

**Rapport
sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe
budgétaire – Évaluation et suite de la procédure
(Rapport d'évaluation GMEB 2009)**

du 4 novembre 2009

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

Nous vous soumettons le présent rapport d'évaluation GMEB 2009, en vous priant de bien vouloir en prendre acte.

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

4 novembre 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) est le modèle de gestion intégrée de l'administration fédérale centrale lancé en 1997. Elle complète les principes traditionnels régissant la gestion budgétaire par une approche axée sur la performance et les résultats. En 2009, un tiers des unités de l'administration fédérale centrale sont gérées conformément au modèle GMEB. Dans ces 23 unités, un sixième de l'effectif total de l'administration fédérale fournit des prestations représentant environ 30 % des charges propres de la Confédération.

La base légale de la GMEB est constituée par l'art. 44 LOGA et les art. 42 à 46 LFC. Le projet de réforme GMEB a été évalué selon une procédure à plusieurs échelons dès sa phase pilote, de 1996 à 2001. Le 19 novembre 2001, en exécution du mandat du Parlement prévu à l'art. 65 LOGA, le Conseil fédéral présentait son premier rapport d'évaluation aux Chambres fédérales; il a pris par la suite diverses mesures d'optimisation. Dans son message du 24 novembre 2004 concernant la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, il formulait en outre sa stratégie en matière de GMEB et annonçait qu'il présenterait un nouveau rapport après quatre ans. Les commissions de surveillance souhaitaient par ailleurs une analyse de la gestion administrative par performance et résultats, en Suisse et à l'étranger. En établissant le présent rapport d'évaluation, le Conseil fédéral s'acquitte de ce mandat.

La stratégie 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 atteint. L'auto-évaluation à laquelle l'administration a procédé débouche sur un bilan largement positif:

- le plus grand succès de la GMEB se mesure dans la gestion opérationnelle des unités administratives, qui disposent d'une planification intégrée des moyens et des tâches et d'une base solide garantissant un controlling efficace. Les unités GMEB confirment l'utilité de la marge de manœuvre qui leur est laissée, soulignant en outre que la transparence accrue inhérente à la GMEB facilite les prises de décision et leur permet de réagir plus rapidement aux changements des conditions-cadres. Elles sont donc satisfaites de la GMEB et ne voudraient pas revenir au système de gestion traditionnel;*
- les départements confirment que les instruments de la GMEB – remaniés et plus rigoureux – apportent une plus-value à la gestion politique des unités administratives. Les informations supplémentaires tirées de ces instruments améliorent le niveau des connaissances spécialisées des départements. Toutefois, le controlling des départements se trouve encore en phase de développement à la suite de l'adoption du nouveau modèle comptable (NMC) par la Confédération. Du point de vue des responsables, il existe donc encore un important potentiel d'amélioration;*

-
- *la gestion et la surveillance par le Parlement fonctionnent bien. Les parlementaires interrogés ne constatent aucun déficit de gestion et voient la GMEB d'un œil favorable, la percevant globalement comme un progrès. De plus, la standardisation des instruments de la GMEB a amélioré leur compatibilité avec le Parlement de milice. Enfin, les sondés estiment que grâce à la clarté des prescriptions, le besoin de continuellement examiner les unités administratives GMEB «à la loupe» se fait moins sentir.*

Du point de vue instrumental et conceptuel, l'examen de la GMEB débouche sur les cinq conclusions suivantes:

- *instruments et processus: les documents et procédures standardisés se révèlent efficaces au quotidien. Néanmoins, dans un esprit d'amélioration continue, ils peuvent encore être optimisés, notamment en ce qui concerne la préparation des documents en fonction des échelons;*
- *orientation résultats: l'orientation vers les résultats et la prise en compte de la performance se sont manifestement accrues. La fixation d'objectifs sur la base de modèles axés sur l'efficacité a un effet motivant sur les collaborateurs, car elle leur permet de mieux mesurer l'importance de leur contribution aux performances de leur office. Le développement de l'orientation vers les résultats et les objectifs est une tâche permanente de la gestion de l'administration et du personnel, y compris en dehors du modèle GMEB;*
- *économicité: les collaborateurs des unités GMEB estiment qu'ils sont plus conscients des coûts que ceux des secteurs non GMEB. Pour autant, l'examen de l'évolution des ressources ne met en évidence aucune différence significative. C'est pourquoi il y a lieu d'accorder une plus grande attention à l'application d'indicateurs concrets de l'économécité;*
- *enveloppe budgétaire: la marge de manœuvre laissée aux unités administratives en matière de gestion opérationnelle est l'un des grands avantages de la GMEB. Or, cette marge de manœuvre résulte essentiellement du principe de l'enveloppe budgétaire, qui incite par ailleurs les unités à exécuter leurs tâches de façon économique. L'enveloppe budgétaire ne déploie toutefois pleinement ses effets que combinée avec des indicateurs mesurables. Quelle que soit l'évolution de la gestion de l'administration, l'enveloppe budgétaire restera toujours un instrument de pilotage indispensable;*
- *controlling: selon les parlementaires interrogés, le controlling fonctionne bien. Les relations d'interface entre les gestions politique et opérationnelle des unités sont mieux structurées et ont gagné en rationalité, grâce à la transparence accrue instaurée par la GMEB. Ces avantages ne sont toutefois pas encore suffisamment utilisés dans les processus de conduite des départements.*

A la faveur d'un audit transversal, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a constaté que la gestion des unités administratives GMEB fonctionne bien et que les charges qui en découlent sont supportables. Il estime toutefois que la conduite politique à l'échelon des départements peut encore être développée, observant en

outre que la coexistence de deux modèles de gestion ne facilite pas l'utilisation des instruments de la GMEB.

L'analyse du contexte national et international montre que la gestion intégrée de l'administration en fonction à la fois des moyens, des prestations et des résultats a le vent en poupe. Ainsi, les modèles de gestion orientés vers les résultats sont désormais largement répandus, tant dans les cantons suisses qu'à l'étranger. Les principales caractéristiques de ces nouveaux modèles de gestion sont en outre très semblables. Tous reposent en particulier sur les cinq éléments suivants:

- orientation systématique vers les tâches (structuration des produits, fixation d'objectifs en termes de contenu);
- planification intégrée à moyen terme (coordination de la planification des tâches et de la planification financière);
- globalisation de l'allocation des moyens (enveloppes budgétaires au lieu de crédits spécifiques);
- planification contraignante des prestations (attribution de mandats de prestations à l'administration);
- mesure systématique de la performance (comptabilité analytique, évaluations).

Ces nouvelles formes de gestion sont désormais si répandues qu'un retour à la conduite traditionnelle de l'administration est peu probable. Bien au contraire: en raison de l'accroissement rapide de l'endettement des collectivités publiques, les principes de l'économicité et de l'effectivité vont continuer à gagner en importance. Il s'agira en particulier de mettre à profit la transparence accrue inhérente aux nouveaux modèles de gestion pour prendre des décisions aussi pertinentes que possible en relation avec les programmes de consolidation des finances publiques.

Le Conseil fédéral tient à encourager à tous les niveaux la gestion axée sur les résultats. Trois options fondamentales sont envisageables:

- consolidation de la GMEB: dans ce cas de figure, la GMEB n'est pas développée plus avant. Les unités GMEB existantes conservent leur statut particulier. Les instruments et les processus sont graduellement améliorés sur la base des résultats de l'auto-évaluation. De nouvelles unités GMEB ne verront le jour qu'à titre exceptionnel;
- développement de la GMEB: le caractère facultatif du changement de statut est supprimé. Se fondant sur une procédure reposant elle-même sur des critères précis, le Conseil fédéral décide pour chaque unité administrative la façon dont elle doit être gérée. À en juger d'après la situation actuelle, la moitié environ de l'administration fédérale serait alors sans doute destinée à être gérée selon le modèle GMEB. Simultanément, on cherchera à simplifier la GMEB dans la mesure du possible, de manière à faciliter sa diffusion tout en conservant les principes généraux du modèle;

-
- *modèle de gestion axé sur les résultats pour l'ensemble de l'administration fédérale (modèle de convergence): dans cette optique, planification et comptes rendus seront redéfinis de fond en comble pour se conformer à une approche intégrée axée sur les résultats. Les moyens et les prestations seront rapprochés de façon visible, et les crédits du domaine propre de l'administration seront globalisés. La conduite politique se focalisera davantage sur les objectifs à moyen terme, mais le budget annuel restera la référence financière décisive.*

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances d'analyser les trois options sous l'angle de leur coût et de leurs avantages, et de lui soumettre ses conclusions dans un délai d'un an. Cette démarche présente accessoirement l'avantage de permettre au Conseil fédéral d'arrêter sa position sur le développement futur de la gestion de l'administration en ayant connaissance des résultats des débats parlementaires dont aura fait l'objet le présent rapport.

Table des matières

Condensé	7152
1 Modèle de gestion GMEB	7157
1.1 La GMEB aujourd'hui	7157
1.1.1 Objectifs	7157
1.1.2 Eléments de gestion	7157
1.1.3 Possibilités d'influence du Parlement	7159
1.1.4 Etat actuel	7160
1.1.5 Autres réformes	7162
1.2 Rétrospective	7164
1.2.1 Phase pilote 1997 à 2001	7164
1.2.2 Evaluation 2001	7165
1.2.3 Révision de la loi fédérale sur les finances de la Confédération	7166
2 Evaluation	7167
2.1 Mandat et objectifs	7167
2.2 Procédure	7167
2.3 Résultats	7168
2.3.1 Unités administratives GMEB	7168
2.3.2 Départements	7173
2.3.3 Parlement	7175
2.4 Autres enquêtes et analyses	7179
2.4.1 Audit transversal du Contrôle fédéral des finances	7179
2.4.2 Enquête auprès du personnel	7181
2.4.3 Monitoring	7184
3 Evolution dans les cantons, dans les communes et à l'étranger	7189
3.1 Démarche adoptée et vue d'ensemble	7189
3.2 Cantons	7189
3.3 Communes	7198
3.4 Etranger	7199
4 Conclusions générales	7204
4.1 Du point de vue des organes concernés	7204
4.2 Du point de vue de la conception et de la mise en œuvre	7205
4.3 Du point de vue cantonal et international	7207
5 Suite des opérations	7208
5.1 Options	7208
5.2 Consolidation de la GMEB	7209
5.3 Développement ciblé de la GMEB	7209
5.4 Modèle de convergence	7210
Bibliographie	7213

Rapport

1 Modèle de gestion GMEB

1.1 La GMEB aujourd'hui

1.1.1 Objectifs

Les administrations publiques du monde entier traversent depuis un certain temps déjà une phase de profonde mutation. La complexité croissante des tâches de l'Etat, les moyens limités et les attentes toujours plus grandes des milieux politiques, économiques et de la société dans son ensemble ont poussé, voire contraint, l'Etat à orienter son action vers les résultats, à gagner en efficacité et à adopter de nouvelles formes de gestion administrative¹. Si la variété de leurs dénominations reflète l'immense diversité des systèmes politico-administratifs en vigueur dans le monde, elles n'en poursuivent pas moins toutes le même but: accroître l'effectivité et l'efficacité de l'administration et mieux utiliser les ressources disponibles.

En Suisse aussi, depuis plusieurs années, l'administration fédérale consent des efforts pour renforcer son orientation vers les résultats, en s'appuyant principalement à cet effet sur son modèle de gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). C'est sur ce modèle, adopté en 1997, que repose la gestion intégrée et axée sur les résultats de l'administration fédérale centrale. En 2009, 23 unités administratives de la Confédération, représentant environ un sixième de l'effectif total de l'administration fédérale, étaient gérées conformément à ce modèle (voir ch. 1.1.4).

La GMEB renforce l'économicité et l'efficacité de la gestion en ceci que l'affectation des moyens est considérée non plus isolément, mais à la lumière des objectifs visés, des prestations à fournir et des résultats escomptés. Il s'agit ainsi à la fois de mieux responsabiliser les unités décentralisées et de renforcer leur orientation client. Les éléments constitutifs de la GMEB sont notamment les suivants:

- une distinction plus claire entre les tâches et compétences politico-stratégiques, d'une part, et opérationnelles, d'autre part;
- une gestion reposant sur des objectifs définis par groupe de produits en matière de résultats, de prestations et de moyens;
- la mise en œuvre d'instruments de gestion politiques et d'instruments de gestion opérationnels adéquats et adaptés à l'échelon concerné.

1.1.2 Éléments de gestion

Le modèle de gestion GMEB complète les principes traditionnels régissant la gestion budgétaire par de nouveaux instruments, dont les principaux sont le mandat de prestations, l'enveloppe budgétaire et un controlling étendu.

