la mise en service d'un nouvel entrepôt de données nécessitent une exploitation parallèle provisoire des anciens et nouveaux systèmes et un calendrier serré, d'où des coûts d'exploitation plus élevés entre 2015 et 2017.

3.1.4 Conséquences globales pour le budget fédéral

Avec l'introduction du NMG, le Conseil fédéral entend notamment continuer à renforcer l'efficacité au sein l'administration fédérale. Toutefois, cet objectif ne se concrétisera pas automatiquement; il exige que les départements et les unités administratives prennent l'initiative d'utiliser les nouveaux instruments d'incitation et d'exploiter les marges de manœuvre disponibles, y compris dans l'optique d'une amélioration de l'efficacité. Des directives ciblées peuvent être édictées en parallèle pour garantir l'efficacité. Grâce à la globalisation des crédits et à la possibilité de constituer des réserves dans le domaine du fonctionnement, le budget deviendra plus précis.

Le Conseil fédéral a décidé que, dans la mesure du possible, chaque unité administrative doit, dans le budget assorti d'un PITF, présenter au moins un objectif de rentabilité. Il n'entend pas trancher à ce stade sur l'utilisation de ces gains d'efficacité, lesquels pourraient très bien servir à améliorer la performance et la qualité, à financer de nouvelles tâches ou encore à alléger le budget. Le Conseil fédéral examinera attentivement ces questions avant l'instauration du NMG. Il réfléchira aussi à l'utilisation des gains de flexibilité escomptés (moindre utilisation des crédits grâce au système des enveloppes budgétaires).

3.1.5 Conséquences pour la gestion et la culture administratives

Le Conseil fédéral pense que les nouveaux instruments mis en place avec le NMG auront des effets positifs sur la gestion et la culture administratives. Le NMG contribuera à renforcer les efforts actuels pour promouvoir l'orientation sur les objectifs et les résultats. Ce changement de culture ne peut toutefois pas intervenir spontanément. Les cadres de l'administration doivent être préparés aux nouveautés liées au NMG au moyen de mesures ciblées d'information et de formation. De telles mesures permettront de s'assurer que les cadres connaissent la marge de manœuvre dont ils disposent, qu'ils l'utilisent dans leur activité quotidienne et fournissent ainsi leur contribution à la réalisation des objectifs visés. Le DFF (à savoir l'AFF et l'OFPER) mettra sur pied les mesures d'information et de formation requises à cet effet à l'échelon fédéral.

3.2 Conséquences pour les cantons, les villes et les communes

Ces dernières années, la plupart des cantons et de nombreuses villes et communes ont réorganisé parfois en profondeur leur gestion administrative (cf. ch. 1.6). Le Conseil fédéral ne déclenchera donc pas une nouvelle vague de réformes avec le

NMG. Il est cependant indéniable que, lorsqu'ils feront évoluer leur modèle de gestion, les cantons et les communes tiendront compte notamment des développements intervenus au niveau fédéral. Le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale peut inciter les autres organisations à poursuivre sur la voie engagée. Le NMG peut également encourager les organisations ayant conservé jusqu'à présent une gestion classique des ressources à revoir leur position.

3.3 Autres conséquences

L'introduction du NMG ne devrait pas avoir des conséquences directes sur l'économie, la société ou l'environnement.

4 Lien avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁴⁰ et dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁴¹. Elle fait partie de l'objectif «L'équilibre du budget fédéral est préservé».

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le document soumis repose d'abord sur l'art. 173, al. 2, de la Constitution (Cst.), ensuite sur l'art. 126 Cst. (Gestion des finances), qui affirme le principe du frein à l'endettement et exige expressément qu'il soit précisé par la loi (cf. art. 13 à 18 LFC).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

En matière de droit budgétaire et de droit des crédits, la Confédération n'a aucune obligation de respecter des conditions-cadres précises au niveau européen ou international. Pour des raisons de comparabilité, il est cependant recommandé de s'appuyer sur des normes comptables internationales, notamment sur les normes IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*).

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet comprend des dispositions fondamentales fixant des règles de droit relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales (art. 164, al. 1, let. g, Cst.). Ces dispositions doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

⁴⁰ FF 2012 349, ici 405 et 472.

⁴¹ FF 2012 6667, ici 6668.

5.4 Soumission au frein aux dépenses

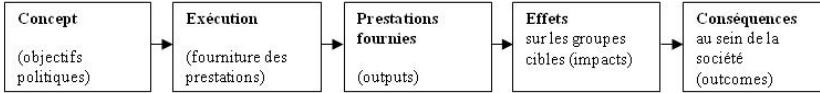
La LFC régit certes la procédure d'octroi de crédits, mais elle ne comporte aucune disposition sur les subventions, les crédits d'engagement ou le plafond des dépenses. Elle n'est donc pas soumise au frein à l'endettement selon l'art. 159, al. 3, Cst.

5.5 Délégation de compétences législatives

Aucune disposition délégrant des compétences législatives n'est concernée par la modification de la LFC. Cela s'applique également à la LParl. En revanche, les nouvelles dispositions de la LOGA autorisent le Conseil fédéral à exclure certaines unités administratives de la gestion par conventions de prestations (cf. art. 38a, al. 2, P-LOGA). Par ailleurs, les départements sont habilités à déléguer à certains groupements et offices la compétence de conclure les conventions de prestations (cf. art. 38a, al. 3, P-LOGA).

Commentaire du modèle d'effets

Comme dans le domaine GMEB, il convient, en règle générale, d'établir un modèle d'effets simple pour chaque groupe de prestations, à titre d'aide à la formulation des mandats de base de ces groupes. Le modèle d'effets est une construction raisonnée composée des éléments suivants:



- *Concept*: les objectifs politiques et les mesures propres à résoudre les problèmes sont arrêtés dans des lois et des ordonnances. Le mandat politique ainsi que les moyens d'atteindre les objectifs fixés sont précisés dans les documents stratégiques et documents de programme de l'administration.
- *Exécution*: relèvent de l'exécution toutes les activités de préparation et de mise en œuvre déployées par l'unité administrative en vue de la fourniture des prestations et de la réalisation des objectifs, mais non le résultat proprement dit de l'exécution.
- *Prestations fournies (outputs)*: cet élément du modèle présente séparément les différents résultats du processus d'exécution. Les prestations sont généralement destinées à un cercle de bénéficiaires clairement défini (groupe cible).
- *Effets (impacts)*: tous les avantages pour les groupes cibles, de même que leurs réactions et changements de comportement (éventuellement aussi pour les intermédiaires permettant d'atteindre les groupes cibles) peuvent être évalués en tant que premier effet des différentes prestations réunies en un groupe de prestations.
- *Conséquences (outcomes)*: il faut faire en sorte, en prenant les mesures politiques appropriées, que les effets produits sur les groupes cibles se répercutent positivement sur la société, l'économie, l'environnement, etc.

Pour ce qui est de la planification et du pilotage de l'utilisation des ressources dans les unités administratives, le NMG ne met pas la priorité sur les conséquences (*outcomes*). La mesure et l'appréciation des effets et des effets secondaires ultérieurs sont assurées selon les besoins et, comme jusqu'ici, à l'aide d'évaluations.

Le NMG met davantage l'accent sur l'évolution des prestations et sur leurs effets (*impacts*) sur les groupes cibles. Les prestations doivent être définies et mesurées annuellement, les effets au moins périodiquement. A cet égard, ce qui doit intéresser en particulier c'est l'évolution des objectifs financiers et matériels à moyen terme: prévoit-on une amélioration de la réalisation des objectifs dans les années à venir? Peut-on ou doit-on viser des objectifs plus ambitieux ou, au contraire, plus modestes dans les années à venir? Ce qui doit également intéresser en relation avec les prestations et éventuellement avec leurs effets, c'est la comparaison annuelle entre les objectifs visés et les résultats obtenus: l'objectif a-t-il été atteint? Si non pourquoi?

La mesure systématique des prestations fournies par l'administration fédérale repose en outre sur une troisième approche, dite des indicateurs du programme de législature. Ces indicateurs permettent d'observer l'évolution de questions politiquement importantes, mais ne conviennent toutefois pas pour évaluer des programmes politiques spécifiques, ni pour en assurer le contrôle de gestion (pilotage). Au final, les objectifs et les mesures en matière de prestations prévus par le NMG dans les rapports sur l'état des finances sont un complément judicieux aux autres méthodes de contrôle des résultats appliquées au sein de l'administration fédérale (évaluations, indicateurs du programme de législature).

Catalogue provisoire des groupes de prestations de l'administration fédérale

Autorités et tribunaux

Assemblée fédérale

GP 1: Assemblée fédérale

Conseil fédéral

GP 1: Conseil fédéral

Chancellerie fédérale

GP 1: Soutien à la Présidence de la Confédération et au Conseil fédéral

Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence

GP 1: Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence

Tribunal fédéral

GP 1: Jurisprudence du Tribunal fédéral

Tribunal pénal fédéral

GP 1: Jurisprudence du Tribunal pénal fédéral

Tribunal administratif fédéral

GP 1: Jurisprudence du Tribunal administratif fédéral

Tribunal fédéral des brevets;

GP 1: Jurisprudence du Tribunal fédéral des brevets

Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération

GP 1: Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération

Ministère public de la Confédération

GP 1: Ministère public de la Confédération

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

Département fédéral des affaires étrangères

GP 1: Soutien à la conduite, coordination des affaires et communication internationale (secrétariat général)

GP 2: Sauvegarde des intérêts

GP 3: Centre de compétence Ressources

GP 4: Informatique

GP 5: Réseau extérieur

GP 6: Aide humanitaire

GP 7: Contribution à l'élargissement

GP 8: Coopération au développement

GP 9: Aide aux pays de l'Est

Département fédéral de l'intérieur (DFI)

Secrétariat général du DFI

GP 1: Soutien à la conduite, coordination des affaires et pilotage des ressources

- Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
 - GP 1: Réalisation de l'égalité entre femmes et hommes
- Archives fédérales suisses
 - GP 1: Gestion de l'information
- Office fédéral de la culture
 - GP 1: Patrimoine culturel et médiation
 - GP 2: Création et diversité culturelles
- Bibliothèque nationale suisse
 - GP 1: Collections et utilisation de Helvetica
- Office fédéral de météorologie et de climatologie
 - GP 1: Informations et prestations d'experts relatives à la météorologie et à la climatologie
 - GP 2: Données météorologiques et climatologiques
- Office fédéral de la santé publique
 - GP 1: Assurance-maladie et accidents
 - GP 2: Santé
- Office fédéral de la statistique
 - GP 1: Informations statistiques
- Office fédéral des assurances sociales
 - GP 1: Prévoyance vieillesse
 - GP 2: Assurance-invalidité
 - GP 3: Politiques de l'enfance, de la jeunesse, de la famille, de la vieillesse et politique sociale
- Office vétérinaire fédéral
 - GP 1: Affaires vétérinaires
- Institut de virologie et d'immunoprophylaxie
 - GP 1: Centre de référence dans le domaine de la lutte contre les épizooties virales

Département fédéral de justice et police (DFJP)

- Secrétariat général du DFJP
 - GP 1: Soutien à la conduite et pilotage des ressources
- Office fédéral de la justice
 - GP 1: Ordre juridique national
 - GP 2: Exécution des peines et des mesures
 - GP 3: Droit international
- Office fédéral de la police
 - GP 1: Tâches de police judiciaire
 - GP 2: Tâches de police de sécurité
 - GP 3: Tâches de police administrative et de soutien dans le domaine policier
- Institut suisse du droit comparé
 - GP 1: Conseils en matière de droit comparé
- Commission fédérale des maisons de jeu
 - GP 1: Exécution de la législation sur les maisons de jeu

Office fédéral des migrations

GP 1: Asile et réfugiés

GP 2: Etrangers

Centre de services informatiques du DFJP

GP 1: Exploitation des TIC

GP 2: Projets et services en matière de TIC

GP 3: Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et du sport (DDPS)

Secrétariat général du DDPS

GP 1: Soutien à la conduite et pilotage des ressources

Service de renseignement de la Confédération

GP 1: Prestations en matière de renseignements

Office fédéral du sport

GP 1: Haute école fédérale de sport

GP 2: Sport des jeunes et des adultes, mesures d'encouragement

GP 3: Infrastructure et exploitation

GP 4: Centre sportif de Tenero

Office fédéral de la protection de la population

GP 1: Conception et coordination

GP 2: Laboratoire de Spiez

GP 3: Centrale nationale d'alarme

GP 4: Formation

GP 5: Infrastructure

Défense

GP 1: Conduite

GP 2: Formation

GP 3: Opérations

Armasuisse Acquisitions

GP 1: Gestion des acquisitions et des fournisseurs

GP 2: Gestion des projets et des acquisitions

Armasuisse Sciences et technologies

GP 1: Gestion de la technologie

GP 2: Analyses et essais

Armasuisse Immobilier

GP 1: Parc principal

GP 2: Parc à disposition

Office fédéral de topographie (swisstopo)