- *Mandat de prestations* (art. 44 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA; RS 172.010): le Conseil fédéral confie à l'unité administrative un mandat de prestations pluriannuel,

¹ A propos de la pratique actuelle, cf. OCDE 2008, Robinson 2007 et Schmidt 2008.

dans lequel il fixe l'orientation stratégique, les objectifs en matière de résultats et de performance par groupe de produits ainsi que le cadre financier. Le Conseil fédéral consulte les commissions parlementaires compétentes des deux conseils avant d'attribuer le mandat de prestations.

Le mandat de prestations est concrétisé par la conclusion d'une *convention sur les prestations* annuelle entre le département et l'unité administrative. La gestion stratégique est ainsi renforcée au niveau politique, tandis que les modalités de fourniture des prestations sont déléguées à l'unité administrative.

- *Enveloppe budgétaire* (art. 43 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération, LFC; RS 611.0): l'enveloppe budgétaire comprend les moyens financiers nécessaires pour assurer la fourniture des prestations convenues et couvrir les investissements du domaine propre de l'administration pendant un an. Le Parlement fixe les charges de fonctionnement et les dépenses d'investissement, de même que les revenus de fonctionnement et les recettes d'investissement escomptés, dans des crédits distincts. De plus, par l'arrêté fédéral annuel sur le budget, il autorise les unités administratives GMEB à opérer des transferts entre le crédit d'investissement et le crédit de charges de l'enveloppe budgétaire, en accord avec le département compétent. Au reste, les unités administratives peuvent disposer de leurs ressources selon leurs compétences, dans les limites de l'enveloppe budgétaire. Elles peuvent aussi dépasser les montants des charges de fonctionnement ou des dépenses d'investissement prévus par l'enveloppe, à condition toutefois que les dépassements soient couverts par des revenus supplémentaires non budgétisés tirés de la fourniture de prestations.

A la fin de l'exercice comptable, les unités administratives GMEB peuvent constituer des *réserves* tirées de l'enveloppe budgétaire. La constitution de telles réserves est admise lorsque des crédits n'ont pas encore été utilisés ou ne l'ont pas été entièrement en raison de retards liés à un projet. Ces réserves doivent toutefois impérativement être affectées au projet en question. Par ailleurs, les unités peuvent aussi constituer des réserves générales, non liées, si, après avoir atteint leurs objectifs en matière de prestations, elles enregistrent des charges inférieures à celles prévues au budget grâce à des améliorations de l'économicité, ou si elles réalisent des revenus supplémentaires nets. Les réserves générales peuvent être utilisées librement, dans les limites du mandat de prestations.

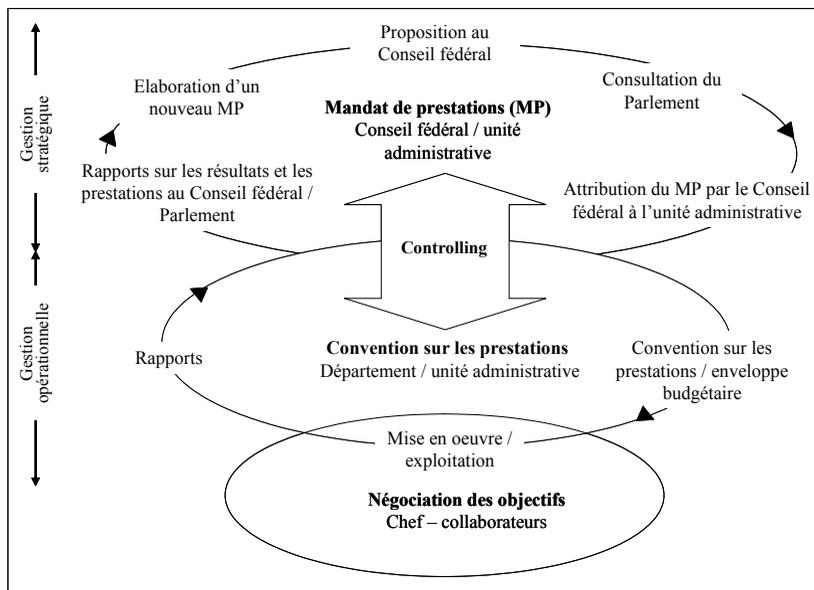
- *Controlling* (art. 44 LOGA; RS 172.010): le controlling repose sur une succession cohérente d'objectifs et d'évaluations de prestations adaptés à chaque échelon et touche tous les niveaux hiérarchiques. Il informe régulièrement sur l'avancement de la réalisation des objectifs et indique aux responsables où il y a lieu de prendre des mesures correctives. Les rapports au Parlement sont assurés à deux échelons: d'une part, annuellement à l'occasion du débat sur le *budget* et de l'approbation du *compte d'Etat* et, d'autre part, avant le renouvellement du mandat de prestations concerné, sous la forme d'un *rapport sur les résultats et les prestations* adressé aux commissions d'experts et de surveillance compétentes. De plus, les unités administratives GMEB rendent compte annuellement au département de la réalisation des objectifs de la convention sur les prestations. Elles se fondent à cet effet sur des systèmes d'informations de gestion ainsi que sur une

comptabilité analytique orientée produits, qui assure la transparence des coûts et des prestations et aide ainsi à prendre des décisions garantissant l'effectivité et l'efficacité des activités administratives.

Le schéma ci-dessous illustre les interactions entre les éléments de gestion dans le cadre des cycles de controlling.

Figure 1

Interactions des éléments de gestion GMEB



1.1.3 Possibilités d'influence du Parlement

La marge de manœuvre des unités administratives GMEB est déterminée par les bases légales applicables, par les objectifs découlant des mandats de prestations du Conseil fédéral et par les éventuels arrêtés de planification du Parlement. Les unités GMEB continuant en effet de faire partie de l'administration fédérale centrale, le Parlement conserve sur elles sa souveraineté financière ainsi que ses droits de procédure et son droit à l'information. Il peut aussi exercer ses droits d'inspection, contrairement à ce qui est le cas lorsqu'une tâche est externalisée. Enfin, le Parlement dispose aussi des possibilités d'intervention ci-après, spécifiques à la GMEB.

- *Procédure de consultation relative aux mandats de prestations*: les commissions législatives et les commissions de surveillance des deux conseils peuvent prendre position sur les projets avant que le Conseil fédéral n'attribue les mandats de prestations. Les Bureaux du Conseil des Etats et du Conseil

national ont émis des directives ad hoc, qui règlent la répartition des tâches au sein du Parlement ainsi que la procédure à suivre².

- *Motion relative aux mandats de prestation*: la motion permet au Parlement de charger le Conseil fédéral d'édicter ou de modifier un mandat de prestations. Elle a valeur de directive à laquelle le Conseil fédéral ne peut déroger que si cela se justifie.
- *Gestion par groupes de produits*: le Parlement peut, dans une perspective de gestion des prestations, arrêter des objectifs de coûts et de recettes pour certains groupes de produits jugés importants sur le plan politique. La définition des objectifs s'appuie sur les objectifs de performance mesurables fixés par groupe de produits et figurant dans la partie informative du budget.

1.1.4 Etat actuel

Dans sa stratégie relative aux secteurs GMEB³, le Conseil fédéral s'était fixé pour objectif de doubler le nombre d'unités administratives GMEB durant la législature 2004 à 2007. Cet objectif a été atteint. En 2009, un tiers des unités de l'administration fédérale centrale sont gérées selon les principes de la GMEB. Dans ces 23 unités administratives, un sixième de l'effectif total de l'administration fédérale fournit des prestations représentant environ 30 % des charges propres de la Confédération. Actuellement, les unités administratives gérées selon les principes de la GMEB sont les suivantes:

	depuis
Département fédéral des affaires étrangères	
– Centrale des voyages de la Confédération (CVC)	2007
– Centre de services informatiques DFAE (CSI DFAE)	2007
Département fédéral de l'intérieur	
– Office fédéral de météorologie et de climatologie (MétéoSuisse)	1997
– Bibliothèque nationale suisse (BN)	2006
Département fédéral de justice et police	
– Office fédéral de métrologie (METAS)	1999
– Centre de services informatiques DFJP (CSI DFJP)	2007
Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	
– Office fédéral de topographie (swisstopo)	1997
– Office fédéral du sport (OFSP)	2001
– Office fédéral de la protection de la population (OFPP)	2007
– armasuisse Sciences et technologies (ar S+T)	2007
– armasuisse Immobilier (ar Immo)	2007

² Directives du 29 août 2008 et du 15 septembre 2008 des Bureaux du Conseil des Etats et du Conseil national sur l'examen par le Parlement des mandats de prestations et des enveloppes budgétaires des unités administratives GMEB.

³ Stratégie du Conseil fédéral en matière de GMEB. Message du 24 novembre 2004 concernant la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, FF 2005 35.

depuis

Département fédéral des finances	
– Monnaie fédérale (swissmint)	1998
– Centrale de compensation (CdC)	1999
– Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT)	2007
Département fédéral de l'économie	
– Organe d'exécution du service civil (ZIVI)	1999
– Agroscope	2000
– Haras national suisse (HNS)	2000
– Institut de virologie et d'immunoprophylaxie (IVI)	2000
– Service d'accréditation suisse (SAS)	2006
– Information Service Center DFE (ISCeco)	2007
Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication ⁴	
– Office fédéral de la communication (OFCOM)	1999
– Office fédéral des routes (OFROU)	2007
– Office fédéral de l'aviation civile (OFAC)	2008

Les principes de la GMEB sont aussi appliqués dans d'autres secteurs de l'administration. Citons en particulier le projet pilote lancé mi-2006 par le Département fédéral des affaires étrangères relatif à la gestion de son réseau extérieur (projet VEKTOR). Le défi consistait à préserver la gestion politique directe des représentations suisses à l'étranger, tout en organisant l'utilisation des ressources disponibles selon les méthodes actuelles de la gestion administrative. Les travaux ont abouti à l'adoption d'instruments conformes au modèle GMEB (objectifs stratégiques, catalogue de prestations, gestion des ressources par enveloppe budgétaire, controlling), mais adaptés aux nécessités spécifiques du réseau extérieur du département.

La mise en œuvre de la gestion de l'administration selon le modèle GMEB est liée à certaines exigences. Ainsi, selon l'art. 9 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1), seules les unités administratives remplissant les conditions ci-après peuvent obtenir le statut d'unités GMEB.

- *Appartenance à l'administration fédérale centrale*: l'unité administrative relève de l'administration fédérale centrale et il n'y a aucune raison particulière de penser qu'il serait préférable, à moyen terme, de confier l'exécution des tâches à une unité de l'administration décentralisée, voire de les externaliser. Selon le rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise)⁵, se prêtent à être externalisées les prestations à caractère monopolistique, les tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité et les prestations fournies sur le marché.

⁴ Entre 2004 et 2008, la Division principale de la sécurité des installations nucléaires (DSN) a été gérée selon le modèle GMEB. La DSN, qui faisait partie de l'administration fédérale centrale, a été externalisée et constituée en établissement de droit public au 1^{er} janvier 2009 (loi du 22 juin 2007 sur l'inspection fédérale de la sécurité nucléaire, LIFSN, état au 1^{er} janvier 2009; RS 732.2; RO 2007 5635).

⁵ Rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise), FF 2006 7799.

- *Possibilité de déléguer des compétences*: l'unité administrative n'est impliquée dans la préparation et la formulation de la politique que dans une faible mesure. Il est généralement possible de distinguer les questions de stratégie politique des aspects opérationnels et, par conséquent, de dissocier les directives politiques de l'exécution opérationnelle des tâches. En cas de délégation des compétences, la conduite est assurée par le département dont l'unité dépend ou par la Chancellerie fédérale, selon un rythme prédéfini (en principe semestriel). Dans l'intervalle, la responsabilité en matière de gestion et de résultats relève de la direction de l'unité administrative.
- *Réalisation d'une plus-value*: l'introduction de la GMEB dans une unité administrative apporte une plus-value à la Confédération, en ceci que l'unité administrative peut utiliser ses ressources de façon plus économique et plus efficace. Des possibilités d'améliorer l'efficacité et l'économicité existent surtout dans les unités administratives qui:
 - peuvent définir et mesurer clairement leurs prestations;
 - peuvent distinguer clairement les prestations destinées à des bénéficiaires internes de celles destinées à des bénéficiaires externes;
 - fournissent des prestations interdépartementales susceptibles d'être rationalisées;
 - effectuent dans une large mesure des tâches d'exploitation ou des tâches répétitives;
 - sont habilitées à fournir des prestations de nature commerciale.

Le lancement du processus de passage d'une unité administrative à la GMEB est toujours précédé d'un test stratégique d'aptitude réalisé par le secrétariat général du département ou par la Chancellerie fédérale, en collaboration avec l'unité concernée et l'Administration fédérale des finances.

1.1.5 Autres réformes

Outre la GMEB, de nombreuses réformes visant à améliorer l'efficacité et l'effectivité des activités administratives ont été mises en œuvre ces dernières années. Citons pour mémoire les projets ci-après, qui, comme la GMEB, concernent toute l'administration ou au moins de larges secteurs de cette dernière.

- *Nouveau modèle comptable (NMC) (LFC; RS 611.0)*⁶: pour satisfaire aux exigences toujours plus sévères de la gestion financière, on a remanié en profondeur le système comptable de la Confédération, adoptant notamment, dès le budget 2007, une comptabilité par période. De plus, outre qu'il couvre la gestion traditionnelle des crédits, le NMC tient compte des nécessités de la gestion d'exploitation et garantit la transparence des coûts. Les prestations entre unités administratives sont systématiquement imputées. Le NMC complète ainsi l'approche axée sur la performance et les résultats de la GMEB et fournit des informations de gestion nouvelles et de meilleure qualité.

⁶ Message sur les finances de la Confédération: message du 24 novembre 2004 concernant la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, FF 2005 5.

- *Révision de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1)*⁷: la LPers du 24 mars 2000 fixe un cadre général que le Conseil fédéral, les employeurs et les partenaires sociaux peuvent aménager avec souplesse. La révision partielle en cours de cette loi vise à simplifier ultérieurement le droit du personnel et à réduire la densité normative. Il s’agit ainsi de poursuivre la modernisation de la gestion du personnel, de se donner les moyens d’adapter rapidement les rapports de travail à l’évolution du contexte économique et d’accroître l’efficacité du secteur public.
- *Gouvernement d’entreprise*⁸: dans son rapport du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d’entreprise, le Conseil fédéral a défini, sur la base d’une typologie des tâches, des critères uniformes permettant de déterminer les tâches de la Confédération se prêtant à une externalisation. Le rapport présente également 28 principes directeurs relatifs à la forme juridique ainsi qu’à la gestion et au contrôle des organisations et entreprises de la Confédération. Se fondant sur les résultats des délibérations du Parlement, le Conseil fédéral a ensuite précisé ces principes dans un rapport complémentaire adopté le 25 mars 2009⁹, leur ajoutant en outre d’autres principes directeurs relatifs au personnel et à la prévoyance professionnelle. De plus, également adopté le 25 mars 2009, le plan de mise en œuvre du rapport sur le gouvernement d’entreprise met en évidence les écarts les plus importants par rapport à la typologie des tâches et aux principes directeurs et indique comment et dans quel délai le Conseil fédéral entend les corriger. L’ensemble de ces rapports constituent la base d’une gestion et d’un contrôle globaux des organisations et des entreprises externalisées de la Confédération, obéissant à des critères uniformes.
- *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)*¹⁰: projet réformant en profondeur le domaine des transferts, la RPT visait aussi à améliorer l’efficacité et l’effectivité ainsi que les structures d’incitation du système fédéral helvétique. A cet effet, les tâches, les compétences et les flux financiers entre la Confédération et les cantons ont été démêlées autant que possible, sur la base des principes de la subsidiarité et de l’équivalence fiscale. Quant aux tâches continuant d’être assumées conjointement, elles sont réglées au moyen d’un instrument innovant: les conventions-programmes, conclues entre la Confé-

⁷ Avant-projet et rapport explicatif de la consultation du 19 septembre 2008 relative à la loi sur le personnel de la Confédération, <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2008.html#DFE>, état au 9 octobre 2009.

⁸ Rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l’externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d’entreprise), FF **2006** 7799.

⁹ Rapport du Conseil fédéral complétant le rapport sur le gouvernement d’entreprise – Mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national, FF **2009** 2299.

¹⁰ Message du 14 novembre 2001 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF **2002** 2155; Message du 7 septembre 2005 sur la législation d’exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF **2005** 5641; message du 8 décembre 2006 sur la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d’actes dans le cadre de la RPT, FF **2007** 597; loi fédérale du 22 juin 2007 concernant la modification d’actes dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, RO **2007** 5953.

dération et les cantons. Celles-ci définissent les objectifs stratégiques du programme et règlent la contribution versée par la Confédération. La RPT est entrée en vigueur en 2008.

- *Evaluation (art. 170 Cst.; RS 101)*: l'art. 170 Cst. dispose que l'Assemblée fédérale doit veiller à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Ce mandat concerne directement le Parlement, mais aussi, indirectement, le Conseil fédéral et l'administration fédérale. Le 3 novembre 2004, le Conseil fédéral a adopté diverses mesures destinées à améliorer l'évaluation de l'efficacité des activités de la Confédération. Il entend ainsi renforcer l'orientation vers les résultats des activités de l'administration fédérale, améliorer la qualité et la transparence des évaluations correspondantes et donner plus de poids au critère de l'économicité. Depuis lors, il a été développé des principes méthodologiques applicables à l'élaboration des actes législatifs et à l'évaluation des mesures prises par l'Etat, qui désormais président chaque année à plusieurs dizaines d'évaluations.

1.2 Rétrospective

1.2.1 Phase pilote 1997 à 2001

L'adoption de la GMEB remonte à une décision prise par le Conseil fédéral en 1996, par laquelle il chargeait le Département fédéral des finances de mettre en œuvre ce nouveau modèle de gestion dans des secteurs appropriés de l'administration fédérale. Afin de pouvoir tester et développer les bases conceptuelles de la GMEB dans un cadre restreint, le projet n'a été lancé, en 1997, que dans deux offices pilotes: l'Office fédéral de météorologie et de climatologie (aujourd'hui MétéoSuisse) et l'Office fédéral de topographie (aujourd'hui swisstopo). Cette phase pilote avait notamment pour objectif de déterminer empiriquement, dans un processus d'apprentissage pragmatique, la meilleure façon pour le Parlement et le Conseil fédéral de travailler ensemble pour gérer ces unités administratives.

Fin 2002, douze unités administratives orientées essentiellement vers l'exploitation et la fourniture de prestations étaient passées à la GMEB¹¹. Elles comptaient pour environ 5 % des dépenses de fonctionnement et 7 % de l'effectif de l'administration fédérale.

Le nombre des unités éligibles à la GMEB avait à l'époque été délibérément limité. Y figuraient en particulier des unités fournissant des prestations – en partie commerciales – en dehors de l'administration. Les unités fournissant principalement des prestations de transfert ou des prestations internes en étaient exclus.

¹¹ MétéoSuisse, swisstopo, Centro Sportivo Tenero, Swissmint, OFCOM, METAS, CdC, ZIVI, Agroscope, Haras national suisse, IVI, OFSPO.

1.2.2 Evaluation 2001

Le projet de réforme GMEB a été évalué par deux institutions externes selon une procédure à plusieurs échelons dès sa phase pilote de 1997 à 2001. Réalisée essentiellement sous l'angle économique et politique, cette évaluation a porté sur la gestion opérationnelle et la gestion politique de la GMEB, les processus d'exploitation et les répercussions sur le Parlement, les départements, les unités administratives concernées et les clients. Si les évaluateurs ont conclu¹² que le modèle GMEB était a priori viable, ils ont également identifié des possibilités d'amélioration, notamment dans les interactions entre les différents niveaux impliqués, à savoir l'unité administrative, le département, le Conseil fédéral et le Parlement, recommandant entre autres une standardisation plus poussée des instruments mis en œuvre.

Le 19 novembre 2001, se fondant sur les conclusions des évaluateurs et en exécution du mandat que le Parlement lui avait confié à l'art. 65 LOGA, le Conseil fédéral a présenté un rapport d'évaluation¹³ aux Chambres fédérales. Il y concluait que le concept et les instruments de la GMEB étaient suffisamment au point et que leur mise en œuvre systématique débouchait à tous les niveaux sur des changements positifs concourant à la réalisation des objectifs fixés.

Toutefois, contrairement aux recommandations des évaluateurs, le Conseil fédéral a préféré maintenir le caractère facultatif de la GMEB. Il estimait en effet que le passage à la GMEB exigeait d'importants travaux préalables, impliquant généralement une réorientation de la gestion et de l'organisation de l'unité concernée. En outre, il était difficile d'envisager une mise en œuvre systématique de la GMEB dans l'ensemble de l'administration fédérale dans la mesure où le modèle élaboré ne pouvait s'appliquer indifféremment à tous les secteurs de l'administration. En revanche, le Conseil fédéral décidait de ne plus exclure *a priori* de la GMEB les offices chargés d'allouer des subventions. Il admettait également que la GMEB ne devait pas être considérée comme une étape de transition devant impérativement déboucher sur une externalisation ou une privatisation, mais que cette approche visait plutôt à renforcer la gestion au sein de l'administration fédérale centrale.

Compte tenu des expériences positives faites jusqu'alors et dans la perspective du renforcement prévu du processus de réforme, le Conseil fédéral décidait d'étendre progressivement la GMEB, avec pour objectif de doubler le nombre d'unités administratives GMEB à moyen terme, voire de le tripler à l'horizon 2011. Dans le même temps, il ordonnait de réduire les charges du passage à la GMEB à tous les échelons et de simplifier les instruments nécessaires. Enfin, considérant que son rapport d'évaluation mettait un terme à la phase pilote de la GMEB, le Conseil fédéral faisait migrer le projet dans le programme GMEB proprement dit, lancé au début de 2002.

Les commissions de gestion et les commissions des finances des deux conseils ont soumis le rapport d'évaluation du Conseil fédéral à un examen approfondi. Dans leurs rapports respectifs, qui se rejoignent sur l'essentiel, elles faisaient part aux Chambres fédérales, entre autres, de leur volonté d'accompagner activement le

¹² Rapport d'août 2001 des évaluateurs externes (Evaluation FLAG – Gesamtbeurteilung); http://www.flag.admin.ch/d/dokumentation/doc/2-3-3eval-gesamtbeurteilung_def.pdf, état au 9 octobre 2009.

¹³ Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001 sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire – Evaluation et suite de la procédure (Rapport d'évaluation GMEB), FF 2002 3320.

développement de la GMEB. A cette fin, elles priaient le Conseil fédéral d'établir à l'intention du Parlement, après quatre ans, un nouveau rapport sur le programme GMEB définitif et d'y présenter ses réflexions sur l'évolution de la nouvelle gestion de l'administration.

Les commissions de surveillance étaient en désaccord avec le Conseil fédéral sur un point essentiel: alors que ce dernier estimait que le modèle GMEB n'entraînait pas de transfert de compétences du Parlement en sa faveur, considérant que la disparition de la présentation détaillée des postes du budget était compensée par des informations pertinentes sur la fourniture des prestations et par la transparence des coûts, les commissions de surveillance étaient d'avis que le modèle GMEB restreignait au contraire la souveraineté budgétaire du Parlement, car celui-ci ne pouvait plus statuer que sur une enveloppe budgétaire globale pour chaque unité administrative GMEB. Il fallait donc ici renforcer le pouvoir d'intervention du Parlement. Le débat parlementaire déboucha finalement sur l'adoption d'une motion de la Commission de gestion (CdG) du Conseil des Etats¹⁴, qui chargeait le Conseil fédéral:

- de créer, dans le cadre des travaux menés en vue de l'adoption du nouveau modèle comptable (NMC) de la Confédération, les conditions permettant au Parlement de remplir ses missions de gestion et de contrôle également dans les secteurs GMEB. A cette fin, le Conseil fédéral était prié de proposer un modèle concret permettant d'assurer une gestion par groupes de produits et de définir les possibilités d'améliorer l'intégration de la planification des finances et des tâches dans les secteurs GMEB;
- de donner, dans son message concernant la révision de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, des indications sur le calendrier et l'ampleur de l'évolution future de la GMEB ainsi que sur son contenu. Il devait notamment examiner l'opportunité d'imposer l'application du principe GMEB aux services de l'administration fédérale remplissant certains critères objectifs.

1.2.3 Révision de la loi fédérale sur les finances de la Confédération

L'adoption du nouveau modèle comptable (NMC) de la Confédération au 1^{er} janvier 2007 exigeait qu'il soit procédé à une révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération. C'est dans le cadre de cette révision que la motion citée à la fin du point 1.2.2 ci-dessus a été mise en œuvre, avec des obligations accrues applicables aux comptes rendus financiers des unités GMEB et la possibilité pour le Parlement de fixer des objectifs de coûts et de recettes pour certains groupes de produits jugés importants sur le plan politique, étant entendu que si ces objectifs ne pouvaient être atteints, les raisons devaient en être présentées dans le message concernant le compte d'Etat. C'est ainsi une étape importante qui a été franchie vers une plus grande intégration de la planification des finances et des tâches, comme le demandait le Parlement. L'influence de ce dernier est en outre renforcée par le fait que les crédits nécessaires au domaine propre de l'administration pour les charges de fonctionnement et les dépenses d'investissement, ainsi que les revenus et les recettes

¹⁴ Mo. 02.3381 Inscription du concept GMEB dans la législation financière. Evolution future des secteurs GMEB de l'administration.

d'investissement escomptés, sont désormais soumis à l'approbation du Parlement sous la forme de deux enveloppes budgétaires distinctes.