GP 1: Géoacquisition

GP 2: Géoordination

Département fédéral des finances (DFF)

Secrétariat général du DFF

GP 1: Soutien à la conduite et pilotage

Administration fédérale des finances

GP 1: Bases de la politique budgétaire et de la politique des dépenses

GP 2: Planification financière, budgétisation et comptabilité

GP 3: Trésorerie fédérale

Centrale de compensation

GP 1: Cotisations et prestations de la Caisse suisse de compensation

GP 2: Prestation Assurance invalidité

GP 3: Cotisations et prestations de la Caisse fédérale de compensation

GP 4: Prestation de service à des tiers

Monnaie fédérale Swissmint

GP 1: Frappe de monnaies

Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales

GP 1: Questions financières et fiscales internationales

Administration fédérale des contributions

GP 1: Taxe sur la valeur ajoutée (perception)

GP 2: Impôt fédéral direct, impôt anticipé et taxes (perception, remboursement et surveillance)

Administration fédérale des douanes

GP 1: Prélèvement de taxes

GP 2: Sécurité et migration

GP 3: Soutien du commerce international

GP 4: Protection de la santé et de l'environnement

Unité de pilotage informatique de la Confédération

GP 1: Gestion et du pilotage des TIC de l'administration fédérale

GP 2: Coordination nationale de la cyberadministration et de la protection contre les cyberrisques

Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication

GP 1: Exploitation des TIC

GP 2: Projets et services en matière de TIC

Contrôle fédéral des finances

GP1: Surveillance financière au sens de la loi sur le Contrôle des finances

Office fédéral du personnel

GP 1: Politique du personnel et politique de prévoyance / services en matière de personnel

GP 2: Centre de formation de l'administration fédérale

Office fédéral des constructions et de la logistique

GP 1: Locaux destinés à l'administration fédérale

GP 2: Achats de biens et services

GP 3: Politique en matière d'achats

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)

Secrétariat général du DEFR

GP 1: Soutien à la conduite et pilotage

GP 2: Surveillance des prix

GP 3: Bureau de la consommation

Secrétariat d'Etat à l'économie

GP 1: Politique du marché du travail

GP 2: Politique économique extérieure

GP 3: Coopération économique au développement

GP 4: Promotion économique

GP 5: Politique économique

Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation

GP 1: Formation professionnelle et formation générale

GP 2: Recherche et innovation

GP 3: Hautes écoles

Office fédéral de l'agriculture

GP 1: Politique agricole

Agroscope

GP 1: Recherche agricole

Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays

GP 1: Sécurité de l'approvisionnement

Office fédéral du logement

GP 1: Logement

Commission de la concurrence

GP 1: Concurrence

Organe d'exécution du service civil

GP 1: Exécution du service civil

Service d'accréditation suisse

GP 1: Accréditation

Commission pour la technologie et l'innovation

GP 1: Encouragement de l'innovation

Centre de services informatiques du DEFR

GP 1: Exploitation des TIC

GP 2: Projets et services en matière de TIC

Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

Secrétariat général du DETEC

GP 1: Soutien à la conduite et pilotage des ressources

Office fédéral des transports

GP 1: Infrastructure ferroviaire

GP 2: Transports publics et transport ferroviaire de marchandises

GP 3: Sécurité des transports publics

Office fédéral de l'aviation civile

GP 1: Sécurité aérienne

GP 2: Politique aéronautique

Office fédéral de l'énergie

GP 1: Approvisionnement en énergie et utilisation de l'énergie

GP 2: Sécurité dans le domaine énergétique

GP 3: Recherche dans le domaine énergétique

Office fédéral des routes

GP 1: Réseaux routiers et gestion du trafic

GP 2: Infrastructures des routes nationales

GP 3: Circulation routière

Office fédéral de la communication

GP 1: Médias

GP 2: Télécommunications et politique en matière postale

Office fédéral de l'environnement

GP 1: Protection et utilité des écosystèmes

GP 2: Protection de la santé dans le domaine de l'environnement

GP 3: Politique climatique et prévention des dangers naturels

Office fédéral du développement territorial

GP 1: Développement territorial et des transports

Service d'enquête suisse sur les accidents

GP 1: Enquêtes sur les accidents dans le domaine de l'aviation, des chemins de fer et des bateaux

Autorités de régulation des infrastructures

GP 1: Régulation sectorielle indépendante des infrastructures et surveillance des médias

Modèles de budget des unités administratives avec PITF

Office fédéral du sport

C Budget des unités administratives avec PITF

504 Office fédéral du sport

Priorités stratégiques

- Encouragement du sport et de l'activité physique pour toutes les classes d'âge et tous les niveaux de performance
- Promotion de la formation et du perfectionnement dans le domaine du sport
- Soutien au sport de performance
- Lutte contre les dérives du sport telles que le dopage, la violence ou la corruption

Projets 2014

- Concept de sport de performance du Conseil fédéral: adoption
- Corruption et matchs truqués: poursuite du travail législatif en collaboration avec le DFJP
- Systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport: adoption du message
- Loi sur les activités à risque: entrée en vigueur et mise en œuvre;
- Centre national de sports de neige: évaluation du site
- Conseil de l'Europe: organisation de la Conférence des Ministres responsables du sport (Accord partiel élargi sur le sport) en 2014 à Macolin

Compte de résultats et compte des investissements

mio	Compte		Budget		Plan financier			ØΔ in %	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017		
Revenus	19.5	17.3	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	2.4%
Ecart en % par rapport à l'exercice précédent			9.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%		
Ecart par rapport au PITF 2013-2016			1.7	1.7	1.7				
Revenus dans l'enveloppe budgétaire	19.5	17.3	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	2.4%
Revenus hors enveloppe budgétaire	-	-	-	-	-	-	-	-	
Charges	193.4	205.3	217.2	217.3	220.8	221.1	221.1	1.9%	
Ecart en % par rapport à l'exercice précédent			5.8%	0.1%	1.6%	0.1%	0.1%		
Ecart par rapport au PITF 2013-2016			6.6	6.5	6.5				
Charges dans l'enveloppe budgétaire	99.1	101.7	105.2	105.4	107.6	108.0	108.0	1.5%	
Charges hors enveloppe budgétaire	94.3	103.6	112.0	111.9	113.2	113.1	113.1	2.2%	
Recettes d'investissement	-	-	-	-	-	-	-	-	
Dépenses d'investissement	3.0	8.6	15.9	15.2	15.0	14.0	14.0	12.9%	
Dépenses d'investissement dans l'enveloppe budgétaire	1.0	0.8	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	2.5%	
Dépenses d'investissement hors enveloppe budgétaire	1.1	7.7	14.0	14.2	14.0	13.0	13.0	14.0%	

Commentaire

L'Office fédéral du sport est le centre de compétences de la Confédération en matière de sport. Ses activités s'articulent principalement autour des thèmes suivants: le concept de sport de performance du Conseil fédéral établi en coopération avec des partenaires publics et privés, le travail législatif relatif à la lutte contre la corruption et les matchs truqués (sous la houlette du DFJP) et enfin les travaux d'évaluation concernant la planification d'un Centre national de sports de neige.

L'enveloppe budgétaire pour 2014 est adaptée à la croissance de la demande d'offres de services de la Haute école fédérale de

sport et du Centre sportif national de la jeunesse de Tenero (CST). Cette année, les revenus de fonctionnement augmentent de 1,7 million (+10%) mais les charges progressent d'autant. En revanche, durant les années du plan financier, les charges de fonctionnement n'augmentent que dans le cadre du renchérissement estimé. Les charges de transfert affichent une hausse plus soutenue, ce qui est essentiellement imputable au besoin plus élevé de réévaluations reflétant à son tour l'augmentation des dépenses d'investissement pour CISIN IV.

Groupe de prestations 1: Haute école fédérale de sport

Mandat de base

La Haute école fédérale de sport (HEFSM) est un centre de formation de niveau HES qui propose un éventail de formations et de cours de perfectionnement aux spécialistes du sport. Son offre comprend des études à temps plein aux niveaux bachelor et master (enseignants en sport, sport d'élite), ainsi que des formations à temps partiel pour les entraîneurs (diplôme professionnel reconnu par le SEFR) et les cadres dans le contexte du sport dans

l'année, par exemple. La HEFSM assume des tâches importantes pour la promotion du sport à l'échelle nationale. Ses activités de recherche et de développement se caractérisent par leur orientation pratique et leur approche interdisciplinaire. Les résultats de ces travaux sont appliqués dans l'enseignement, dans les services, ainsi que dans la politique du sport, à laquelle ils servent de base.

Revenus, charges et dépenses

mo	Compte	Budget	Budget				Plan financier	8A en %
	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
Revenus de fonctionnement	4.1	4.0	4.5	4.5	4.5	4.5	3.0%	
Charges de fonctionnement et dépenses d'investissement	27.0	29.3	29.9	28.9	29.5	29.6	0.3%	

Commentaire

Environ 27 % des charges de fonctionnement de l'OFSPo concernent le groupe de prestations 1. A partir de 2014, les revenus de fonctionnement croissent durablement du fait de la hausse de la demande et de l'étoffement de l'offre (en particulier dans le secteur du diagnostic de la performance).

Les charges de fonctionnement en 2014 baissent par rapport à 2013 du fait de la réaffectation des charges au titre de la production de moyens didactiques de la HEFSM au GP 2 conformément au principe du paiement par l'utilisateur.

Objectifs

	Compte	Budget	Budget		Plan financier		2017
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Promotion du sport scolaire: la HEFSM propose une offre de formation et de perfectionnement très demandée, de bonne qualité, axée sur la pratique et avantageuse							
Nombre d'étudiants en filières d'études bachelor et master (nombre minimal d'étudiants)	166	110	110	110	110	110	110
Nombre d'étudiants d'autres hautes écoles en filière pratique (nombre minimal d'étudiants)	1 015	700	700	700	700	700	700
Taux d'abandon des études (valeur maximale en %)							
Coûts par étudiant (en CHF)							
Indice de satisfaction des étudiants (échelle de 1 à 5)							
Taux d'entrée dans la vie professionnelle; personnes actives dans le domaine du sport scolaire deux ans après le diplôme (en %, valeur minimale)			67				
Séminaires nationaux et internationaux (nombre minimal)	5	5	5	5	5	5	5
Soutien du sport d'élite et de la relève dans le sport de compétition: la HEFSM propose une offre de formation et de perfectionnement très demandée et de bonne qualité							
Nombre de reçus aux examens professionnels de TOFFT (nombre minimal de reçus)	80	80	80	80	80	80	80
Indice de satisfaction des reçus (échelle de 1 à 5)							
Coopération avec des organisations sportives nationales et internat. dans les domaines de la formation, de la recherche et des prestations de service (nombre minimal)	11	10	10	10	10	10	10
Indice de satisfaction des organisations participant à la coopération (échelle de 1 à 5)							
Séminaires nationaux et internationaux (nombre minimal)	5	5	5	5	5	5	5
Recherche dans le domaine du sport: les activités de recherche et de développement de l'HEFSM sont axées sur la pratique et les clients considèrent qu'elles sont d'un haut niveau de qualité et adaptées aux besoins							
Fonds pour la recherche obtenus sur concours (en CHF)							
Indice de satisfaction des clients (échelle de 1 à 5)	4.2	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0

Chiffres-clés et informations contextuelles

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Proportion d'étudiants de langue maternelle française dans les filières d'études bachelor et master						
Proportion d'étudiants de langue maternelle italienne dans les filières d'études bachelor et master						
Proportion de reçus de sexe féminin dans les filières d'études bachelor et master	33	11	26	34	28	
Proportion de reçus aux examens professionnels du SEFR) de langue maternelle française						
Proportion de reçus aux examens professionnels du SEFR) de langue maternelle italienne						
Proportion de reçus aux examens professionnels du SEFR) de sexe féminin						
Nombre de cas de dopage dans les disciplines clés et olympiques (sans infraction à la loi sur les stupéfiants)						
Nombre de médailles et de diplômes remportés aux championnats du monde et d'Europe dans les disciplines clés ainsi qu'aux Jeux Olympiques d'été et d'hiver						

Groupes de prestations 2: sport des jeunes et des adultes, mesures d'encouragement

Mandat de base

L'unité Sport des jeunes et des adultes dirige et gère les différents programmes de l'OFSPPO pour la promotion du sport et de l'activité physique auprès de toutes les tranches d'âge et à tous les niveaux de performance, en particulier «Jeunesse+Sport» et «Sport des adultes Suisse esa». En complément à ces activités, elle élabore des mesures de promotion de la Confédération en

matière d'encouragement général du sport et de l'activité physique. A cette fin, l'OFSPPO dirige différents réseaux et constitue l'interlocuteur des cantons et des communes ainsi que des organisations nationales et internationales pour la promotion du sport et de l'activité physique.