En présentant sa stratégie en matière de GMEB dans le message concernant la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, le Conseil fédéral a rempli l'essentiel de son obligation de rapporter. Quatre ans plus tard, le présent rapport met un point final à l'exécution du mandat parlementaire de 2002.

2 Evaluation

2.1 Mandat et objectifs

Comme il a été indiqué dans le chapitre précédent, les commissions de surveillance des Chambres fédérales, dans leurs rapports respectifs sur l'examen du rapport d'évaluation GMEB du 19 décembre 2001, avaient exprimé leur volonté d'accompagner activement le développement des secteurs GMEB et, en particulier, de suivre l'évolution de la situation sur les plans national et international.

C'est là la raison d'être du présent rapport, établi selon un calendrier qui a permis de tenir compte jusqu'aux enseignements tirés par les unités administratives passées à la GMEB le 1^{er} janvier 2007.

Pour établir le présent rapport, le Département fédéral des finances (DFF), en collaboration avec le groupe interdépartemental de pilotage GMEB, a procédé à une évaluation de l'état d'avancement du programme GMEB et examiné l'évolution des modèles de gestion en vigueur en Suisse et à l'étranger¹⁵.

Ses objectifs étaient notamment les suivants:

- documenter le développement de la GMEB du point de vue à la fois et des instruments de la GMEB, et de la gestion et de la conduite opérationnelles des unités, et des interactions entre ces divers éléments;
- procéder à un état des lieux de la gestion administrative orientée vers les résultats et l'efficacité, à l'échelle nationale et internationale;
- se servir des données ainsi obtenues pour poursuivre le développement de la GMEB.

2.2 Procédure

L'évaluation comprend plusieurs facettes: d'une part, l'autoévaluation des unités directement concernées (ch. 2.3.1 à 2.3.3) et, d'autre part, les analyses d'autres enquêtes, comme l'audit transversal du Contrôle fédéral des finances (CDF) (ch. 2.4.1), l'enquête menée auprès du personnel (ch. 2.4.2) et le monitoring GMEB (ch. 2.4.3). L'analyse complémentaire de la situation dans les cantons et à l'étranger fait l'objet du chiffre 3.

¹⁵ Les détails des résultats présentés aux ch. 2.3.1 à 2.3.3 et 2.4.2 peuvent être consultés dans les études et rapports correspondants, disponibles à l'adresse <http://www.flag.admin.ch/f/aktuell/0-2publikationen.php>, état au 9 octobre 2009.

La décision de procéder par *autoévaluation* a été prise pour des raisons de coûts, mais aussi parce que cette méthode présente cet avantage que les unités concernées s'identifient davantage aux résultats de l'évaluation et à ses conclusions, si bien que l'amélioration en continu du programme repose ensuite sur une base plus solide. Afin de réduire le risque d'embellissement de la réalité inhérent à l'autoévaluation, un expert externe a suivi de près toute la procédure, soumettant les questionnaires utilisés et l'analyse des résultats à des contrôles de qualité. Au niveau parlementaire, l'évaluation a été entièrement assurée par des externes. L'enquête s'est déroulée selon les quatre étapes ci-après, de mi-2006 à mi-2008.

- *Etape 1*: réalisation d'une enquête écrite auprès de chaque unité administrative GMEB, à l'aide d'un questionnaire standardisé. La procédure a été menée à bien en coordination avec le CDF, qui a réalisé en 2007 un audit transversal indépendant de la surveillance et de la conduite des unités administratives GMEB par les départements.
- *Etape 2*: réalisation d'interviews dans les sept départements et les trois unités administratives gérant des unités GMEB (= unités administratives responsables¹⁶), à l'aide d'un guide d'entretien semi-standardisé.
- *Etape 3*: interviews de certains membres des commissions législatives et des commissions de surveillance compétentes ainsi que de la Délégation des finances. L'enquête a été réalisée selon une procédure qualitative. Les membres du Parlement interviewés ont été choisis en fonction de la commission parlementaire, du parti politique et du groupe linguistique auxquels ils appartenaient. Sur les treize personnes sélectionnées, onze ont pu être interviewées, à l'aide d'un guide d'entretien semi-standardisé.
- *Etape 4*: réalisation d'une seconde enquête écrite auprès des neuf unités administratives passées à la GMEB le 1^{er} janvier 2007, à l'aide d'un questionnaire standardisé. Cette seconde enquête portait sur les expériences faites avec le modèle de gestion GMEB pendant la première année suivant son adoption.

2.3 Résultats

2.3.1 Unités administratives GMEB

Enquête

Les unités administratives GMEB ont été questionnées sur les instruments de la GMEB, sur leur gestion et leur conduite opérationnelles et politiques, sur les interactions entre ces éléments, sur l'utilité de la GMEB et sur leurs suggestions de développement ultérieur. On leur a notamment posé les questions ci-après.

- Les instruments remaniés de la GMEB (mandat de prestations, convention sur les prestations, possibilité de constituer des réserves, rapport sur les résultats et les prestations) sont-ils efficaces?

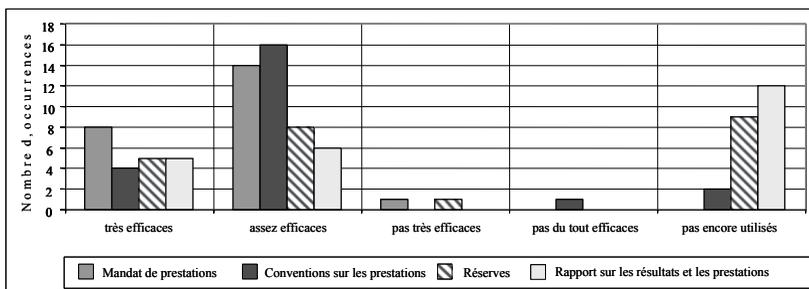
¹⁶ Voir art. 9 OLOGA.

- Quelle est l'implication de la direction, du département et de l'unité administrative responsable dans l'élaboration des instruments de la GMEB et dans quelle mesure les unités administratives GMEB en sont-elles satisfaites?
- Dans quelle mesure l'unité administrative GMEB, le département et l'unité administrative responsable utilisent-ils les instruments de la GMEB aux fins de gestion et de conduite et dans quelle mesure sont-ils satisfaits de cette gestion et de cette conduite?
- Est-il possible de faire parvenir aux commissions parlementaires les informations essentielles dont elles ont besoin pour leur travail? De quelle nature sont les interactions avec le Parlement?
- La GMEB est-elle utile à votre unité administrative? Si c'était à refaire, votre unité opérerait-elle de nouveau pour la GMEB?

Principaux résultats

Figure 2

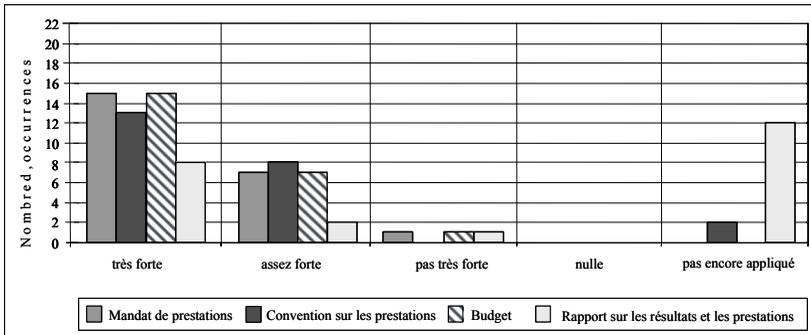
Les instruments de la GMEB sont-ils efficaces?



La figure 2 montre que, selon le jugement des unités administratives GMEB, les instruments remaniés de la GMEB – plus rigoureux et standardisés qu'auparavant – sont globalement efficaces¹⁷. Il n'y a guère de différences dans l'évaluation de chacun des instruments, sauf en ce qui concerne les conventions sur les prestations conclues annuellement entre les départements et les unités administratives GMEB, qui sont considérées d'un œil un peu plus critique. Cela pourrait tenir au fait que les conventions sur les prestations recourent en partie les mandats de prestations, ce qui est toutefois difficilement évitable.

¹⁷ Pour les explications relatives à ces instruments, voir ch. 1.1.2.

Quelle est l'implication de la direction dans l'élaboration des instruments de la GMEB?

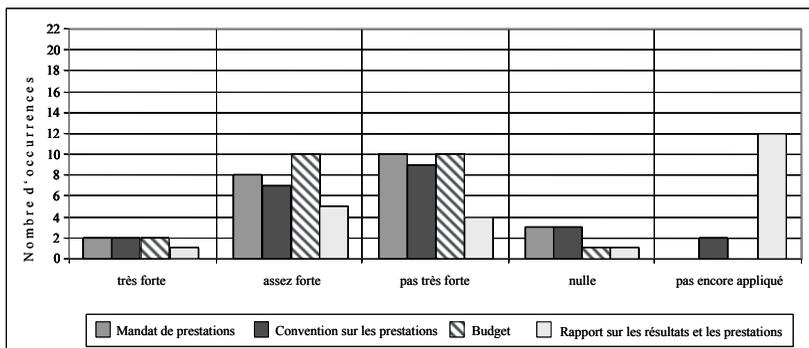


La figure 3 confirme que les instruments de la GMEB jouent un rôle essentiel dans la gestion des unités GMEB. Loin d'être déléguée à d'autres entités, leur élaboration est largement dirigée et assumée par les directions des unités.

Lors de l'élaboration du mandat de prestations et de la convention sur les prestations, les directions travaillent intensivement sur l'orientation stratégique de leur domaine de responsabilités ainsi que sur les objectifs qui en découlent en termes de prestations et de résultats. Elles acquièrent ainsi, entre autres, une meilleure compréhension commune de leurs tâches et y gagnent en transparence, ce qui favorise le développement d'une véritable «culture d'entreprise» et améliore les échanges d'informations internes. De l'avis des sondés, le mandat de prestations est aussi un bon instrument de communication externe et de légitimation politique. Il n'y a que dans une seule unité GMEB du secteur des TIC que l'intensité de la participation de la direction à l'élaboration du mandat de prestations a été relativisée, dans la mesure où il s'agit d'un secteur dont la conduite repose essentiellement sur des échanges de prestations au sein de l'administration, les tâches des prestataires étant déjà définies en détail dans l'ordonnance du 26 septembre 2003 sur l'informatique dans l'administration fédérale (RS 172.010.58).

Le budget est l'un des principaux instruments de gestion dont disposent le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration. Il est donc naturel que les directions s'impliquent de façon déterminante dans son élaboration, qui doit être coordonnée avec le mandat de prestations et la convention sur les prestations. Le même engagement est constaté pour l'établissement du rapport sur les résultats et la performance dans les unités qui l'ont déjà adopté. Ce que les sondés apprécient dans ce rapport, c'est l'évaluation de leurs prestations par les clients et autres milieux intéressés. L'analyse du rapport met en évidence les potentiels d'amélioration de l'unité, favorisant ainsi à la fois l'examen critique de ses activités et le déclenchement de processus d'apprentissage organisationnel.

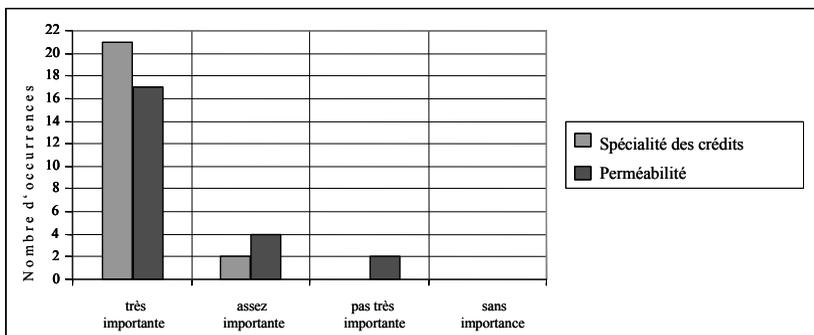
Quelle est l'implication du département et de l'unité administrative responsable dans l'élaboration des instruments de la GMEB?



Il ressort clairement de la figure 4 que les unités administratives responsables influent diversement sur l'élaboration des instruments de la GMEB. Cette situation ne fait que refléter l'absence d'instructions centrales prescrivant quand et dans quelle mesure ces unités doivent s'investir dans la conduite des unités administratives GMEB. Cette tâche incombe principalement aux directions des unités GMEB, certes, mais les offices n'en sont pas moins les «unités administratives chargées du traitement des dossiers» (art. 43, al. 1, LOGA). A cet égard, les unités responsables qui participent précocement et intensivement à la formulation de la stratégie et des objectifs des unités GMEB y voient de gros avantages, notamment du point de vue de leurs fonctions de controlling et de surveillance. Ayant une meilleure connaissance des activités des unités GMEB, elles sont à même d'influer en temps utile sur les décisions fondamentales que celles-ci sont amenées à prendre.

Figure 5

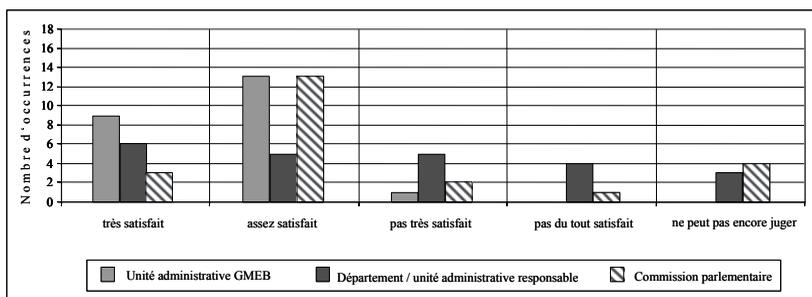
Quelle est l'importance de l'enveloppe budgétaire à vos yeux?



La figure 5 montre clairement que pour les personnes interrogées, l'enveloppe budgétaire est un élément fondamental et indispensable du modèle GMEB, qui permet d'assurer la conduite des unités selon des critères relevant de l'économie d'entreprise. La marge de manœuvre qu'elle laisse aux unités, en particulier la possibilité de transférer les moyens à disposition entre les charges de personnel et les charges pour biens et services, permet d'utiliser les ressources disponibles avec davantage de souplesse, au profit de prestations plus rentables et plus efficaces. Les sondés saluent également la possibilité de constituer des réserves dans certaines conditions. Toutefois, la subdivision de l'enveloppe budgétaire en une enveloppe I (charges de fonctionnement) et une enveloppe II (dépenses d'investissement) est jugée plutôt négativement. Cette conséquence inévitable du nouveau modèle comptable est toutefois atténuée par le fait que les unités GMEB peuvent, dans le cadre de l'arrêté du budget, opérer des transferts entre le crédit d'investissement et le crédit de charges de leur enveloppe budgétaire.

Figure 6

Etes-vous satisfait de la gestion et de la conduite?



Il ressort de la figure 6 que les unités administratives GMEB sont globalement satisfaites de leurs propres processus de gestion et de conduite. Les sondés jugent que les membres des directions et les cadres s'identifient à la GMEB, qu'ils conduisent les unités avec discernement et qu'ils utilisent opportunément la marge de manœuvre dont ils disposent, en suivant une approche orientée vers les résultats.

La moitié environ des unités GMEB sont satisfaites de la conduite exercée par leur département, appréciant en particulier la marge de manœuvre qui leur est laissée. Toutefois, près de la moitié des sondés se plaignent des contradictions existant entre les espaces de liberté prévus par le modèle de gestion GMEB et certaines instructions des départements, émises par exemple dans le cadre de programmes d'abandon de tâches ou d'allègement budgétaire. Ils font remarquer que les interventions de gestion basées sur les ressources et produisant des effets à court terme (p. ex. sur l'effectif) peuvent porter atteinte à l'effectivité et à l'efficacité de l'exécution des tâches des unités. Cela montre que les interventions jugées indispensables par la Confédération en tant que «groupe d'entreprises» ou par le département – visant par exemple à faire respecter des prescriptions financières – doivent être mieux coordonnées avec le modèle de gestion GMEB, pour autant que cela soit possible dans le cadre d'un modèle de gestion dual (GMEB / non GMEB).

Les unités GMEB sont en revanche largement satisfaites de la coopération avec le Parlement et ses commissions. Elles apprécient de pouvoir présenter exhaustivement leurs tâches, leurs performances, les résultats visés et leurs besoins en ressources. Il en résulte une meilleure compréhension de leurs activités, se traduisant par une légitimité accrue aux yeux des élus. De plus, se fondant sur les réactions de membres de commissions parlementaires, les sondés sont d'avis que, grâce au modèle de gestion GMEB, il leur est plus facile de transmettre aux commissions les informations utiles à la conduite politique des unités administratives. Il leur arrive toutefois de percevoir aussi un certain embarras des commissions vis-à-vis de la GMEB. Ils l'expliquent par le fait que les possibilités de conduite associées à la GMEB sont parfois encore mal connues.

Conclusion

Les résultats de l'enquête menée auprès des unités administratives GMEB sont globalement positifs.

- Les instruments optimisés et standardisés de la GMEB ont fait leurs preuves. Ils créent des conditions favorisant l'examen approfondi des questions d'orientation stratégique ainsi que la fourniture efficiente des prestations.
- A cet égard, l'enveloppe budgétaire est l'élément fondamental du modèle de gestion GMEB, dont elle constitue l'épine dorsale.
- Les unités administratives GMEB se déclarent satisfaites de leurs propres processus de gestion et de conduite, estimant que la GMEB permet de mieux les orienter vers les objectifs et les résultats visés. De plus, les unités ayant déjà une expérience suffisamment longue de la GMEB soulignent que leurs relations avec les commissions parlementaires ont évolué positivement, même si le Parlement n'utilise pas encore toutes les possibilités de conduite dont il dispose.
- Les relations avec les départements sont plus problématiques, en raison notamment de certaines de leurs instructions perçues comme contraires à la GMEB. Ces difficultés sont révélatrices de la tension latente existant entre une gestion basée sur les ressources et une gestion basée sur les résultats.
- Enfin, l'enquête montre que si elles devaient de nouveau prendre la décision de passer à la GMEB, les unités administratives GMEB le feraient sans hésiter. Elles estiment en effet que ce modèle de gestion présente une grande à très grande utilité. Il favorise une action axée sur les objectifs, crée davantage de transparence, incite à utiliser les ressources disponibles de façon plus économique et facilite l'attestation et la communication des prestations fournies et des résultats obtenus.

2.3.2 Départements

Enquête

Comme les unités administratives GMEB, les départements et les unités administratives responsables ont eux aussi été questionnés sur les instruments de la GMEB, sur la conduite des unités GMEB, sur les interactions entre celles-ci et les départements

et sur le développement ultérieur de la GMEB. On leur a notamment posé les questions ci-après.

- Les divers instruments de la GMEB sont-ils efficaces? Les départements reçoivent-ils les informations indispensables à la conduite sous une forme compréhensible? Les incitations destinées aux unités administratives GMEB sont-elles appropriées? Que peut-on encore améliorer?
- Les processus de gestion et de conduite fonctionnent-ils? Les exigences des départements en matière de gestion et de conduite ont-elles changé?
- Y a-t-il des différences dans la gestion et la conduite des unités administratives GMEB par rapport aux unités gérées de façon traditionnelle?
- Comment développer le modèle de gestion GMEB?

Principaux résultats

Comme les unités GMEB, les départements/unités administratives supérieures pensent que les instruments à disposition, qui ont été optimisés et standardisés depuis leur introduction, ont fait leurs preuves¹⁸.

A leurs yeux, le principal instrument utilisé, le *mandat de prestations*:

- crée la transparence nécessaire
- se borne à l'essentiel
- est proportionné au but recherché
- permet des comparaisons, du fait de la structure préétablie
- constitue un instrument adéquat pour déterminer tant les tâches et les stratégies que la qualité et la quantité des prestations requises.

En outre, les personnes interrogées apprécient la possibilité de constituer des réserves, où elles voient une incitation importante pour les unités GMEB à agir de façon économique.

Les instruments et processus de la GMEB sont bien développés, rodés et efficaces. Les personnes interrogées citent plusieurs éléments de preuve:

- Dans les unités GMEB, on se préoccupe davantage des prestations et de leurs effets que dans les autres offices, et la conscience des coûts est également plus développée. Au niveau du département/de l'unité administrative supérieure, la discussion sur les ressources est menée – sauf quelques rares exceptions – sous l'angle des prestations et des résultats visés.
- La GMEB permet et encourage un dialogue structuré et ciblé entre le département/l'unité administrative supérieure et les unités GMEB.
- La GMEB accroît la transparence. Les acteurs font preuve de davantage de compréhension réciproque. S'il s'agit d'abandonner certaines tâches et de réduire les ressources, les discussions sont plus ciblées.

Autre constat effectué, les interlocuteurs au département/dans l'unité administrative supérieure sont davantage mis à contribution et les besoins de conduite augmentent, au niveau du contrôle de gestion notamment. Les départements/unités adminis-

¹⁸ Le caractère ouvert des questions et le petit nombre de participants à l'enquête ont conduit à renoncer à une analyse quantitative des réponses.

tratives supérieures qui s'acheminent vers un contrôle de gestion complet des prestations, des résultats et des ressources se disent toutefois convaincus que l'effort en vaut la peine et tous les acteurs impliqués acceptent bien les processus. D'autant plus que de l'avis des personnes interrogées, le régime de la GMEB sensibilise à l'importance d'une action efficace. Par exemple, les rapports établis à chaque échelon se concentrent sur les points pertinents pour la prise de décision à l'échelon supérieur. Encore faut-il avoir instauré une culture basée sur la confiance, avec une délégation systématique des tâches, des compétences et des responsabilités.

Les offices GMEB et les offices non-GMEB ne sont pas gérés de façon très différente, de l'avis des personnes interrogées, dans les départements/unités administratives supérieures dont ne dépendent directement qu'un petit nombre d'unités GMEB.

Les départements – et avec eux les unités GMEB – relèvent par ailleurs le climat d'incertitude qui entoure les délibérations des commissions parlementaires. Ils supposent que la lourdeur de la tâche ainsi que le peu de temps généralement à disposition pour examiner les mandats de prestations, les budgets et les rapports des unités GMEB font que les parlementaires n'exploitent pas suffisamment leurs possibilités de pilotage. La discussion de fond qui s'imposerait à ce niveau est ainsi régulièrement éludée aux yeux des personnes interrogées.

Bilan

Les personnes interrogées dans les départements/unités administratives supérieures concluent à partir de leurs expériences que les instruments et processus de la GMEB ont fait leurs preuves. Car ils se prêtent à un dialogue structuré et ciblé, qui améliore la conduite. La transparence accrue sur les moyens et les prestations s'est généralement traduite par des gains d'efficacité. Les efforts supplémentaires et les exigences accrues auxquelles doivent satisfaire les acteurs semblent donc justifiés, au vu des avantages obtenus. Cela explique que même des offices non-GMEB soient déjà gérés en partie au moyen d'instruments de la GMEB.

Les départements identifient un potentiel de développement notamment dans un rapprochement plus poussé des deux modèles de pilotage. Selon les personnes interrogées, le débat sur le mandat de prestations et l'enveloppe budgétaire a conduit plusieurs départements à juger envisageable un pilotage complet par les tâches et les ressources, basé sur le modèle GMEB, de toutes les unités administratives.

2.3.3 Parlement

Enquête

Les députés ont été questionnés, à l'instar des unités GMEB et des départements/unités administratives supérieures, sur les instruments de la GMEB et sur la conduite et le pilotage, ainsi que sur leur articulation. Les questions se sont concentrées sur la collaboration entre l'exécutif et le législatif, de même que sur la conduite et la surveillance exercées par le Parlement. Les questions suivantes ont notamment été posées:

- L'introduction du nouveau modèle a-t-elle modifié, dans le cas des unités GMEB, les relations entre le Parlement et le gouvernement ainsi que la surveillance exercée par le Parlement sur l'administration?

- Les possibilités de pilotage sont-elles connues? Les instruments prévus fonctionnent-ils? Comment sont-ils utilisés? Et que dire de la forme actuelle des rapports?
- Le besoin d'information et les exigences en vue du pilotage ont-ils changé?
- Constate-t-on une concentration sur les questions stratégiques?
- Sur quels points la collaboration pourrait-elle encore être améliorée?
- Le concept et les instruments prévus par la GMEB en vue d'une gestion administrative axée sur les résultats répondent-ils aux besoins du Parlement?
- Comment se déroule la collaboration au sein du Parlement?
- Quelle est l'opinion générale sur la GMEB?

Principaux résultats

L'opinion générale des personnes interrogées est positive. La plupart estiment que le chantier est en bonne voie et que la GMEB fonctionne bien. Mais comme il en est peu question en ce moment, les députés interrogés n'en connaissent pas tous les détails. Parmi les atouts mentionnés figurent les incitations positives pour le personnel et la marge de manœuvre accrue octroyée à l'administration. L'effort de concentration, à l'échelon du Conseil fédéral et du Parlement, sur les objectifs stratégiques est également approuvé. Certains députés se montrent toutefois hésitants sur la délimitation entre la GMEB et l'externalisation des unités administratives, ainsi que sur la question du rapport coût-avantage. Les instruments et les processus ont suscité les appréciations suivantes:

Instruments de pilotage

- *Reporting financier (budget et comptes)*: les connaissances spécifiques aux rapports sur l'état des finances des unités GMEB varient fortement. Si les membres des commissions financières et les députés siégeant de longue date au Parlement connaissent bien la présentation de la GMEB dans le budget et les comptes, d'autres sont peu familiers du reporting financier et ne font guère la différence avec la présentation traditionnelle.