Revenus, charges et dépenses

mo	Compte		Budget		Plan financier			ΔA en % 2013-2017
	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
Revenus de fonctionnement	1.6	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	0.0%	
Charges de fonctionnement et dépenses d'investissement	23.4	24.5	25.4	25.5	26.0	26.1	1.8%	

Commentaire

Environ 24 % de l'ensemble des charges de fonctionnement de l'OFSPPO concernent le groupe de prestations 2. La progression des charges de fonctionnement s'explique par la mise en œuvre de compétences informatiques propres pour l'élaboration d'une

banque de données nationale pour le sport. Par ailleurs, les charges au titre de la production des moyens didactiques de la HEFSM sont désormais inscrites dans le GP 2 conformément au principe du paiement par l'utilisateur.

Objectifs

	Compte		Budget		Plan financier		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Promotion du sport des jeunes et des adultes: l'OFSPPO propose une offre de formation et de perfectionnement très demandée, de bonne qualité et avartagieuse							
Nombre de participants à la formation des moniteurs et des experts J+S (nombre minimal de participants)	74 100	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	
Nombre de participants à la formation des moniteurs et des experts esa (nombre minimal de participants)	5 600	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	
Indice de satisfaction des participants (échelle de 1 à 5)			4.0				
Offres Sport des jeunes: l'OFSPPO veille à ce que le plus grand nombre possible de jeunes fassent du sport							
Nombre de participants J+S (nombre minimal de participations)	738 200	650 000	650 000	680 000	680 000	700 000	
Nombre de participants J+S mesuré au groupe-cible (en %, valeur plancher)							

Chiffres-clés et informations contextuelles

Chiffres-clés	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Proportion de participants à la formation des moniteurs et des experts J+S et esa de langue maternelle française						
Proportion de participants à la formation des moniteurs et des experts J+S et esa de langue maternelle italienne						
Proportion de participants à la formation des moniteurs et des experts J+S et esa de sexe féminin						
Proportion de participants J+S de langue maternelle française						
Proportion de participants J+S de langue maternelle italienne						
Proportion de participants J+S de sexe féminin						
Informations contextuelles	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Structure de la population: enfants dans la tranche d'âge de 5 à 10 ans résidant en Suisse						
	2002	2008	2014			
Proportion de personnes en âge adulte pratiquant un sport en Suisse (dans l'ensemble)						
Proportion de personnes en âge adulte pratiquant au minimum 3 fois par semaine un sport en Suisse						

Groupe de prestations 3: Centres nationaux de sport

Mandat de base

L'OFSP0 gère et entretient l'ensemble des installations, bâtiments et locaux sportifs de Macolin et du Centre sportif national de la jeunesse de Tenero (CST) dont l'essentiel de la clientèle est constitué de fédérations sportives et d'écoles. Dans l'intérêt de la promotion du sport, il veille à utiliser ses installations à bon

essient et à les exploiter de façon efficace. Ses tâches consistent essentiellement à planifier et coordonner le taux d'occupation, d'assurer le suivi des activités du centre (sport et cours) et à gérer l'hébergement et la restauration.

Revenus, charges et dépenses

mo	Compte	Budget	Budget		Plan financier		8A en %
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Revenus de fonctionnement	13.8	12.1	13.3	13.3	13.3	13.3	2.4%
Charges de fonctionnement et dépenses d'investissement	50.6	46.6	52.0	52.2	53.1	53.3	2.2%

Commentaire

Environ la moitié de l'ensemble des charges de fonctionnement de l'OFSP0 concerne le groupe de prestations 3. La hausse de la demande en matière de services (notamment en matière d'utilisation des installations, d'hébergement et de restauration) entraîne une hausse des revenus de fonctionnement.

Les charges de fonctionnement augmentent principalement du fait de la facturation par la Base logistique de l'armée (BLA) du matériel remis en prêt (véhicules, engins, couvertures, sacs de couchage, etc.). Par ailleurs, les frais de loyer progressent suite à la mise en service d'infrastructures rénovées sur le site de Tenero.

Objectifs

	Compte	Budget	Budget		Plan financier	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Centre national de sport de Macolin: les installations sont axées sur la clientèle et ses besoins, gérées efficacement et présentent un taux d'utilisation élevé						
Indice de satisfaction des utilisateurs (échelle de 1 à 5)						
Utilisation des installations en jours-personnes (nombre minimal d'utilisateurs)						
Occupation des chambres (en %, valeur plancher)						
Nombre d'unités d'approvisionnement (nombre minimal)						
Degré de couverture des coûts (en %)						
Centre sportif national de la jeunesse de Tenero (CST): le CST est axé sur la clientèle et ses besoins, géré efficacement et présente un taux d'utilisation élevé						
Indice de satisfaction des utilisateurs (échelle de 1 à 5)						
Taux d'occupation des lits dans les bâtiments de logement de novembre à mars (en %, valeur plancher)						
Taux d'occupation des lits dans les bâtiments de logement d'avril à octobre (en %, valeur plancher)						
Taux d'occupation des lits sur le terrain de camping d'avril à octobre (en %, valeur plancher)						
Nombre d'unités d'approvisionnement (nombre minimal)						
Degré de couverture des coûts (en %)						

Chiffres-clés et informations contextuelles

	Compte	Budget	Budget		Plan financier	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges liées au Centre national de sport de Macolin						
Charges liées au Centre sportif national de la jeunesse de Tenero						

Postes de revenus et crédits budgétaires

	Compte 2012	Budget 2013	Budget 2014	Plan financier			⊖/Δ en % 2013-2017
				2015	2016	2017	
Revenus et recettes							
<i>Domaine propre</i>							
E100.0001 Revenus de fonctionnement (enveloppe budgétaire)	19 507 683	17 300 000	19 000 000	19 000 000	19 000 000	19 000 000	2.4%
Charges et dépenses							
<i>Domaine propre</i>							
A200.0001 Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire)	101 013 860	102 594 600	106 218 500	106 453 300	108 644 600	109 071 100	1.5%
<i>Domaine des transferts</i>							
<i>GP1: Haute école fédérale de sport</i>							
A231.0116 Programmes généraux	0	1 502 500	1 280 000	1 290 000	1 300 000	1 310 000	-3.4%
<i>GP2: sport des jeunes et des adultes</i>							
A231.0002 Sport à l'école	747 330	759 100	770 000	780 000	790 000	800 000	1.3%
A231.0003 Fédérations sportives	12 966 017	13 076 400	13 180 000	13 380 000	13 580 000	13 680 000	1.1%
A231.0004 Manifestations sportives internationales	1 012 050	1 019 400	1 950 000	3 900 000	3 400 000	3 400 000	35.1%
A231.0005 Indemnités des cantons	3 520 435	-	-	-	-	-	-
A231.0006 Sport des adultes et des aînés	493 270	-	-	-	-	-	-
A231.0007 Activités J+S et formation des cadres	74 456 052	79 505 500	79 870 000	78 370 000	80 140 000	80 930 000	0.4%
A231.0008 Concept de politique du sport	-	-	-	-	-	-	-
A236.0001 Installations sportives d'importance nationale	1 075 000	7 700 000	14 900 000	14 200 000	14 000 000	13 000 000	14.0%
A238.0001 Réévaluations dans le domaine des transferts	1 075 000	7 700 000	14 900 000	14 200 000	14 000 000	13 000 000	14.0%

Exposés des motifs relatifs aux postes budgétaires (extrait)

Domaine propre

Revenus de fonctionnement (enveloppe budgétaire) (E100.0001) **19 000 000**

AIF 19,0 millions, SIF 0,0 million, IP 0,0 million	
Ecart p. r. au budget 2013 (en %)	9,8 %
Ecart p. r. au PITF 2013-2016	1 700 000

Éléments principaux:

- Compensations pour utilisations et prestations de services 8 400 000
- Ventes 9 200 000
- Autres compensations 17 300 000

Au cours des dernières années, l'offre de formation, de perfectionnement et de prestations (en particulier dans le secteur du diagnostic de la performance) de la HEFSM et l'occupation des sites de Macolin et de Tenero ont pu être respectivement étoffées et augmentées et elles connaissent une nouvelle progression en 2014. Le fait d'inscrire au budget des revenus plus élevés que l'année précédente permet donc de tenir compte des valeurs effectives de 2012.

Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire) (A200.0001) **106 218 500**

AIF 66,3 millions, SIF 1,4 million, IP 38,5 millions	
Ecart p. r. au budget 2013 (en %)	3,5 %
Ecart p. r. au PITF 2013-2016	2 268 500

L'augmentation des charges avec incidences financières s'explique principalement par le développement de l'exploitation (hausse de la demande, en particulier dans les secteurs de l'hébergement, de la restauration et du diagnostic de la performance) sur les sites de Macolin et de Tenero et est compensée par l'augmentation des revenus (1,6 mio). Des ressources avec incidences financières sont cédées à l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (0,2 mio) pour le supplément de prestations reçues dans le domaine de l'informatique et des télécommunications et au SG du DDPS (0,1 mio) pour les mises à jour effectuées régulièrement dans le domaine de la bureautique. L'OFSPPO reçoit 0,4 million de l'Office fédéral du personnel pour financer l'augmentation des cotisations de l'employeur. L'augmentation des charges de personnel est compensée, d'une part, par la hausse des revenus mentionnée et, d'autre part, par le développement des prestations externes. Le développement de l'exploitation de l'OFSPPO entraîne une augmentation du besoin en investissements qui se chiffre à 0,1 million (compensation via les revenus supplémentaires). L'augmentation des charges relevant de l'imputation interne des prestations résulte principalement de la généralisation de ce système d'imputation entre la défense et l'OFSPPO. Des prestations de la Base logistique de l'armée sont désormais facturées à l'OFSPPO (+ 1,3 mio) pour l'utilisation de matériel de prêt (véhicules, engins, couvertures, sacs de couchage, etc.). Des modifications sont également à signaler dans le domaine des loyers (+ 0,7 mio), ainsi que de l'informatique et des télécommunications (- 0,3 mio).

Charges et dépenses dans l'enveloppe budgétaire, par groupe de comptes

	Compte 2012	Budget 2013	Budget 2014	Ecart par rapport au budget 2013 val. abs.	%
Enveloppe budgétaire	101 013 880	102 584 600	106 218 500	3 623 900	3.5
Charges de personnel	46 497 000	45 167 000	48 694 000	3 527 000	7.8
Charges de biens et services et charges d'exploitation	51 359 000	55 122 000	55 125 000	3 000	0.0
<i>dont informatique</i>	6 420 000	7 222 000	6 723 000	- 499 000	-6.9
<i>dont charges de conseil</i>	695 000	300 000	300 000	0	0.0
Dépenses d'investissement	1 942 000	905 000	1 000 000	95 000	10.5
Autres charges de fonctionnement	1 215 880	1 400 600	1 399 500	- 1 100	-0.1

C Budget des unités administratives avec PITF

600 Secrétariat général du DFF

Principales fonctions

- Coordination et pilotage des contenus politiques du département
- Soutien et conseil de la cheffe du département pour toutes les questions politiques, juridiques et opérationnelles ainsi que dans la communication
- Pilotage des ressources du département
- Elaboration des actes juridiques liés à la réglementation nationale des marchés financiers
- Traitement des procédures pénales administratives pour les délits concernant les marchés financiers
- Traitement des procédures en responsabilité (responsabilité de la Confédération)

Projets 2014

- Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG): définition des groupes de prestations et des objectifs du département
- Loi sur l'infrastructure des marchés financiers: adoption du message
- Loi sur les services financiers: adoption du message

Compte de résultats et compte des investissements

mio	Compte		Budget		Plan financier			Δ en % 2013-2017
	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
Revenus	0.6	1.1	0.6	0.6	0.6	0.6	-11.6%	
Ecart en % par rapport à l'exercice précédent			-38.8%	0.0%	0.0%	0.0%		
Ecart par rapport au PITF 2013-2016			0.4	0.4	0.4	-		
Enveloppe budgétaire	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1		
Revenus hors enveloppe budgétaire	0.4	1.0	0.6	0.6	0.6	0.6	-12.4%	
Charges	32.7	55.8	37.6	38.0	44.1	47.9	-3.8%	
Ecart en % par rapport à l'exercice précédent			-32.6%	3.5%	13.2%	8.6%		
Ecart par rapport au PITF 2013-2016			-24.1	-25.9	-21.5	-		
Enveloppe budgétaire	32.7	55.8	37.6	38.0	44.1	47.9	-3.8%	
Charges hors enveloppe budgétaire	-	-	-	-	-	-		
Recettes d'investissement	-	-	-	-	-	-		
Dépenses d'investissement	-	-	-	-	-	-		
Dépenses d'investissement dans l'enveloppe budgétaire	4.4	27.5	6.9	5.6	7.0	7.0	-28.9%	

Commentaire

Le Secrétariat général est l'organe de soutien central de la direction du Département fédéral des finances. Son budget comprend surtout des charges et des dépenses d'investissement dans le domaine propre. Le budget 2014 prévoit la répartition suivante: 57 % pour les charges de personnel, 25 % pour les charges de biens et services et les charges d'exploitation et 18 % pour les dépenses d'investissement.

En raison d'exigences supplémentaires, des postes équivalant à 200 % ont accru les capacités du Service des questions pénales dans le cadre d'une planification à long terme en 2011 et 2012.

En 2011, 20 procédures pénales administratives étaient réglées en moyenne chaque année, mais leur nombre a plus que doublé en 2012 (plus de 50 cas). Dans le même temps, différents facteurs ont conduit à un quadruplement du nombre de plaintes pénales, qui est passé de 20 à 25 avant 2011 à plus de 90 en 2012.

Par rapport à l'année précédente, les dépenses d'investissement reculent de 20 millions dans le budget 2014, car des transferts de crédit de moins d'un an seront possibles dès 2014 entre les crédits TIC sous certaines conditions. Le crédit global affecté au SG DFF peut donc être supprimé. Les dépenses d'investissement restantes varient en fonction du nombre et du volume des projets informatiques menés par le SG DFF.

Dans le plan financier, les charges progressent d'environ 10 millions en raison de ressources allouées centralement. Celles-ci seront affectées selon les besoins aux unités administratives du DFF lors de chaque cycle de planification, dans le cadre du pilotage départemental.

Groupe de prestations 1: soutien à la conduite et pilotage des ressources

Mandat de base

Le Secrétariat général met des informations pertinentes pour la conduite à la disposition de la cheffe du département, gère le processus de planification de ce dernier, coordonne le traitement des affaires avec les offices et assure une information rapide ainsi que la communication du département en interne et vers

l'extérieur. Il coordonne les ressources du département (finances, personnel, infrastructure et informatique) et lui fournit des prestations de traduction. Il prépare également la législation relative au droit des marchés financiers.

Revenus et charges

mo	Compte 2012	Budget 2013	Budget 2014	2015	Plan financier 2016	2017	0Δ en % 2013-2017
Revenu de fonctionnement (enveloppe budgétaire)	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	1.1%
Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire)	32.7	56.9	37.6	39.0	44.1	47.9	-3.6%

Commentaire

--

Objectifs

	Compte 2012	Budget 2013	Budget 2014	2015	Plan financier 2016	2017	
Soutien à la conduite et pilotage des ressources: les affaires du Parlement, du Conseil fédéral et du département sont préparées et coordonnées correctement et à la satisfaction de la cheffe du département. Les ressources des unités administratives du DFF sont pilotées en fonction des résultats et des besoins.							
Evaluation qualitative de la coordination et des processus de pilotage des ressources par les unités administratives (enquête tous les 2 ans, échelle de 1 à 5)				-	4	-	5
Les unités administratives du DFF ont au moins un objectif de rentabilité (oui/non)				oui	oui	oui	oui
Charges pour le soutien politique à la conduite / la communication (nombre d'ETP)							
Charges pour le pilotage des ressources (nombre d'ETP)							
Service juridique: les procédures juridiques sont menées avec succès.							
Taux de réussite devant les tribunaux (en %)							
Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG): les unités administratives du DFF remplissent les conditions pour introduire le NMG au 1.1.2017.							
Les groupes de prestations, les objectifs et les valeurs de mesure sont définis (délai)			30.09.				
Les processus de planification et de budgétisation sont adaptés (délai)				30.09.			
Les conventions sur les prestations 2017 sont conclues (délai)					31.12.		
Règlementation des marchés financiers: les travaux législatifs progressent selon le calendrier.							
Adoption du message concernant la loi sur les services financiers (délai)			31.12.				
Adoption du message concernant la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (délai)			30.06.				

Chiffres-clés et informations contextuelles du Département fédéral des finances

	2009 EFF.	2010 EFF.	2011 EFF.	2012 EFF.
Nombre d'interventions parlementaires traitées sous l'égide du département	206	205	209	238
Nombre d'affaires du Conseil fédéral (hors affaires courantes et interventions parlementaires)	183	186	169	169
Nombre de postes à temps plein (équivalent temps plein, ETP)	8338.9	8501.6	8318.5	8329.5
Part des femmes employées dans les classes de salaire 24 à 38 (en % ; hors Cgff)	27.6	29.4	29.5	30.3
Part des collaborateurs francophones (en %)	21.3	21.4	21.8	22.5
Part des collaborateurs italophones (en %)	11.1	10.7	10.8	10.7
Taux de fluctuation (net, en %)	2.0	2.8	2.4	2.3

Postes de revenus et crédits budgétaires

	Compte 2012	Budget 2013	Budget 2014	Plan financier			éΔ en % 2013-2017
				2015	2016	2017	
Revenus et recettes							
<i>Domaine propre</i>							
E100.0001 Revenus de fonctionnement (enveloppe budg.)	284 434	50 000	52 300	52 300	52 300	52 300	1,1%
<i>Autres revenus</i>							
E150.0001 Autres revenus	364 908	1 006 200	593 700	593 700	593 700	593 700	-12,4%
Charges et dépenses							
<i>Domaine propre</i>							
A200.0001 Charges de fonctionnement (enveloppe budg.)	32 741 444	55 833 200	37 624 700	38 951 200	44 087 100	47 895 400	-3,8%

Exposés des motifs relatifs aux postes budgétaires (extrait)

Domaine propre

Revenus de fonctionnement (enveloppe budgétaire)

(E100.0001)	52 300
AIF 0,1 million, SIF 0,0 million, IP 0,0 million	
Ecart p. r. au budget 2013 (en %)	4,6 %
Ecart p. r. au PITF 2013-2016	2 300

Éléments principaux:

• Emoluments pour actes administratifs AIF	50 000
• Autres remboursements AIF	2 300

Le montant budgétisé correspond à la moyenne des comptes 2009 à 2012.

Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire)

(A200.0001)	37 624 700
AIF 31,6 millions, SIF 0,0 million, IP 6,0 millions	
Ecart p. r. au budget 2013 (en %)	-32,6 %
Ecart p. r. au PITF 2013-2016	-24 111 600

Dans l'ensemble, l'enveloppe budgétaire baisse d'environ un tiers par rapport à l'année précédente. Les charges de fonctionnement en hausse de 8,3 % font face à des dépenses d'investissement nettement inférieures (6,9 millions au lieu de 27,5). Cette augmentation tient principalement à l'engagement de personnel supplémentaire pour remédier à une situation de sous-effectif (+ 1,6 million) et à la progression d'autres charges (adaptations salariales, modification du taux d'occupation, etc.; + 0,6 million). Ces charges supplémentaires sont compensées au sein du départe-

tement. En outre, les effectifs du Service des questions pénales du DFF sont renforcés. Les ressources prévues à cet effet (0,4 million) ne seront utilisées qu'à moitié en 2014 afin d'éviter la formation de soldes de crédits.

La progression des charges de biens et services liées à l'informatique (+ 0,2 million) s'explique par la hausse des charges d'exploitation concernant les normes SIA et par les dépenses relatives aux sites Internet et Intranet.

Les charges de conseil fléchissent de 0,2 million en raison d'une redéfinition des priorités au sein du département.

Les dépenses d'investissement concernent le développement informatique et le conseil pour des projets informatiques du DFF (1,5 million; diminution des charges de 1 million par rapport à l'année précédente essentiellement en raison d'une cession de ressources de 0,8 million à l'UPIC), la réserve informatique du DFF de 3,0 millions (comme en 2013) et les investissements TIC des unités administratives du DFF (2,4 millions; diminution des charges de 19,6 millions par rapport à l'année précédente). Vu l'art. 4 de l'arrêté fédéral I du 13 décembre 2012 concernant le budget 2013, les investissements TIC sont désormais généralement affectés aux différentes unités administratives, ce qui explique le fort recul par rapport à 2013. Seuls 2,4 millions sont encore attribués centralement pour mettre en œuvre au sein du département l'arrêté du Conseil fédéral du 10 avril 2013 concernant les services standard TIC en matière de communication vocale et de bureautique, qui comprend la communication et la collaboration unifiées (*Unified Communication and Collaboration, UCC*), mais ces charges supplémentaires sont compensées au sein du département.

Charges et dépenses dans l'enveloppe budgétaire, par groupe de comptes

	Compte 2012	Budget 2013	Budget 2014	Ecart par rapport au budget 2013 val. abs.	%
Enveloppe budgétaire	32 741 444	55 833 200	37 624 700	-18 208 500	-32,6
Charges de personnel	20 016 012	18 993 400	21 330 700	2 337 300	12,3
Charges de biens et services et charges d'exploitation	8 298 331	9 344 600	9 349 000	4 400	0,0
<i>dont location de locaux</i>	1 555 793	1 559 700	1 559 900	200	0,0
<i>dont informatique</i>	3 899 972	4 029 700	4 253 000	223 300	5,5
<i>dont charges de conseil</i>	1 835 544	2 520 000	2 320 000	-200 000	-7,9
<i>dont autres charges d'exploitation</i>	1 007 022	1 235 200	1 216 100	-19 100	-1,5
Dépenses d'investissement	4 427 101	27 495 200	6 945 000	-20 550 200	-74,7

C Budget des unités administratives avec PITF

601 Administration fédérale des finances

Priorités stratégiques

- Garantie de l'équilibre entre les finances de la Confédération et la qualité du budget
- Préparation des données et de l'infrastructure informatique pour le processus de support des finances utilisé dans l'administration fédérale
- Développement de la péréquation financière Confédération-cantons
- Développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats
- Préparation de la deuxième étape de la stratégie énergétique 2050

Projets 2014

- Profil des priorités concernant les dépenses 2016-2024: premières décisions
- Optimisation du modèle comptable de la Confédération: adoption du message
- Infrastructure informatique 2016: remplacement de différents modules SAP
- Rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT: adoption du message
- Réforme de l'imposition des entreprises III: schéma de financement des pertes de recettes fiscales et adaptations de la péréquation financière
- Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale: définition des objectifs, paramètres et valeurs cibles
- Système d'incitation en matière énergétique: adoption du projet de consultation

Compte de résultats et compte des investissements

mio	Compte	Budget	Budget				0/A en % 2013-2017
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Revenus	3 407.9	1 737.4	1 717.7	1 824.6	1 883.3	1 938.3	2.8%
Ecart en % par rapport à l'exercice précédent			-1.1%	6.2%	3.2%	3.0%	
Ecart par rapport au PITF 2014-2016			253.9	282.2	328.1		
Revenus dans l'enveloppe budgétaire	3.6	4.5	5.0	5.0	5.0	5.0	2.4%
Revenus hors enveloppe budgétaire	3 404.3	1 732.8	1 712.7	1 819.6	1 878.3	1 934.3	2.8%
Charges	5 858.1	5 727.9	5 406.9	5 501.9	5 664.0	5 610.6	-0.5%
Ecart en % par rapport à l'exercice précédent			-5.6%	1.8%	2.9%	-0.9%	
Ecart par rapport au PITF 2014-2016			-453.5	-594.5	-859.9		
Charges dans l'enveloppe budgétaire	59.0	60.0	59.9	60.2	60.1	60.1	0.1%
Charges hors enveloppe budgétaire	5 799.1	5 668.0	5 347.1	5 441.7	5 603.9	5 550.5	-0.5%
Recettes d'investissement	-						
Dépenses d'investissement	2.7	2.0	5.5	7.1	5.2	4.7	23.8%
Dépenses d'investissement dans l'enveloppe budgétaire	2.7	2.0	5.5	7.1	5.2	4.7	23.8%

Commentaire

L'AFF prépare les bases de décision politique et l'infrastructure concernant la gestion des finances fédérales. C'est également elle qui gère la trésorerie fédérale. Le budget 2014 et le plan financier 2015-2017 présentent des finances structurellement équilibrées pour la Confédération. En ce qui concerne les années du plan financier, cette situation est due uniquement aux mesures d'allègement du programme de consolidation et de réexamen des tâches, qui influencent les chiffres dès 2015. Les différents projets sont en cours.

99 % des charges de l'AFF étant des charges liées, elles ne sont pas influençables à court terme (en particulier les charges financières et les contributions de la Confédération à la péréquation financière).