La *qualité formelle* des rapports sur l'état des finances des unités GMEB (présentation, langage, structure, clarté) est généralement jugée bonne. Plusieurs points suscitent toutefois des critiques. Ainsi, la présentation formelle (longueur, forme) manque d'uniformité entre les unités GMEB, les comparaisons avec l'année précédente ne sont pas toujours possibles¹⁹, il n'existe pas de présentation d'ensemble des unités GMEB, enfin le jargon utilisé est parfois hermétique.

L'examen *matériel* des rapports GMEB varie considérablement aux yeux des enquêtés. L'expert de la commission des finances ainsi que la sous-commission compétente analysent certes en général le reporting financier, mais la discussion est bien moins poussée que du temps des sous-commissions GMEB (qui traitaient tous les rapports des unités GMEB). Les députés de longue date signalent que dans les années 90, les commissions des finances examinaient de manière plus approfondie les rapports sur l'état des finances des unités GMEB. Entre-temps, la GMEB a perdu son caractère

¹⁹ Il s'agit d'une conséquence du passage au NMC.

de nouveauté. Une discussion sur les objectifs, les prestations et les ressources constitue ainsi l'exception.

Les *possibilités de pilotage* seraient meilleures que dans le budget traditionnel, selon une partie des sondés. Elles ne seraient toutefois pas pleinement exploitées. D'autres enquêtés jugent que la budgétisation traditionnelle et celle basée sur la GMEB présentent un potentiel de pilotage comparable. De l'avis de toutes les personnes interrogées, l'introduction des enveloppes budgétaires n'a pas entraîné de surcroît notable de travail.

Les sondés estiment en outre que les rapports sur l'état des finances des unités GMEB ne sont pas plus difficiles à comprendre que la présentation traditionnelle. De tels rapports peuvent ainsi être qualifiés de *conciliables avec le principe de milice*. Selon eux, il faudrait toutefois que la présentation offre un maximum de clarté et de continuité au fil des années et que les députés possèdent certaines connaissances techniques.

- *Mandat de prestations*: la plupart des personnes interrogées connaissent le mandat de prestations. Les avis diffèrent toutefois sur sa qualité formelle et matérielle. Près de la moitié des personnes jugent le contenu tout à fait compréhensible. Pour les autres, le mandat de prestations pourrait être amélioré sur différents points, à commencer par sa longueur, l'ajout d'un résumé ou l'intelligibilité de la formulation des objectifs pour un non-spécialiste.

De l'avis des sondés, l'examen des mandats de prestations varie beaucoup d'un cas à l'autre. Si la commission législative compétente se contente d'en survoler certains, d'autres au contenu plus sensible suscitent un débat politique. Par ailleurs, la présidence de la commission influence l'intensité des discussions sur les mandats de prestations, selon l'ordre du jour qu'elle a établi et le travail préalable accompli par les Services du Parlement. Il est frappant de noter que les commissions législatives exigent rarement du Conseil fédéral qu'il remanie les mandats de prestations. Les députés interrogés en donnent les explications suivantes:

- Certains mandats de prestations ne sont pas contestés sur le fond et franchissent donc sans grande discussion l'étape de la commission.
- Dans les secteurs d'activité plus complexes, les députés manquent de temps pour examiner de près les mandats de prestations.
- Enfin, certains sondés jugent que les Services du Parlement n'apportent pas une aide suffisante aux députés chargés d'examiner les mandats de prestations.

La *compatibilité avec le principe de milice* est considérée comme respectée, a fortiori si les mandats de prestations sont complétés à l'avenir par un résumé.

- *Motion relative au mandat de prestations*: seule la moitié des personnes interrogées connaissaient la motion relative au mandat de prestations. En outre, cet instrument permettant d'obliger le Conseil fédéral à édicter ou modifier un mandat de prestations n'a jamais servi jusqu'ici dans le contexte des mandats de prestations. En effet, comme les commissions parlementaires sont consultées avant l'adoption d'un mandat de prestations et que le Conseil fédéral a toujours tenu compte de leur avis dans l'élaboration desdits mandats, il n'y a pas eu lieu à ce jour de recourir à ce type d'intervention.

- *Rapports sur les résultats et les prestations:* les premiers rapports sur les résultats et les prestations remontent à 2007, ce qui explique que seules deux des personnes interrogées en aient eu connaissance. Un tel rapport a été soumis aux sondés, pour leur permettre de donner leur avis. Cet examen sommaire a conduit aux appréciations suivantes: l'idée sous-jacente aux rapports sur les résultats et les prestations, à savoir le contrôle de la réalisation des objectifs un an avant l'expiration du mandat de prestations, dans l'optique de la formulation du nouveau mandat, a reçu un accueil favorable. La prise en compte des réactions des clients a été expressément approuvée. La structure des rapports présentés est globalement qualifiée de bonne, avec un langage compréhensible et clair. Des critiques sont toutefois formulées à propos de leur longueur.

Processus de pilotage

La GMEB peut avoir une incidence sur les processus de pilotage en place au niveau du Parlement, entre les Chambres et le gouvernement ou entre l'administration et elles. Les entretiens menés ont donné à ce propos les résultats suivants:

- *Collaboration entre les commissions:* les contacts entre les commissions de surveillance et les commissions législatives se concentrent en priorité, dans le contexte de la GMEB, sur la procédure de corapport des commissions de surveillance aux commissions législatives. Or celle-ci laisse à désirer aux yeux des personnes interrogées. En effet, les commissions de surveillance n'ont pas assez de temps pour donner leur avis aux commissions législatives. Les commissions de gestion ne livrent que peu de commentaires sur les mandats de prestations. Quant aux commissions législatives, elles n'ont jamais pris position à ce jour sur les rapports sur l'état des finances des unités GMEB. D'où des échanges globalement limités entre les commissions.
- *Collaboration entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif:* de l'avis unanime des personnes interrogées, l'introduction de la GMEB n'affecte guère, dans les domaines en question, la collaboration entre les Chambres fédérales et le Conseil fédéral. En outre, le Parlement n'a pas été privé de ses prérogatives de pilotage. Les personnes interrogées font valoir que le temps réservé à la discussion des mandats de prestations au sein des commissions législatives est limité, ou que les conseillers fédéraux compétents n'ont pu assister personnellement aux débats. A cela s'ajoute que les unités GMEB couvrent généralement des secteurs d'activité qui ne reçoivent que peu d'attention politique ou qu'elles gèrent des budgets relativement modestes.
- *Collaboration entre les Chambres fédérales et l'administration:* la plupart des députés ne signalent aucune perte de leur compétence de surveillance des unités GMEB. Celles-ci passent pour être gérées de manière plus efficiente que les autres offices. En même temps, une partie des personnes interrogées relèvent qu'il leur faut moins s'impliquer personnellement avec les unités GMEB. Ayant fixé des objectifs clairs, le Parlement n'a plus autant besoin d'examiner de près ces offices, tout en se réservant la possibilité, le cas échéant, d'examiner de plus près certaines unités GMEB.

Bilan

La plupart des personnes interrogées se montrent globalement positives à propos de la GMEB et jugent sa mise en application réussie. Les principaux atouts signalés dans ce contexte sont les incitations positives pour le personnel, la marge de manœuvre accrue dont dispose l'administration et la concentration de l'action du Conseil fédéral et du Parlement sur les objectifs stratégiques.

Le Parlement a réservé un bon accueil aux instruments de la GMEB. L'examen du budget et des comptes n'occasionne pas de surcroît majeur de charges par rapport au reste de l'administration. Si les mandats de prestations ont bénéficié d'améliorations tant matérielles que formelles, ils continuent parfois d'être considérés comme trop détaillés et trop techniques. Mais dans l'ensemble, ils sont compatibles avec le système de milice.

La collaboration des Chambres avec le Conseil fédéral et l'administration n'a pas fondamentalement changé avec la GMEB. Les possibilités de pilotage sont les mêmes qu'auparavant. Les processus à l'échelon du Parlement, soit le traitement des mandats de prestations, pourraient toutefois encore être améliorés. Dans la mesure du possible, il conviendrait de faire en sorte que les commissions de surveillance et les commissions législatives soient soumises à des délais moins serrés.

2.4 Autres enquêtes et analyses

2.4.1 Audit transversal du Contrôle fédéral des finances

Enquête

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené en 2007, indépendamment de la présente évaluation, un audit transversal portant sur la GMEB.²⁰ Il s'agissait d'examiner si la gestion des unités GMEB par les départements est suffisante, c'est-à-dire si un *pilotage efficace* est réalisable avec des *moyens raisonnables*. L'évaluation visait à répondre aux questions suivantes:

- Les départements utilisent-ils les rapports de controlling établis par les unités GMEB en application de l'art. 33 OLOGA pour piloter ces dernières?
- Combien coûte l'établissement de ces rapports?
- Quelle est la chronologie des objectifs d'économies de la GMEB? Quels objectifs d'amélioration de l'économicité ont remplacé l'objectif forfaitaire d'économies de 10 % visé en 1996?

Le CDF a sélectionné pour son audit, dans chaque département, une unité GMEB ayant acquis une solide expérience de ce domaine (DFI: MétéoSuisse, DFJP: METAS, DDPS: swisstopo, DFF: Swissmint, DFE: OVF et DETEC: IFSN²¹). Quatre des six unités examinées ne sont pas directement subordonnées au département, mais à un office ou à un groupe d'offices. L'audit s'est basé sur une analyse documentaire et sur une enquête et des interviews menées tout à la fois auprès des unités GMEB, des unités administratives supérieures et des secrétariats généraux, ainsi que de la direction du programme GMEB à l'AFF.

²⁰ Contrôle fédérale des finances, 2007.

²¹ Etablissement de droit public doté de la personnalité juridique depuis le 1^{er} janvier 2009.

Principaux résultats

En ce qui concerne l'*utilité des rapports de controlling*, le CDF constate que les rapports GMEB reposent sur une organisation adéquate. Les unités administratives supérieures jugent également bonne la valeur informative des rapports, en dépit de certaines longueurs et d'une formulation parfois toujours insuffisamment intelligible. Elles apprécient donc d'autant plus les rapports oraux complémentaires. Le CDF souligne encore que les unités GMEB ont reçu, de la part des unités dont elles dépendent, une réaction systématique aux rapports établis. Il estime que ces dernières procèdent généralement à l'analyse complète des informations fournies et ont su se détacher d'un pilotage par les seules ressources. Il s'avère en outre que le contrôle de gestion opéré par les unités hiérarchiques supérieures se base dans une très large mesure sur les rapports GMEB et ne fait que très ponctuellement appel à d'autres informations. Ceci montre que les rapports GMEB se sont imposés comme instrument de pilotage. Le CDF constate que les unités GMEB s'en servent elles-mêmes très activement: non seulement elles seraient satisfaites de leur valeur informative, mais elles adopteraient d'elles-mêmes les mesures correctives requises si elles devaient constater que les objectifs risquaient de ne pas être atteints.

Le CDF regrette que les objectifs techniques contenus dans le mandat de prestations et dans la convention d'objectifs soient formulés en majeure partie, voire parfois exclusivement par les unités GMEB elles-mêmes. Dans bien des cas, leurs autorités de tutelle ont du mal à apprécier les objectifs fixés, qui requièrent un niveau élevé de connaissances techniques. Mais le modèle GMEB n'est pas en cause ici – au contraire, il constitue une base commune permettant de mener une discussion systématique, à plusieurs échelons, sur l'activité de l'unité administrative.

Le CDF évalue le *coût de l'établissement des rapports GMEB* à 30 000 francs en moyenne annuelle et par unité administrative ($\leq 0,1$ % de l'enveloppe budgétaire). Il considère une telle somme comme acceptable, compte tenu de l'utilité avérée des rapports GMEB, et rappelle en particulier que l'abandon d'un tel instrument ne se traduirait pas par des économies équivalentes, puisqu'il faudrait le remplacer par d'autres outils de reporting.

Le CDF approuve également le remplacement de l'*objectif d'économies* assigné initialement aux unités GMEB (voir l'encadré du ch. 2.4.3) par un *objectif d'économicité*. En effet, le principe qui veut que l'administration fédérale dans son ensemble tende à l'efficience est proche de cette idée qui sous-tend la GMEB, selon laquelle il importe moins de réaliser des économies que d'améliorer les résultats (pilotage par les résultats plutôt que par les ressources). Le CDF constate encore ici que la définition de chiffres-clés concrets constitue un important facteur de succès pour présenter de manière transparente l'évolution de l'économicité.