Le léger recul enregistré par les charges hors enveloppe budgétaire est lié à la nouvelle diminution des dépenses d'intérêts. Les charges prévues dans l'enveloppe budgétaire sont surtout des charges de personnel (env. 50 %) et des charges liées à l'infrastructure informatique destinée au processus de support des finances de l'administration fédérale (30 %). Elles restent constantes sur toute la durée du plan financier. La croissance temporaire des investissements est due à des projets informatiques importants (notamment développement du logiciel SAP Enterprise Resource Planning (ERP) de la Confédération, renouvellement et adaptations de l'infrastructure informatique et gestion des utilisateurs et des autorisations).

Groupe de prestations 1: bases de la politique budgétaire et de la politique des dépenses

Mandat de base

La politique budgétaire doit favoriser la stabilité et la croissance économique et, par la-même, l'emploi, la prospérité et la cohésion sociale. En élaborant les bases de la politique économique et financière ainsi que de la politique des dépenses, de propriétaire et des gestion des risques, l'AFF permet au Conseil fédéral et au Parlement d'exercer leurs compétences en matière de politique

financière de manière à atteindre ces objectifs supérieurs. Elle contribue également au renforcement des règles de politique budgétaire, à l'utilisation efficace des ressources, à la détection précoce et à la réduction des risques encourus par la Confédération ainsi que des risques budgétaires.

Revenus, charges et dépenses

mo	Compte 2012	Budget 2013	Budget 2014	2015	Plan financier 2016	2017	ΔΔ en % 2013-2017
Revenus de fonctionnement	-	-	-	-	-	-	-
Charges de fonctionnement et dépenses d'investissement	11.8	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	0.0%

Commentaire

Le groupe de prestations 1 est à l'origine de près de 20 % de l'ensemble des charges de fonctionnement de l'AFF. Ces charges restent stables sur toute la période du plan financier.

Objectifs

	Compte 2012	Budget 2013	Budget 2014	2015	Plan financier 2016	2017
Estimations des recettes: l'AFF contribue à ce que les recettes soient estimées correctement						
Ecart moyen sur dix ans entre le compte et le budget (en %)	0	0	0	0	0	0
Planification des dépenses: l'AFF contribue à ce que les dépenses de la Confédération soient planifiées correctement						
Ecart maximal entre le compte et le budget (en %)	2	2	2	2	2	2
Politique des dépenses: l'AFF conseille les UE avec compétence en matière de politique des dépenses.						
Satisfaction des unités administratives (enquête tous les 2 ans, échelle de 1 à 5)	pas disp.		4		4	
Péréquation financière: l'AFF calcule les paiements annuels et semestriels au titre de la péréquation sans commettre d'erreurs.						
Erreurs identifiées (nombre)	0	0	0	0	0	0
Statistique financière: l'AFF établit la statistique financière conformément aux normes internationales actuelles.						
Les données de la statistique financière paraissent dans les bases de données du FMI, d'Eurostat et de l'OCDE (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Gestion des risques: l'AFF met en œuvre le processus de gestion des risques efficacement et dans les délais.						
Rapport annuel sur les risques (y compris une mise à jour) à l'intention du Conseil fédéral (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Tous les gestionnaires des risques au bénéfice d'une formation, au moins 90% des coaches en matière de risques au bénéfice d'une formation (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Gouvernement d'entreprise publique: l'AFF contribue à ce que le pilotage des unités externalisées soit conforme à la politique de gouvernement d'entreprise définie par le Conseil fédéral et le Parlement.						
Les unités externalisées disposent d'objectifs stratégiques assortis de rapports (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Au moins 2 entretiens de propriétaire avec les unités autonomes suivantes: Swisscom, La Poste, les CFF, Sky guide, RUAG, les EPF et IASRE (oui/non)	oui	oui	oui	oui	oui	oui

Chiffres-clés et informations contextuelles

	2012 EFF.	2013 PREV.	2014 PREV.	2015 PREV.	2016 PREV.	2017 PREV.
Taux d'endettement brut de la Confédération (en %)	19.0	18.5	17.9	17.8	16.5	15.8
Quote-part des dépenses de la Confédération (en %)	10.4	10.6	10.8	10.7	10.8	10.7

Groupe de prestations 2: planification financière, budgétisation et comptabilité

Mandat de base

Le budget de la Confédération doit être équilibré à moyen terme afin que celle-ci puisse assumer durablement ses obligations sociales et économiques. Grâce à la gestion par l'AFF des processus de planification financière et de budgétisation, le Conseil fédéral peut approuver des budgets annuels conformes aux exi-

gences du frein à l'endettement. En établissant des rapports sur l'état des finances et en déterminant les bases techniques des finances et de la comptabilité, l'AFF assure la transparence en ce qui concerne les finances de la Confédération et permet une gestion budgétaire efficace et conforme aux prescriptions.

Revenus, charges et dépenses

mo	Compte	Budget	Budget		Plan financier		ΔA en % 2015-2017
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Revenus de fonctionnement	3,6	4,5	5,0	5,0	5,0	5,0	2,4%
Charges de fonctionnement et dépenses d'investissement	39,9	39,9	43,2	45,0	43,0	42,6	1,7%

Commentaire

Le groupe de prestations 2 représente environ 63 % de toutes les charges de fonctionnement de l'AFF. La croissance annuelle des revenus de fonctionnement est de 2,4 % en moyenne. Cette évolution est liée à l'augmentation des compensations destinées au Centre de services en matière de finances du DFF à la suite de l'extension du cercle de clients de ce dernier. Les charges de fonctionnement et les dépenses d'investissement présentent une

évolution divergente: alors que les charges de fonctionnement demeurent constantes (écart moyen entre 2013 et 2017 + 0,1 %), les dépenses d'investissement enregistrent une forte croissance durant l'année budgétaire ainsi que pendant les années du plan financier (écart moyen entre 2013 et 2017: + 23,8 %). Cette évolution est due, notamment, au projet d'infrastructure informatique 2016.

Objectifs

	Compte	Budget	Budget		Plan financier		2017
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Rapports sur l'état des finances: l'AFF élabore le plan financier, le budget et le compte d'Etat à l'intention du Conseil fédéral dans les délais et en tenant compte du destinataire.							
Le plan financier, le budget et le compte d'Etat sont établis conformément aux directives (oui/non)		oui	oui	oui	oui	oui	oui
Satisfaction des commissions des finances (enquête tous les 2 ans, échelle de 1 à 5)	non disp.		4		4		
Comptabilité: l'AFF contribue à ce que la comptabilité de la Confédération soit tenue correctement.							
Contraintes du Contrôle fédéral des finances assorties du degré de priorité 1	0	0	0	0	0	0	0
Finances et comptabilité: l'AFF veille à ce que les systèmes de finances et de comptabilité de la Confédération soient efficaces et gérés de manière fiable.							
Coûts d'exploitation des systèmes financiers de la Confédération (en mio)			14	14	14	14	14
Disponibilité du système (en %)	99	99	99	99	99	99	99
Centre de services en matière de finances: l'AFF gère le Centre de services en matière de finances du DFF conformément aux objectifs convenus en matière de qualité, de délais et de coûts.							
Part des accords de niveau de service SLA respectés (en %)	90	90	90	90	90	90	90
Satisfaction des utilisateurs du système de traitement électronique des factures (workflow fournisseurs), enquête, échelle de 1 à 5	non disp.	non disp.	4	4	4	4	4

Chiffres-clés et informations contextuelles

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	EFF.	PREV.	PREV.	PREV.	PREV.	PREV.
Solde structurel (mio)	2 018	96	223	235	538	1 372

Groupe de prestations 3: Trésorerie fédérale

Mandat de base

La Trésorerie garantit en tout temps la solvabilité. Elle veille à ce que les emprunts s'effectuent en tenant compte des risques et à faible coût, à ce que la sécurité en matière de planification soit adéquate lors de la budgétisation des intérêts passifs et des paiements à opérer en monnaies étrangères, et à ce que les liquidités à

court terme soient placées de manière sûre et de façon à générer un revenu conforme au marché. Ces facteurs, combinés à un encaissement efficace des créances difficilement recouvrables et des actes de défauts de biens, contribuent à la préservation de la moralité de paiement et de la moralité fiscale.

Revenus, charges et dépenses

mo	Compte	Budget	Budget	Plan financier			83 en %
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Revenus de fonctionnement	-	-	-	-	-	-	-
Charges de fonctionnement et dépenses d'investissement	10,0	10,2	10,2	10,2	10,2	10,2	0,0%

Commentaire

Environ 17 % du total des charges de fonctionnement de l'AFF concernent le groupe de prestations 3. Ces charges demeurent stables durant toute la période de planification. La normalisation progressive des taux d'intérêts entraîne une légère hausse des

dépenses d'intérêts (voir les chiffres-clés et les informations contextuelles). Le plan financier se base sur des taux d'intérêts à court et à long terme situés dans une fourchette de 1,0 à 3,0 %.

Objectifs

	Compte	Budget	Budget	Plan financier		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Garantie de la solvabilité: l'AFF garantit que la Confédération soit solvable en tout temps.						
Blocages de paiements en raison de moyens insuffisants (nombre)	0	0	0	0	0	0
Risque de refinancement: l'AFF contribue à ce que le risque de refinancement de la Confédération soit supportable et à long terme comparable avec celui de pays de l'OCDE choisis.						
Profil des échéances des emprunts sur le marché monétaire et sur le marché des capitaux (dépend avant tout de l'évolution des taux d'intérêts durant les années du plan)						
inférieurs à 12 mois (en %)		20	20	-	-	-
inférieurs à 5 ans (en %)		60	60	-	-	-
inférieurs à 10 ans (en %)		60	60	-	-	-
Risques de taux d'intérêts: l'AFF contribue à ce que le risque de taux d'intérêts soit supportable à court et à moyen terme pour les finances fédérales.						
Valeur cible à court terme: intérêts passifs supplémentaires durant l'exercice budgétaire résultant d'une hausse unique des taux d'intérêts dépassant de 1 point de pourcentage les chiffres inscrits au budget (en mio)			200	200	200	200
Valeur cible à moyen terme: intérêts passifs supplémentaires pour la période quadriennale 2014-2017 résultant de taux d'intérêts dépassant les valeurs inscrites au budget (calculs stochastiques assortis d'un calibrage sur des taux d'intérêts en hausse, quantile 90%), en mio				500	durant la période 2014-2017	

Chiffres-clés et informations contextuelles

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	EFF.	PREV.	PREV.	PREV.	PREV.	PREV.
Dépenses d'intérêts (en mio)	1 736	2 274	2 149	2 368	2 418	2 407
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	EFF.	EFF.	EFF.	EFF.	EFF.	EFF.
Cout moyen des dettes contractées sur les marchés monétaires et des capitaux (en %)	3,2	3,0	3,0	2,9	2,7	2,5
Encaissements par rapport aux coûts d'exploitation de l'Office central d'encaissement (en %)	523,2	510,7	418,3	400,9	403,6	403,0

Postes de revenus et crédits budgétaires

	Compte 2012	Budget 2013	Plan financier 2014	Plan financier 2015 2016		2017	Δ en % 2013-2017
Revenus et recettes							
<i>Domaine propre</i>							
E100.0001 Revenus de fonctionnement (enveloppe budgétaire)	3 585 557	4 538 800	4 982 500	4 982 500	4 982 500	4 982 500	2.4%
E102.0001 Prélèvement sur les provisions	50 578	-	-	-	-	-	-
<i>Patentes et concessions</i>							
E120.0101 Bénéfice net de la Régie des alcools	266 979 126	248 122 900	243 866 700	241 110 000	208 000 000	209 000 000	-4.2%
<i>Revenus financiers</i>							
E140.0105 Distribution du bénéfice de la BNS	333 333 333	333 333 300	333 333 300	333 333 300	333 333 300	333 333 300	0.0%
E140.0106 Dividendes de participations importantes	867 031 000	867 000 000	864 000 000	864 000 000	864 000 000	864 000 000	-0.1%
E140.0107 Placements sur le marché monétaire et sur le marché des capitaux	451 341 615	274 951 100	252 283 000	367 642 900	457 572 900	510 569 000	16.7%
E140.0115 Augmentation de valeur de mise en équivalence des participations importantes	1 418 069 000	-	-	-	-	-	-
<i>Autres revenus et désinvestissements</i>							
E150.0001 Autres revenus	436 246	2 940 000	2 280 000	2 280 000	2 280 000	2 280 000	-5.3%
E150.0105 Revenus de l'Office central d'encaissement	2 737 387	350 000	400 000	400 000	400 000	400 000	3.4%
E150.0001 Prélèvement de fonds affectés enregistrés sous capitaux de tiers	64 284 603	6 238 500	16 540 100	10 851 800	11 738 800	14 750 800	24.0%
Charges et dépenses							
<i>Domaine propre</i>							
A200.0001 Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire)	61 666 095	61 957 900	65 348 600	67 304 900	65 221 900	64 817 200	1.1%
<i>Domaine des transferts</i>							
<i>GP1: bases de la politique budgétaire et de la politique des dépenses</i>							
A231.0405 Compensation des cas de rigueur, RPT	243 718 424	239 291 600	239 291 600	239 291 600	227 327 000	215 382 500	-2.6%
A231.0424 Péréquation des ressources	2 120 217 172	2 208 116 500	2 219 996 400	2 267 060 300	2 340 513 000	2 401 366 400	2.1%
A231.0425 Compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques	368 811 872	365 123 800	362 933 100	363 658 900	366 204 500	369 866 600	0.3%
A231.0426 Compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques	368 811 870	365 123 800	362 933 100	363 658 900	366 204 500	369 866 600	0.3%
<i>Charges financières</i>							
<i>LG3: Trésorerie fédérale</i>							
A240.0101 Commissions, taxes et frais	103 971 338	109 976 900	104 936 500	100 731 900	91 682 600	83 702 600	-6.6%
A240.0102 Intérêts passifs	2 557 068 076	2 193 186 500	1 990 339 800	2 083 387 700	2 210 523 000	2 109 359 200	-1.0%
<i>Autres charges et investissements</i>							
<i>GP2: planification financière, budgétisation et comptabilité</i>							
A250.0001 Apports à des fonds affectés enregistrés sous capitaux de tiers	36 527 357	187 129 300	66 362 800	23 943 600	1 440 700	1 000 000	-73.0%

Exposés des motifs relatifs aux postes budgétaires (extrait)

Domaine propre

Revenus de fonctionnement (enveloppe budgétaire) (E100.0001) 4 982 500

AIF 0.9 million, SIF 0.0 million, IP 4.0 millions	
Ecart p. r. au budget 2013 (en %)	9.8 %
Ecart p. r. au PITF 2013-2016	-443700

Éléments principaux:

• Autres remboursements AIF	960 000
• Prestations de service IP	4 022 500

Montants versés par la CNA provenant de l'exercice du droit de recours contre des tiers responsables pour des prestations de la Confédération en tant qu'employeur, de provisions d'assurance, ainsi que d'actions récursoires de la Confédération envers des tiers. Le montant budgétisé correspond à la moyenne des comptes des années 2009 à 2012.

Prestations de service IP: compensations pour le Centre de services en matière de finances du Département fédéral des finances (DFF).

Charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire) (A200.0001) 65 348 600

AIF 44.6 millions, SIF 0.0 million, IP 20.8 millions	
Ecart p. r. au budget 2013 (en %)	5.5 %
Ecart p. r. au PITF 2013-2016	3 191 900

L'enveloppe budgétaire augmente de 5,5 % au total, les charges de fonctionnement restant stables et les dépenses d'investissement augmentant, pour passer de 2 millions à près de 5,5 millions.

Dans le cas des charges de fonctionnement, les charges de biens et services, ainsi que les charges d'exploitation diminuent, tandis que les charges de personnel augmentent. Cela s'explique par des transferts de postes vers le Centre de services en matière de finances du DFF, ces postes provenant notamment du DEFR, de l'AFF et des Services du Parlement.

Les dépenses d'investissement sans incidences financières (près de 5,5 millions) concernent avant tout les projets suivants: poursuite du développement de SAP planification des ressources de l'entreprise (*Enterprise Resource Planning ERP*) Confédération, adaptation de l'infrastructure informatique à partir de 2016, dans le cadre du Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) et instauration de la gestion électronique des affaires (GEVER). Au total, 2,9 millions de ressources budgétisées de manière centralisée ont été attribuées à l'AFF, dans le cadre de la vue d'ensemble 2013 des ressources affectées aux TIC, pour le remplacement et l'extension des processus de support et pour la mise en place dans SAP d'une gestion des utilisateurs conforme au système de contrôle interne (SCI).

Charges et dépenses dans l'enveloppe budgétaire, par groupe de comptes

	Compte		Budget 2014	Ecart par rapport au budget 2013	
	2012	Budget 2013		val. abs.	en %
Enveloppe budgétaire	61 666 095	61 957 900	65 348 600	3 390 700	5.5
Charges de personnel	31 575 157	31 599 000	31 826 900	227 900	0.7
Charges de biens et services et charges d'exploitation	26 756 792	28 358 500	28 045 200	-313 300	-1.1
<i>dont informatique</i>	<i>20 280 710</i>	<i>19 481 400</i>	<i>19 294 800</i>	<i>-186 600</i>	<i>-1.0</i>
<i>dont charges de conseil</i>	<i>832 213</i>	<i>1 633 700</i>	<i>1 589 000</i>	<i>-44 700</i>	<i>-2.7</i>
Dépenses d'investissement	645 341	-	-	-	-
Autres charges de fonctionnement	2 688 805	2 000 400	5 476 500	3 476 100	173.8

Pilotage parlementaire du budget

Arrêtés de planification en cas de besoin

Dans le cadre d'un arrêté de planification d'après l'art. 28 LParl, l'Assemblée fédérale peut, selon les besoins, fixer des objectifs de charges et de revenus de même que des objectifs à atteindre pour des groupes de prestations comme suit:

Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'année 2014

Art. 3 Objectifs de charges et de revenus et objectifs à atteindre pour des groupes de prestations

Pour les groupes de prestations mentionnés dans l'annexe, des objectifs de charges et de revenus sont fixés et des objectifs à atteindre décidés (art. 29, al. 2, LFC).

Les objectifs retenus dans la planification sont répertoriés en annexe de l'arrêté fédéral concernant le budget comme suit:

Annexe: objectifs de charges et de revenus et objectifs à atteindre pour des groupes de prestations

504 Office fédéral du sport

Groupe de prestations 2: Sport des jeunes et des adultes, mesures d'encouragement

Revenus de fonctionnement	946 000 (inchangé)
Charges de fonctionnement	28 000 000 (+2 000 000)
Nombre de participants aux formations d'experts et de moniteurs	65 000 (inchangé)
Nombre de participants aux cours J+S	680 000 (+30 000)

Pilotage détaillé des ressources en cas de besoin

L'art. 25, al. 3, LParl permet à l'Assemblée fédérale de définir, par une décision de crédit, les conditions-cadres de l'utilisation d'un crédit en fonction des besoins. Cette disposition s'applique à des crédits budgétaires ponctuels de la manière suivante:

Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'année 2014

Art. 4 Conditions-cadres de l'utilisation des crédits

Des conditions-cadres de l'utilisation des crédits sont fixées pour les enveloppes budgétaires mentionnées dans l'annexe (art. 25, al. 3, LParl).

Les conditions-cadres sont répertoriés en annexe de l'arrêté fédéral concernant le budget comme suit:

Annexe: Conditions-cadres de l'utilisation des crédits

504 Office fédéral du sport

Crédit A 6100.0001 Charges de fonctionnement

Les charges de personnel maximales autorisées s'élèvent à 38 000 000 de francs. Par conséquent, il est renoncé à augmenter les prestations en faveur de la promotion du sport.

Processus parlementaires de traitement du budget et de la planification dans les cantons avec plan intégré des tâches et des finances (PITF) et enveloppes budgétaires généralisées

cant.	Documents	Processus
AG	Plan des tâches et des finances avec budget	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Commission de planification des tâches et des finances</i> (Kommission Aufgabenplanung und Finanzen, KAPF) (entrée en matière, définition des points à examiner) 2. <i>Commission de spécialistes</i> avec des «invités» de la KAPF (examen, propositions à la KAPF) 3. <i>KAPF</i> (évaluation des propositions des commissions de spécialistes avec recommandation, propositions propres) 4. <i>Grand Conseil</i> (examen et décision sur les propositions des commissions et de membres individuels)
BE	Budget et plan des tâches et des finances	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Comités directeurs des Commissions des finances</i> (examen préalable, échange entre comités et avec les directions) 2. <i>Commission des finances</i> (projet de rapport avec résultats et propositions, consultation du Conseil d'Etat (dialogue sur la planification), rapport définitif à l'att. du Grand Conseil) 3. <i>Grand Conseil</i> (examen et décision)
GR	Budget et plan financier, Programmes annuels	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Comités de la commission de gestion</i> (Geschäftsprüfungskommission, GPK) (examen préalable) 2. <i>GPK</i> (interrogation des chefs de département, rapport avec propositions au Grand Conseil) 3. <i>Grand Conseil</i> (examen et décision)
LU	Plan des tâches et des finances incluant le budget	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Commissions de spécialistes</i> (examen impliquant au besoin le conseiller d'Etat compétent et des représentants de l'administration, co-rapports et propositions à l'att. de la Commission de planification et des finances) 2. <i>Commission de planification et des finances</i> (lecture des co-rapports des commissions de spécialistes, évaluation des propositions des commissions de spécialistes pour soutien ou rejet, décision sur les propositions propres) 3. <i>Grand Conseil</i> (examen et décision)
SO	Budget	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Commissions des finances</i> (<i>Finanzkommissionen, FIKO</i>) (évaluation globale des chiffres financiers clés à l'att. des commissions thématiques) 2. <i>Commissions thématiques</i> (examen du budget et conseils par des comités d'enveloppe budgétaire avec les chefs d'office, proposition à la FIKO) 3. <i>FIKO</i> (examen impliquant les représentants du gouvernement compétents et certains chefs d'office, correction de différences éventuelles avec les commissions thématiques, propositions au Grand Conseil) 4. <i>Grand Conseil</i> (examen et décision sur les propositions des commissions et de membres individuels)

cant.	Documents	Processus
ZG	Budget et mandats de prestations/ plan financier	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Commission d'économie publique</i>; élargie de 7 à 15 membres pour l'examen du budget (examen, rapport et proposition au Grand Conseil) 2. <i>Grand Conseil</i> (examen et décision sur le budget et les mandats de prestations, lecture du plan financier)
ZH	Plan consolidé de développement et de financement/ Budget	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Commission des finances (Finanzkommission, FIKO)</i> (détermination et communication des thèmes prioritaires aux commissions thématiques, aux commissions de justice et à la direction du Grand Conseil) 2. <i>Commissions thématiques, commissions de justice et direction du Grand Conseil</i> (examen impliquant des intervenants de la FIKO, propositions à la FIKO) 3. <i>FIKO</i> (examen et décision de soutenir ou de rejeter, examen et décision sur les propositions propres) 4. <i>Grand Conseil</i> (examen et décision sur les propositions des commissions et de membres individuels)

Aperçu et description de quelques modèles cantonaux

Annexe 6

	Argovie	Berne	Lucerne	Valais	Zurich	Genève
(1) Mise en œuvre dans tout le canton des éléments suivants:						
a. Constitution de groupes de tâches, groupes de produits, etc.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
b. Attribution d'enveloppes budgétaires	✓	✓	✓	–	✓	–
c. Objectifs et indicateurs	✓	✓	✓	✓	✓	✓
d. Conventions de prestations explicites	–	✓	✓	✓	–	–
e. Exceptions	Etabl. autonomes	Etabl. autonomes	Etabl. autonomes	Tribunaux, ministère public, Etabl. autonomes	Etabl. autonomes	Etabl. autonomes
(2) Association d'instruments de planification:						
a. Planification à long terme – à moyen terme	✓	–	✓	–	✓	–
b. Planification à moyen terme – annuelle	✓	✓	✓	✓	✓	✓
(3) Prestations et effets: prise de décisions, objets de décision du Parlement						
a. Commissions thématiques intégrées au processus budg.	✓	–	✓	✓	✓	–
b. Objets de décision au niveau...	Groupe de tâches	–	Groupe de tâches	Office	Groupe de prest.	Programme
c. Objets de décision obligatoires	✓	–	✓	✓	✓	✓
d. Objets de décision facultatifs	–	–	–	–	–	–
(4) Décision/information IT, personnel au niveau du Parlement:						
a. Informations complémentaires dans budget/compte	✓	✓	✓	✓	✓	✓
b. Décision charges de personnel transversales	–	–	–	✓	–	✓
c. Décision planification des postes	–	–	–	–	–	–
d. Décision variation des salaires en	✓	–	–	–	–	–
e. Décision charges IT transversales	✓	–	✓	✓	–	✓

	Argovie	Berne	Lucerne	Valais	Zurich	Genève
(5) Marge de manœuvre et incitations:				Pas d'enveloppe		Pas d'enveloppe
a. Compensation charges/revenus dans l'enveloppe budgétaire	✓	✓	✓	–	✓	–
b. Report des fonds résiduels sur l'exercice suivant	✓	✓	✓	✓	✓	✓
c. Transferts entre unités avec enveloppe budgétaire	–	–	–	–	–	–
d. Constitution et utilisation de réserves	(✓)	–	–	–	(✓)	–

Légende: ✓: oui; (✓): partiellement; –: non

Canton d'Argovie

Législation: un nouveau modèle de pilotage a vu le jour sur la base d'une loi sur le pilotage efficace des tâches, des finances et des prestations adoptée le 11 janvier 2005 (Gesetz vom 11. Januar 2005 über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen und Leistungen [GAF]).