Bilan

Le rapport du CDF donne globalement une image positive de la GMEB. Il en ressort notamment que les instruments de la GMEB offrent un cadre adéquat pour une conduite systématique, basée sur des objectifs et axée sur les résultats, ainsi que pour un controlling adapté aux besoins des différents échelons. Le CDF renonce certes à formuler des recommandations concrètes pour la mise en application du modèle GMEB ou pour son développement futur, mais tient à signaler deux points qui lui paraissent centraux dans ce contexte:

- Le CDF rappelle que l’octroi effectif de la marge de manœuvre supplémentaire prévue dans le modèle GMEB, avec la délégation qui s’ensuit de la responsabilité économique, figure parmi les facteurs de réussite de la GMEB. Il s’agit de ne pas réduire cette liberté.
- Le CDF recommande néanmoins d’associer plus étroitement les départements de tutelle à la formulation des objectifs. Il rappelle à ce sujet que l’utilisation exclusive et systématique des instruments de la GMEB pour le pilotage des unités GMEB bute non seulement sur des connaissances techniques parfois insuffisantes, mais aussi sur un contexte hétérogène, où coexistent le modèle GMEB et le modèle classique de gestion de l’administration fédérale.

2.4.2 Enquête auprès du personnel

Enquête

Des enquêtes approfondies ont été menées en 2007 et en 2009 auprès du personnel de l’administration fédérale. L’évaluation du programme GMEB a conduit à déterminer si les réponses variaient entre les unités administratives gérées de manière conventionnelle et celles soumises au régime de la GMEB. Ces analyses complémentaires se fondaient sur l’hypothèse suivante:

A travers leurs instruments de gestion, les unités GMEB prennent mieux en compte que les autres unités administratives les aspects suivants:

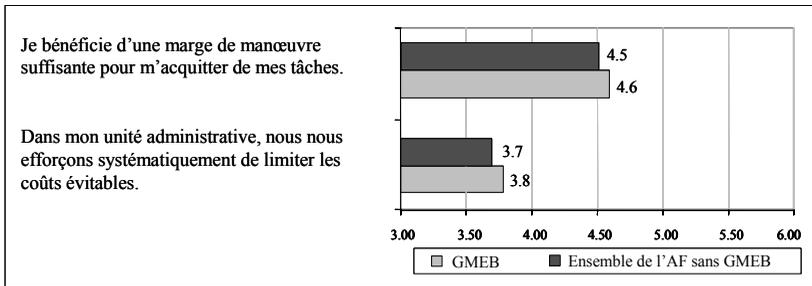
- marge de manœuvre individuelle;
- culture de la performance et efficacité interne;
- orientation sur des objectifs et mesure des objectifs du service;
- orientation individuelle sur des objectifs et évaluation des performances;
- satisfaction au travail et attachement à l’employeur.

Principaux résultats

Le dépouillement des données de l’enquête auprès du personnel de 2007, comme de celle de 2009, confirme dans une large mesure cette hypothèse. Les graphiques ci-après font ressortir les différences d’appréciation moyenne entre les unités GMEB et l’ensemble de l’administration centrale de la Confédération sans la GMEB, qui ressortent de l’enquête auprès du personnel de 2009.

Figure 7

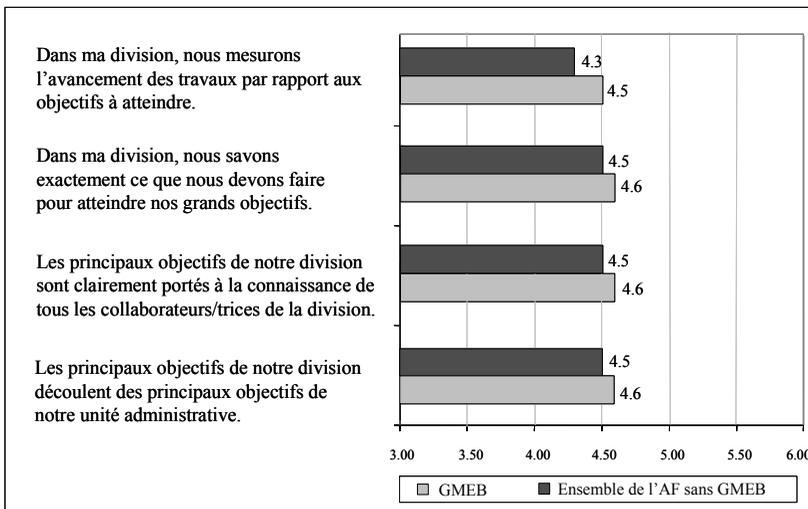
Liberté d'action et culture de la performance



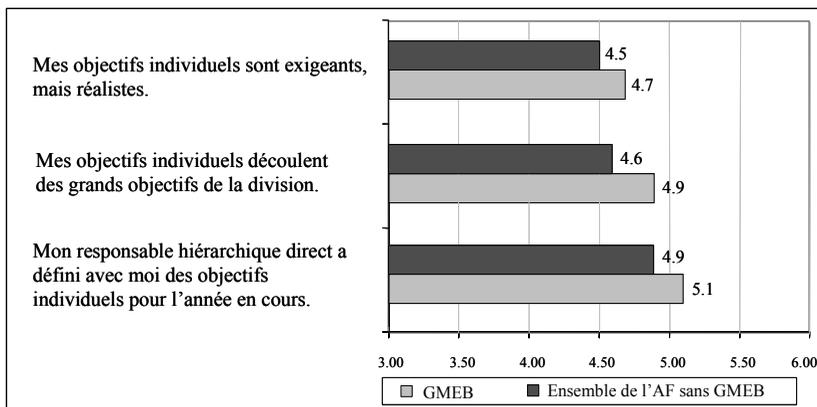
Le personnel des unités GMEB estime disposer d'une plus grande liberté d'action individuelle que le reste des employés de l'administration fédérale. Or une telle liberté est indispensable pour agir de manière efficace et efficiente. Il s'agit en outre d'un important facteur de satisfaction au travail et d'attachement à l'employeur. La prise de conscience des coûts semble également être plus prononcée dans les unités GMEB, ce qui tend à montrer que l'objectif d'économicité inscrit dans les mandats de prestations porte ses fruits. Même si elle a légèrement augmenté depuis 2007, la différence avec les unités non-GMEB n'est toutefois pas particulièrement marquée et dans l'ensemble les sondés ne semblent pas raisonner systématiquement en termes de coûts.

Figure 8

Orientation sur des objectifs et mesure des objectifs du service



Orientation individuelle sur des objectifs et évaluation de la performance

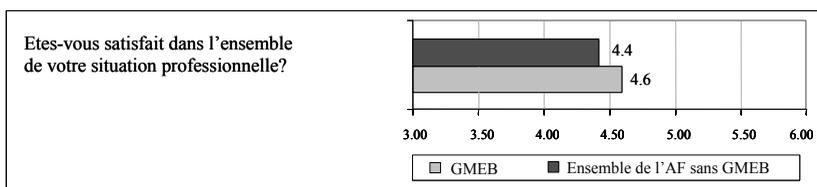


Les unités GMEB sont mieux notées par leur personnel que le reste de l'administration fédérale au niveau de l'orientation tant institutionnelle qu'individuelle sur des objectifs. Les sondés ont notamment le sentiment d'être mieux informés et évalués de manière plus équitable.

A l'instar de la liberté d'action, l'orientation plus marquée sur des objectifs se répercute sur la satisfaction au travail et sur l'attachement à l'employeur. De façon générale, la satisfaction au travail a pu être augmentée par rapport à 2007. Elle reste toujours nettement plus élevée en 2009 dans le domaine GMEB:

Figure 10

Satisfaction au travail



Bilan

Les analyses complémentaires des enquêtes 2007 et 2009 auprès du personnel montrent que les unités GMEB parviennent mieux que celles gérées de façon conventionnelle à encourager la liberté d'action individuelle, la culture de la performance, l'orientation sur des objectifs, la prise de conscience des coûts, la satisfaction au travail et l'attachement à l'employeur.

Les avantages par rapport au mode de gestion traditionnel sont évidents dans le cas de l'orientation sur des objectifs et sur les résultats. Les supérieurs hiérarchiques jouent également ici un rôle important. Manifestement, leur gestion du personnel est dûment orientée sur des objectifs.

Le degré plus élevé de satisfaction au travail des collaborateurs des unités GMEB prévient les fluctuations de personnel. Non seulement cela se traduit par des économies, mais cela favorise visiblement aussi l'orientation client des collaborateurs, dont la promotion constitue justement l'une des priorités de la gestion par GMEB.

2.4.3 Monitoring

Enquête

Suite à l'extension marquée de la GMEB, l'Administration fédérale des finances (AFF) a introduit au 1^{er} janvier 2007 un système de surveillance. Le but est d'observer les développements du domaine GMEB, afin de déceler à temps toute évolution indésirable et de la signaler au groupe de pilotage interdépartemental GMEB. Ce suivi inclut notamment des aspects d'ordre financier ou de gestion d'entreprise, complétés dans la mesure du possible par des informations de fond ayant une valeur qualitative. Les observations font l'objet d'analyses périodiques menées avec le concours des unités administratives.

L'*examen ex post* porte sur les unités administratives qui possèdent au moins cinq ans d'expérience de la GMEB. Onze unités sont concernées en 2008, soit MétéoSuisse, METAS, l'OFSP, swisstopo, la CdC, Swissmint, Agroscope, le Haras national, l'IVI, le ZIVI et l'OFCOM. En revanche, l'*examen ex ante* porte sur toutes les unités GMEB. Lorsque c'est possible et judicieux, les résultats sont comparés à l'évolution de l'ensemble de l'administration centrale de la Confédération.

Le présent rapport se base sur les résultats de l'examen *ex post* des onze unités GMEB susmentionnées pour répondre aux questions suivantes:

- Comment se présente l'évolution des dépenses et des recettes? Le degré d'autofinancement a-t-il changé?
- Comment la structure des dépenses de fonctionnement a-t-elle évolué? Les unités exploitent-elles leur marge de manœuvre pour procéder, dans leurs enveloppes budgétaires, à des transferts entre la rétribution du personnel et les dépenses de biens et services ainsi que les dépenses d'exploitation?
- Dans quelle mesure les objectifs ont-ils été atteints?

De l'objectif d'économies à l'objectif d'économicité

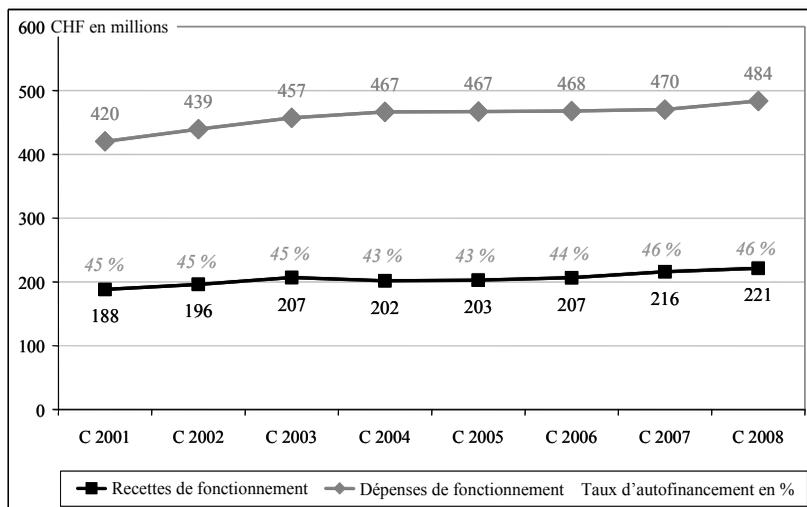
Les unités GMEB étaient censées atteindre, durant la première période du mandat de prestations, un objectif d'économies fixé à titre unique à 10 % et tenant compte du plan financier en vigueur. A l'exception de la CdC, toutes ont réalisé les économies prescrites. La CdC n'y est pas parvenue malgré la réduction de ses dépenses, en raison de l'augmentation constante du volume de ses tâches. Son mandat de prestations d'alors définissait toutefois comme objectif d'économies un abaissement du prix par unité de prestation, qui a été atteint. Le Conseil fédéral a renoncé en 2001 à ces objectifs forfaitaires d'économies. A la place, les départements doivent se plier à l'objectif général d'économicité. La fixation des objectifs d'amélioration de l'économicité doit se baser sur le potentiel effectif dans le cas d'espèce. Aussi les mandats de prestations prévoient-ils

toujours, comme objectif général, l'amélioration de l'économicité ou, autrement dit, de l'efficacité dans l'exécution des tâches. Des indicateurs adéquats pour y parvenir figurent dans les accords annuels sur les prestations conclus entre les départements et les unités GMEB. L'amélioration de l'économicité doit encore être démontrée tant lors des demandes de constitution de réserves générales qu'à l'occasion des audits du CDF.