Principes: selon l'art. 2 de la GAF, l'exécution des tâches (prestations financières, prestations en nature et prestations de services) est régie par les principes suivants: vérification de l'efficacité et de la rentabilité, prise en compte du meilleur rapport coût-avantage, vérification de la nécessité et du caractère supportable, toute nouvelle tâche devant en outre satisfaire aux critères suivants: importance, urgence, prise en compte de l'évolution économique, sociale et écologique. Les dépenses et les recettes doivent s'équilibrer dans la durée et les engagements être amortis.

*Instruments*⁴²: au début de chaque législature, le Conseil d'Etat élabore une conception directrice portant sur le développement des dix années suivantes avec des scénarios ainsi que des orientations et des stratégies politiques, et la porte à la connaissance du Grand Conseil. Il soumet en outre au Grand Conseil des rapports de planification pour les tâches cantonales nouvelles ou réorganisées. Le Grand Conseil peut exiger que des modifications soient apportées à ces rapports. Le Conseil d'Etat⁴³ établit également un plan des tâches et des finances (PTF) pour les groupes de tâches de sa compétence et le soumet chaque année au Grand Conseil pour approbation. Le plan porte sur quatre ans. En même temps que le PTF, le Conseil d'Etat soumet chaque année son projet de budget au Grand Conseil, pour décision. Le Grand Conseil approuve les années de planification présentées et peut faire part de ses idées et directives pour le PTF de l'année suivante. Enfin, l'exécutif cantonal établit un rapport annuel, incluant les comptes annuels, pour les groupes de tâches de sa compétence et le soumet au Grand Conseil pour approbation.

Domaines de planification et de pilotage: le nombre de groupes de tâches dont le Grand Conseil assure le pilotage par l'intermédiaire du PTF et du budget s'élève à 43.

Informations destinées au pilotage: le PTF et le budget renferment plusieurs types d'informations utiles pour les domaines de planification et de pilotage: indicateurs (contexte, prestations, finances, personnel), priorités en matière de développement et mesures afférentes, objectifs avec indicateurs, enveloppes budgétaires, petits et gros crédits, charges et revenus liés aux prestations.

Enveloppes budgétaires: allouées par groupe de produits, les enveloppes budgétaires comprennent les recettes moins les coûts, mais sans contributions étatiques ni rentrées fiscales et amendes.

Dispositions particulières: le Grand Conseil a la possibilité, au moyen de mandats⁴⁴, d'influer sur les domaines et les compétences de pilotage du gouvernement et, en

⁴² Cf. canton d'Argovie, loi du 11 janvier 2005 sur la gestion des tâches et des finances axée sur les résultats (GAF), art. 10 à 13 et 25.

⁴³ Le même document sert à l'organe directeur des tribunaux et au Bureau du Grand Conseil à transmettre leur planification au Grand Conseil; il en va de même pour le projet de budget et pour le rapport annuel.

⁴⁴ Cf. canton d'Argovie, loi du 19 juin 1990 sur l'organisation du Grand Conseil et sur les rapports entre le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal (GVG), art. 41 et 48.

particulier, de demander que soient mis en évidence les effets des mesures adoptées sur la planification des tâches et des finances.

Canton de Berne

Législation: la nouvelle loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) constitue la base d'une gestion des finances et des prestations axée sur les résultats.

Principes: selon l'art. 3 LFP, le Grand Conseil, le Conseil-exécutif et l'administration assurent le pilotage des finances et des prestations ainsi que la gestion financière, en mettant l'accent sur la direction stratégique, les effets produits par l'action publique, les prestations fournies par l'administration ainsi que les coûts et les rentrées financières⁴⁵.

*Instruments*⁴⁶: le processus de pilotage débute par le programme gouvernemental de législature. Le Conseil-exécutif y fixe au début de chaque législature les objectifs et les stratégies de sa politique. Le plan des tâches et des finances (plan intégré mission-financement) sert à piloter les finances et les prestations à moyen terme. Il porte sur l'exercice budgétaire suivant et les trois années civiles qui lui succèdent. Le budget sert à piloter les finances et les prestations à court terme. Quant au rapport de gestion, il rend compte des activités de l'administration et de la gestion financière d'une année civile. Le Conseil-exécutif, les Directions et les offices mettent en œuvre un système de controlling adapté et intégré.

Domaines de planification et de pilotage: le plan intégré mission-financement et le budget sont structurés en douze domaines (par ex. Direction de l'économie publique) totalisant 93 groupes de produits (par ex. chasse).

Informations destinées au pilotage: le plan intégré mission-financement et le budget renferment plusieurs types d'informations utiles pour les domaines de planification et de pilotage: évolution future, objectifs d'effet et de prestation avec indicateurs, compte de fonctionnement, compte des investissements et calcul des marges contributives.

Enveloppes budgétaires: allouées par groupe de produits, les enveloppes budgétaires comprennent les recettes moins les coûts, mais sans contributions étatiques ni rentrées fiscales et amendes.

Dispositions particulières: le Grand Conseil peut donner au Conseil-exécutif des mandats portant sur la conception et le contenu du budget, du plan intégré mission-financement et du rapport de gestion. Il peut en outre se prononcer sur la teneur des rapports du Conseil-exécutif (notamment le plan intégré mission-financement) en présentant une déclaration sur la planification. Si le Conseil-exécutif n'est pas en mesure de la mettre complètement en œuvre, il doit s'en expliquer devant le Grand Conseil⁴⁷.

⁴⁵ Cf. canton de Berne, loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP), art. 64.

⁴⁶ Cf. canton de Berne, loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA), art. 2a, et canton de Berne, loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP), art. 60 à 65.

⁴⁷ Cf. canton de Berne, loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil (LGC), art. 52b et 61, état au 9 février 2004.

Optimisation de la NOG: suite à l'évaluation de la Nouvelle gestion publique (NOG), des nouveautés doivent être apportées au modèle de pilotage du canton de Berne afin de le simplifier et de mieux l'adapter aux besoins du Grand Conseil. Les changements concernent, au moment de la révision de la législation, les éléments suivants: réduction d'un tiers du nombre de groupes de produits, qui passeront ainsi de 90 à 60; remplacement des objectifs de prestation et d'effet et de leurs indicateurs par des informations plus intelligibles sur les prestations; simplification de la présentation des résultats financiers des groupes de produits; nouvelle conception et raccourcissement du budget et du plan intégré mission-financement; maintien des divers avis de tendances annonçant les prévisions comptables, mais suppression de l'extrapolation de fin août. Avant de clore le traitement de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP), le Grand Conseil du canton de Berne a approuvé le 3 juin 2013 la révision totale de la loi sur le Grand Conseil, qui a pour effet d'étendre ses moyens d'intervenir sur le plan des tâches et des finances, lequel lui sera désormais soumis pour approbation. Cette approbation aura des conséquences non seulement politiques mais aussi juridiques, et renforcera l'influence du Grand Conseil sur la planification financière. Dans la version révisée de la loi, le mandat, peu utilisé jusqu'ici, est remplacé par une motion financière. La motion financière charge le Conseil-exécutif ou la Direction de la magistrature de prendre des mesures concernant le volet financier du prochain budget ou du prochain plan intégré mission-financement. Si le Grand Conseil adopte une motion financière concernant le plan intégré mission-financement, le Conseil-exécutif ou la Direction de la magistrature doivent, dans le plan intégré mission-financement suivant, rendre compte des modalités de mise en œuvre de la motion. En cas de défaut de mise en œuvre, ils doivent en exposer les motifs en détail. Le travail du Grand Conseil est par ailleurs renforcé par la création de commissions spécialisées permanentes.

Canton de Lucerne

Législation: jusqu'en 2011, le canton de Lucerne avait renoncé, dans le cadre de son projet de réforme baptisé WOV, à créer une nouvelle loi ou à procéder à la révision totale de sa loi sur les finances. En revanche, il a modifié plusieurs lois existantes en vue de l'introduction généralisée, au 1^{er} janvier 2006, de la gestion axée sur les résultats: loi du 28 juin 1976 sur l'organisation et la gestion du Grand Conseil (loi sur le Grand Conseil), loi du 13 mars 1995 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (loi d'organisation), loi du 13 septembre 1977 sur les finances. Le 1^{er} janvier 2011, la nouvelle loi du 13 septembre 2010 sur le pilotage des finances et des prestations a cependant mis en vigueur un modèle de pilotage plus évolué. Cette loi règle le pilotage des finances et des prestations, les dépenses et leur approbation ainsi que la présentation des comptes.

Principes: selon l'art. 3 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations, le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les tribunaux et l'administration gèrent le budget conformément aux principes de la légalité, de l'efficacité, de la rentabilité et de l'emploi économe des fonds. Ces principes s'appliquent aussi au pilotage des finances et des prestations. Les utilisateurs et les bénéficiaires de prestations particulières de l'Etat doivent en principe en assumer les coûts pouvant être exigés d'eux (principe de causalité).

*Instruments*⁴⁸: la stratégie cantonale est le plus haut instrument de planification et de gestion du Conseil d'Etat. Elle comporte trois objectifs stratégiques et six priorités politiques et couvre une période d'environ dix ans (débutant en 2011). Le programme de législature se situe un échelon au-dessous et vaut pour quatre ans. La stratégie cantonale en constitue l'annexe. Le programme de la législature 2011–2015 comprend deux parties: la première partie indique, pour les principaux secteurs politiques, comment le Conseil d'Etat entend mettre en œuvre la stratégie cantonale durant les quatre prochaines années. Dans la seconde partie, les objectifs fixés dans chaque groupe de tâches sont transposés sur le plan opérationnel, autrement dit convertis en mesures et en projets concrets. Le programme de législature n'est toutefois pas un calque de la stratégie cantonale. Un échelon au-dessous encore, on trouve la planification quadriennale glissante du plan des tâches et des finances (PTF, troisième niveau). En 2011, les deux anciens documents «Projet de budget» et «Plan intégré des tâches et des finances» (PITF) ont été regroupés en un seul rapport de planification (PTF), qui présente l'état actuel de la planification des prestations. Le PTF se réfère systématiquement au programme de législature pour les deux éléments ci-après.

Rapport sur les tâches principales: l'évolution prévisible des prestations durant les quatre ans couverts par le PTF est présentée pour chaque objectif de la législature, compte tenu des priorités fixées. Les indicateurs et les mesures, commentaires inclus, relatifs à chaque objectif sont récapitulés sous forme de tableaux. Le PTF présente toujours l'état actuel de la planification des prestations. Il peut donc y avoir chaque année des écarts croissants par rapport au programme de législature «vieillissant».

Pour chaque groupe de tâches, il est d'abord fait référence au programme de législature. Le contenu demeure inchangé pendant toute la législature. Le PTF est donc directement compatible avec le niveau des groupes de tâches du programme de législature. Pour chaque groupe de tâches, l'évolution attendue des finances et des prestations est présentée pour l'exercice budgétaire suivant et pour les trois années de planification à suivre.

Domaines de planification et de pilotage: le PTF présente les dix tâches principales (par ex. prestations de police) et leurs 45 groupes de tâches, eux-mêmes subdivisés en 82 groupes de prestations (par ex. prestations de police de la circulation).

Informations destinées au pilotage: le PTF et le budget renferment plusieurs types d'informations utiles pour les groupes de tâches: référence au programme de la législature 2011–2015 (bases de planification du Conseil d'Etat: objectifs et mesures stratégiques, évaluation de la situation, conclusions), mandat de prestations politique avec commentaire (contexte actuel, chances et risques, mandat de prestations politiques, groupes de prestations, objectifs prioritaires et indicateurs, paramètres statistiques telles que l'effectif), projets de lois, mesures et projets, projets de construction, autres mesures découlant de la stratégie cantonale et du programme de législature, évolution des finances dans le groupe de tâches, compte de résultats.

Enveloppes budgétaires: allouées par groupe de tâches, les enveloppes budgétaires comprennent les revenus moins les charges. Les crédits budgétaires séparés pour

⁴⁸ Cf. canton de Lucerne, Gesetz vom 13. September 2010 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen.

dépenses d'investissement sont décidés par groupe de tâches. Les recettes d'investissement sont présentées séparément.

Dispositions particulières: le modèle de pilotage accorde une attention particulière aux réglages fins entre le pilotage politique et la direction opérationnelle par l'administration. A cet effet, il harmonise autant que possible la structure organisationnelle et le découpage fonctionnel des finances publiques, conçoit des instruments se prêtant à un pilotage intégral et veille à la coordination des processus de pilotage de façon à garantir que les informations requises soient disponibles à temps et permettent de réagir le cas échéant. Dans ce contexte, le Grand Conseil peut exiger par voie de motion ou de postulat des modifications relatives au volume et à la qualité des prestations, ainsi qu'à la structure des groupes de prestations.

Canton du Valais

Législation: le canton du Valais a renoncé à promulguer une nouvelle loi ou à procéder à une révision complète de sa loi sur les finances lors de l'introduction de son nouveau modèle de gestion. En revanche, les lois suivantes ont été adaptées au 1^{er} janvier 2008, à l'occasion de la généralisation de la gestion par mandats de prestations: loi du 24 juin 1980 sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton, loi du 11 mai 1983 fixant le statut des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais (loi sur le statut des fonctionnaires), loi du 28 mars 1996 sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs.

Principes: selon l'art. 3^{bis} de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton, toutes les prestations de l'administration doivent être clairement identifiées et définies. Dans ce but, sont notamment décrits les effets et résultats attendus des prestations, ainsi que les ressources financières et humaines nécessaires à leur réalisation. Le principe de qualité exige que les prestations répondent aux besoins et attentes légitimes de leurs destinataires, que leur réalisation soit planifiée, contrôlée et évaluée et que, en cas d'écart, des mesures d'amélioration soient mises en œuvre. Le principe de pertinence implique que les prestations répondent à un besoin avéré et produisent les effets et les résultats escomptés.

*Instruments*⁴⁹: la loi prévoit, comme instruments de direction de l'Etat et de son administration, la planification intégrée pluriannuelle, ainsi que les mandats de prestations politiques, stratégiques et opérationnels et les rapports de controlling s'y rapportant. La première année de la planification pluriannuelle intégrée correspond au budget. Les mandats de prestations politiques sont fixés entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat et font partie intégrante de la planification pluriannuelle intégrée et du budget. Les mandats de prestations stratégiques sont fixés entre le Conseil d'Etat et les départements sur la base des mandats de prestations politiques.

Quant aux mandats de prestations opérationnels, fixés entre les départements et les services, ils précisent les mandats de prestations stratégiques et politiques. Le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil le compte (rapports de contrôle de gestion) et le rapport de gestion, où il rend compte de son activité.

A noter que l'élaboration du budget se fait selon un processus descendant («*top down*») et par enveloppes budgétaires. Une fois le budget global de l'Etat du Valais arrêté, le gouvernement alloue aux départements une enveloppe en fonction de

⁴⁹ Cf. canton du Valais, loi du 24 juin 1980 sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton, art. 15bis, 15ter, 23 et 27.

priorités définies. Les chefs de département répartissent ensuite leur enveloppe, sur la base de priorités d'action qu'ils ont fixées. Les services procèdent sur cette base à la budgétisation par rubriques comptables. La décision du parlement porte sur les rubriques comptables. Le processus d'élaboration du budget inclut la rédaction concomitante des trois niveaux de mandats de prestations et la mise à jour de la planification intégrée pluriannuelle.

Domaines de planification et de pilotage: la planification pluriannuelle intégrée répartit les cinq départements et la présidence (par ex. Département de l'économie et du territoire), ainsi que la Chancellerie d'Etat, en treize domaines d'intervention (par ex. économie publique). L'élaboration concrète du budget incombe à 41 services, répartis entre les six départements.

Informations destinées au pilotage: la planification intégrée pluriannuelle renferme diverses informations typiques pour les domaines de planification et de pilotage: programme de législation, objectifs politiques, mesures prioritaires, indicateurs de performance, compte de fonctionnement, compte des investissements, déficit ou excédent de financement. Le budget renferme les informations suivantes: objectifs et sous-objectifs politiques, mesures prioritaires, indicateurs de performance, subventions, compte de fonctionnement, compte des investissements, charges/produits par groupes de produits/produits, effectif du personnel.

Enveloppes budgétaires: le canton du Valais ne connaît pas le régime des enveloppes budgétaires. Le parlement décide pour chaque service un budget formé de rubriques (natures comptables). Dans les limites de ce budget, ils bénéficient d'une grande flexibilité pour l'allocation des ressources par groupe de produits et par produit.

Dispositions particulières: le Grand Conseil valaisan a constitué des commissions thématiques, par exemple dans la construction et les transports. Ces commissions examinent en première lecture les mandats de prestations politiques (budget) et les rapports de contrôle de gestion (compte) relevant de leur domaine d'activité, procèdent aux évaluations requises et émettent leurs propositions d'adaptations à l'attention du Grand Conseil. Lors de l'examen du budget et du compte, si la commission thématique et la commission des finances n'ont aucune observation à formuler et si aucun groupe politique n'élève non plus d'objection, il n'y a ni discussion ni vote. Le mandat de prestations politique, respectivement le rapport de controlling, de l'unité administrative considérée est réputé accepté.

Canton de Zurich

Législation: la réforme administrative wif! a abouti à l'OG RR (Organisationsgesetz des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung, adoptée le 6 juin 2005) et à la CRG (Controlling und Rechnungslegungsgesetz, adoptée le 9 janvier 2006). Ces deux lois constituent les bases du nouveau modèle de pilotage.

Principes: le pilotage des prestations et des finances vise l'emploi économe des fonds et la rentabilité. Parmi les principes applicables figurent l'orientation sur les prestations à fournir et sur leurs effets, le lien entre les prestations et les ressources, l'application d'enveloppes budgétaires ainsi que l'adéquation entre les tâches, les compétences et les responsabilités.

*Instruments*⁵⁰: les activités étatiques sont soumises à un contrôle de gestion, comprenant la fixation des objectifs, la planification des mesures ainsi que le pilotage et la surveillance de l'action étatique. Le plan consolidé de développement et de financement (Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan, KEF) définit chaque année, pour les quatre années suivantes, les résultats à atteindre, les prestations à fournir ainsi que leur mode de financement. Le KEF sert de base à l'élaboration du budget et à la fixation du taux d'imposition. Le projet de budget du Conseil d'Etat, qui correspond à la première année de planification du KEF, précise les prestations à fournir par le canton et leur mode de financement. Quant aux rapports adressés par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, ils comprennent deux fois par an un rapport intermédiaire sur l'évolution financière et les variations significatives des prestations, ainsi qu'un rapport de gestion annuel incluant les comptes annuels. La planification, l'établissement du budget, la conduite opérationnelle et la clôture des comptes peuvent s'appuyer sur une comptabilité analytique.

Domaines de planification et de pilotage: le KEF, dont fait partie le projet de budget, répartit les sept Directions (par ex. Direction de l'instruction publique) et la Chancellerie d'Etat en 93 groupes de prestations (par ex. édition de matériel scolaire). Les autorités et la justice forment encore onze groupes de prestations et les établissements neuf autres. La planification et le pilotage portent également sur les domaines transversaux à l'administration que sont les immeubles, l'informatique, le personnel et l'environnement.

Informations destinées au pilotage: le KEF et le projet de budget renferment plusieurs types d'informations utiles pour les domaines de planification et de pilotage: objectifs et projets stratégiques, pôles de développement, indicateurs (résultat, prestation/efficacité, rentabilité), compte de résultats, compte des investissements, fonds, postes de personnel.

Enveloppes budgétaires: allouées par groupe de prestations, les enveloppes budgétaires comprennent le solde du compte de fonctionnement ainsi que les recettes et les dépenses d'investissement.

Dispositions particulières: le Grand Conseil peut obliger le Conseil d'Etat, par une motion de prestations, à calculer les conséquences financières d'un niveau de prestations différent pour l'enveloppe budgétaire suivante, ou à préciser l'objectif de prestations pour certains groupes de prestations. Alors que la motion de prestations vaut exclusivement pour le budget suivant, le Conseil d'Etat est en mesure, grâce à la déclaration sur la planification, d'intervenir sur la période qui suit l'année budgétaire, en apportant des modifications aux objectifs de prestations et de financement inscrits dans le KEF⁵¹. Si le Conseil d'Etat ne met pas en œuvre cette déclaration, il doit, dans un délai de trois mois, expliquer pourquoi il ne le peut ou ne le veut pas.

République et canton de Genève

Législation: Les règles déterminant la gestion des finances de la République et canton de Genève sont énoncées dans la Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF). Le budget de l'année 2011 a ainsi été le premier à être établi

⁵⁰ Cf. canton de Zurich, loi du 9 janvier 2006 sur le contrôle de gestion et la présentation des comptes (CRG), art. 6, 9, 14 et 26 à 28.

⁵¹ En vigueur depuis le 1^{er} octobre 2007; voir l'art. 13, al. 2, de la loi zurichoise du 9 janvier 2006 sur le controlling et la présentation des comptes (CRG) et l'art. 34 de la loi zurichoise du 5 avril 1981 sur le Conseil d'Etat.

par prestation et par programme, et non plus selon l'organisation administrative de l'Etat. Cette nouvelle manière de procéder est conforme à l'art. 42A de la LGAF.

Principes: La LGAF stipule que l'administration doit agir conformément aux exigences du droit, de la proportionnalité, de l'efficacité et de la rationalité. Le principe de la proportionnalité veut que tout acte administratif soit nécessaire et approprié à la réalisation du but fixé. Le principe de l'efficacité et de la rationalité exige un choix et une organisation des moyens administratifs garantissant la meilleure gestion administrative possible. Les principes de la gestion financière comprennent les règles de la légalité, de l'emploi judicieux et économique des moyens, de l'équilibre budgétaire, de la non-affectation des impôts principaux, du paiement par l'utilisateur et de la rémunération des avantages économiques. La planification financière, le budget et les comptes sont établis dans le respect des principes prévus par les normes IPSAS ou IFRS.

*Instruments*⁵²: La loi prévoit comme instruments de direction de l'Etat et de son administration un plan financier quadriennal et un budget annuel. Le plan financier quadriennal comprend une estimation des besoins financiers, établis selon un ordre de priorités et une évaluation des moyens financiers y relatifs. Actualisé chaque année, le plan financier quadriennal sert de cadre à l'élaboration des projets de budgets annuels. Son établissement suit les mêmes règles que celles de l'élaboration du budget. Le budget se subdivise en un budget de fonctionnement où figurent les charges et les revenus, et un budget d'investissement pour les dépenses et les recettes d'équipement. Le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil les comptes, accompagnés du rapport de gestion, où il rend compte de son activité au plus tard le 31 mars de chaque année.

Domaines de planification et de pilotage: Le budget est décliné en 17 politiques publiques, recouvrant 61 programmes et 176 prestations. Les politiques publiques sont les grands domaines d'action de l'Etat. Elles recouvrent les missions de l'Etat inscrites dans les lois de portée générale. Les programmes correspondent au découpage stratégique des politiques publiques en groupes de prestations homogènes. Les prestations sont des biens ou services produits par une unité administrative et délivrés à des destinataires ou usagers externes à l'Etat, ou à d'autres unités administratives. Chaque programme est doté d'objectifs et assorti d'indicateurs mesurant l'efficacité et l'efficience, ainsi que de valeurs-cibles pour chacun de ces indicateurs.

Informations destinées au pilotage: Le plan financier quadriennal (PFQ) constitue un outil d'aide à la décision des autorités, en vue de garantir l'atteinte, à moyen terme, de l'objectif d'équilibre des finances publiques. Il vise à estimer les disponibilités et les besoins financiers pour les quatre prochaines années, selon un ordre de priorités défini. Il permet ainsi d'évaluer les impacts financiers à moyen terme des décisions politiques du Conseil d'Etat et du Grand Conseil, en chiffrant sur quatre ans, les coûts et les recettes des différentes politiques publiques. Il fixe le cadre général d'établissement des projets de budgets annuels.

Enveloppes budgétaires: La République et canton de Genève ne connaît pas le régime des enveloppes budgétaires. Le Grand Conseil est compétent pour: le vote des impôts; le vote du budget, des comptes, des crédits supplémentaires, complémentaires, extraordinaires et de la gestion du Conseil d'Etat; la ratification du budget

⁵² C. CF. 45 Cf. canton de Genève, loi du 7 octobre 1993 sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF), titre III.

et des comptes des établissements publics autonomes, à moins que la loi n'en dispose autrement; l'autorisation d'emprunter; le vote des lois d'investissement; les aliénations du patrimoine administratif; les aliénations immobilières du patrimoine financier, sous réserve des exceptions prévues par la constitution. En plus le Grand Conseil traite les plans financiers pluriannuels comme des rapports divers.

Dispositions particulières: Le modèle de pilotage se distingue par le budget par prestation et par programme. Le canton de Genève délègue beaucoup de tâches à des entités autonomes. En 2013, les subventions de fonctionnement allouées à des entités autonomes dépendantes de l'Etat représentent 31 % des charges totales de l'Etat. Les relations entre l'Etat et ces entités sont réglées par des conventions de prestations ratifiées par une loi adoptée par le parlement.