Principaux résultats

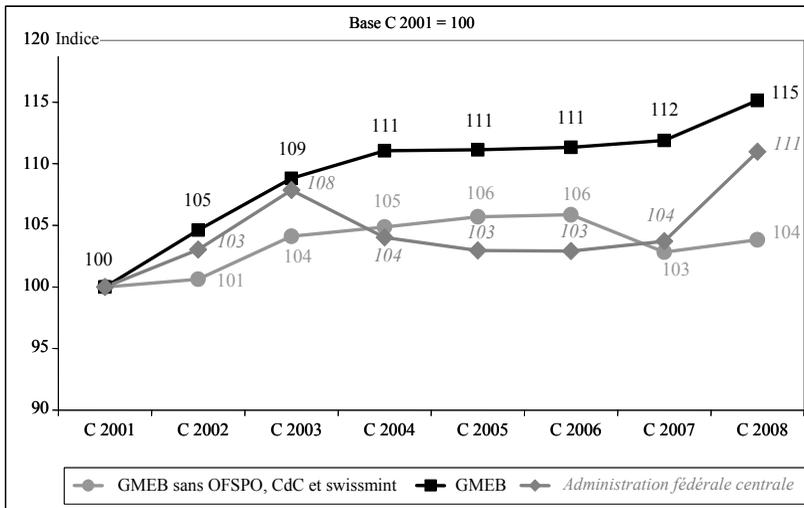
Figure 11

Recettes et dépenses de fonctionnement



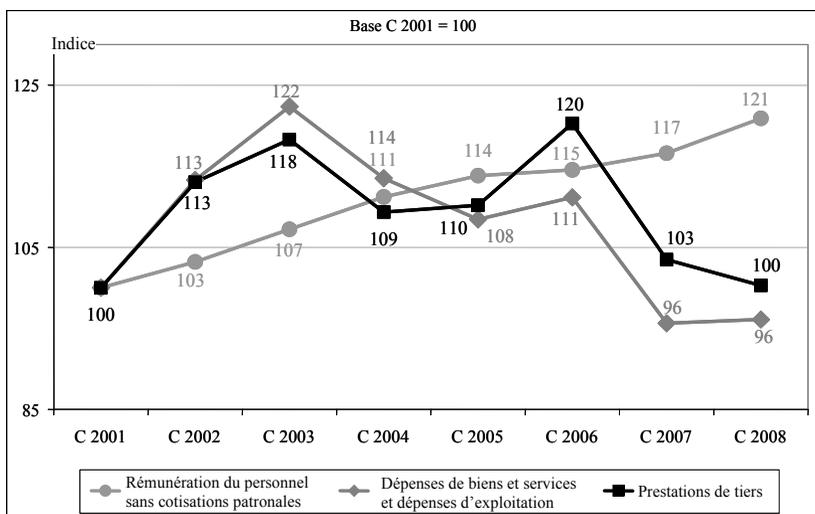
Les *recettes de fonctionnement* des onze unités GMEB susmentionnées se sont accrues entre 2001 et 2008 de 2,37 % en moyenne annuelle, tandis que les dépenses progressaient de 2,03 %. Les dépenses ont augmenté légèrement plus vite que le renchérissement annuel moyen au cours de cette période, soit 1,05 %. L'évolution s'avère toutefois modérée dans l'ensemble. Quant au taux d'*autofinancement* (rapport entre les recettes et les dépenses de fonctionnement), il est resté stable sur toute cette période, aux alentours de 45 %, avec une légère progression à partir de 2005. L'augmentation n'a pas été plus forte notamment en raison de considérations politiques, qui ont conduit à ne pas accroître l'offre de prestations commerciales.

Evolution des dépenses de fonctionnement



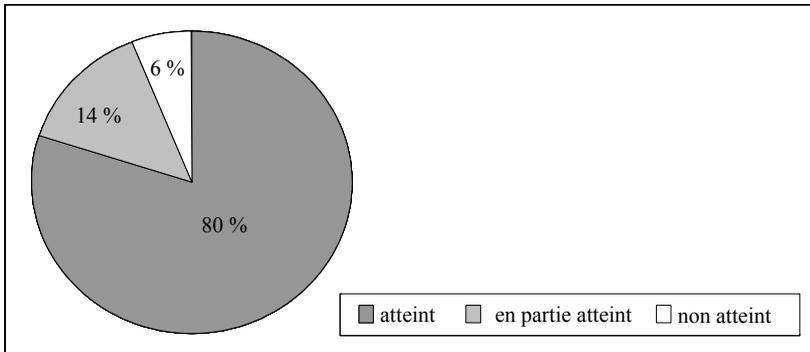
Les dépenses de fonctionnement des onze unités GMEB ont connu jusqu'en 2003 une évolution parallèle à celles de l'ensemble des offices. Puis on observe un creusement de l'écart, imputable notamment au renforcement des effectifs de l'OFSPPO et de la CdC. Ces deux unités GMEB ont dû en effet fournir énormément de prestations supplémentaires, en réponse à une demande en forte hausse. Autre facteur d'explication, le besoin en pièces de monnaie courantes de la Banque nationale a augmenté abruptement, obligeant Swissmint à revoir à la hausse ses programmes de frappe. Sans l'OFSPPO, la CdC et Swissmint, la croissance annuelle moyenne des dépenses du domaine GMEB se rapprocherait, durant la période sous revue, de celle enregistrée par l'administration fédérale (la forte hausse affichée par l'administration centrale de la Confédération entre 2007 et 2008 découlant du passage à la nouvelle péréquation financière: certaines dépenses apparaissent désormais dans le domaine propre et non plus parmi les transferts).

Structures des dépenses de fonctionnement



La structure des dépenses de fonctionnement des onze unités GMEB a considérablement évolué ces dernières années. La rétribution du personnel a progressé en moyenne de 2,75 % par an. Outre l'effet des mécanismes salariaux (adaptation au renchérissement, hausse des salaires réels), il a fallu fournir des prestations supplémentaires, ce qui s'est traduit par l'embauche de personnel (en lieu et place de l'acquisition de prestations). Les effectifs ont augmenté de près de 150 postes dans le domaine GMEB (2001: 2551 équivalents plein temps; 2008: 2698). Mais si l'on fait abstraction de l'OFSP0 et de la CdC, il y a eu une baisse de 86 postes, liée principalement aux adaptations structurelles opérées par Agroscope. L'augmentation de la rétribution du personnel a été compensée à hauteur de deux tiers par la baisse des dépenses de biens et services et des dépenses d'exploitation (-0,57 %) ainsi que par des recettes supplémentaires. Sans l'augmentation des quantités liée aux prestations supplémentaires à fournir, la croissance des dépenses se situerait dans le cadre du renchérissement annuel.

Réalisation des objectifs



Les unités GMEB reçoivent avec leur mandat de prestations, pour chaque groupe de produits, des objectifs de prestations et de résultats. Des standards que l'unité devra atteindre au cours de la prochaine période sont fixés pour chaque objectif. Leur réalisation doit être objectivement mesurable. Dans de nombreux cas, une évaluation est menée par des tiers sous forme d'enquête auprès des clients. Comme le montrent les rapports sur les résultats et les prestations de la dernière période de mandats de prestations, 80 % des standards ont été pleinement atteints et 14 % l'ont été partiellement. Le degré de réalisation des objectifs est ainsi globalement très élevé. Dans les cas où le standard n'a pu être atteint, la raison de l'échec a été déterminée. Quand il ne s'agissait pas de l'évolution de conditions-cadres échappant à toute influence, des mesures correctives ont été introduites dans le cadre du controlling. En outre, des contrôles réguliers visent à déterminer si les standards sont suffisamment ambitieux (niveau ni trop élevé ni trop bas). La fixation des objectifs fait elle-même l'objet d'un processus d'apprentissage permanent. On constate ici qu'à chaque nouveau mandat de prestations, les objectifs sont mieux choisis et de meilleure qualité.

Bilan

L'évolution financière des unités GMEB ne présente pas d'écarts problématiques par rapport à l'ensemble de l'administration fédérale. La croissance supérieure à la moyenne de la rétribution du personnel a plusieurs causes – dotation accrue en personnel pour satisfaire à la demande en hausse, tâches supplémentaires, recours à du personnel interne plutôt qu'externe (plus coûteux). Ce personnel supplémentaire a permis d'obtenir des revenus supplémentaires parfois non budgétés, qui ont amélioré le solde. Il apparaît également que la souplesse d'utilisation des moyens financiers qu'offrent les enveloppes budgétaires a été mise à profit. On peut donc considérer globalement que les unités GMEB agissent de façon économiquement rationnelle.

3 Evolution dans les cantons, dans les communes et à l'étranger

3.1 Démarche adoptée et vue d'ensemble

Dans leurs rapports, les commissions de surveillance des Chambres fédérales ont demandé une expertise sur les expériences de nouvelle gestion publique (NGP) réalisées aux niveaux cantonal et communal ainsi qu'à l'étranger. Le présent chapitre répond à cette demande, en survolant la situation communale pour analyser de plus près la situation dans les cantons et dans certains pays, qui se prête davantage à des comparaisons avec l'administration fédérale. L'examen effectué se concentre sur un volet de la conduite administrative, à savoir le *pilotage intégré des prestations et des finances*. Il n'y est pas question des autres thèmes transversaux ayant gagné en importance dans le sillage de la NGP, comme l'assouplissement du droit du personnel ou le développement qu'ont connu les évaluations politiques. L'analyse ne porte pas non plus sur les changements institutionnels parfois accélérés apparus il y a quelques années sur la scène internationale (privatisations, externalisations, création d'agences, etc.), ou sur les efforts de rapprochement avec le citoyen dont témoigne notamment la cyberadministration.

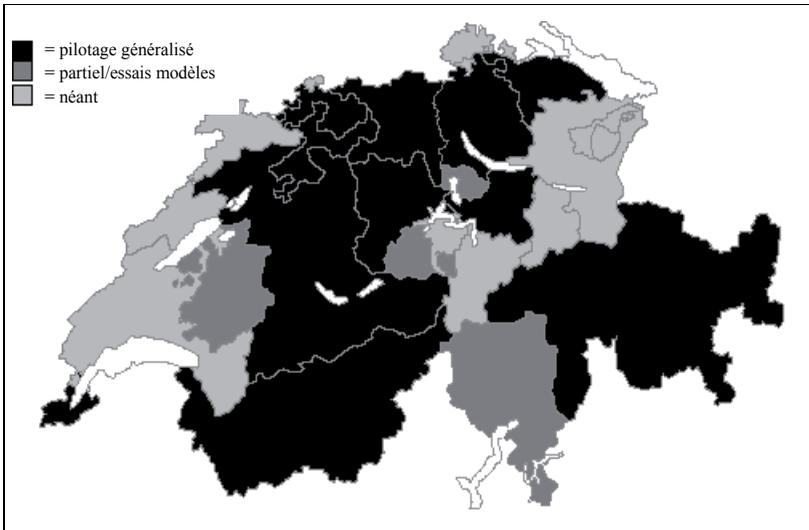
Le présent chapitre se fonde sur une analyse de la littérature pertinente²², sur des recherches approfondies dans Internet et sur le dépouillement de différents documents. Dans le cas des cantons, il a d'abord été établi un aperçu d'ensemble. Puis les responsables des finances ou de projet des cantons de Berne, Zurich, Lucerne, Valais et Argovie ont été personnellement interrogés sur leurs programmes respectifs de modernisation de la gestion administrative. Quant à l'examen de la situation internationale, il porte sur les modèles de pilotage développés par des pays voisins (Allemagne, France et Autriche) et par la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Suède, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis.

3.2 Cantons

Il importe tout d'abord de savoir quels cantons ont introduit le pilotage intégré des prestations et des finances à large échelle ou du moins pour une partie de leur administration centrale. Plusieurs modèles cantonaux de pilotage sont décrits ci-dessous. Le tableau d'ensemble se présente de la façon suivante:

²² Lienhard et al. 2002, Moser/Kettiger 2004, Rieder/Widmer 2007, Ritz 2003, Kettl 2005, Pollitt/Bouckaert 2004, Proeller 2007, Speier-Werner 2006.

Pilotage intégré des prestations et des finances dans les cantons



Groupe «Introduction à large échelle» (onze cantons): l'Argovie, Berne, Bâle-Campagne, Lucerne, Soleure, la Thurgovie, le Valais et Zurich recourent à large échelle au pilotage intégré des prestations et des finances. Aux Grisons et à Schwyz, les travaux nécessaires s'achèveront en 2010 et en 2011. Les bases légales correspondantes sont déjà en vigueur. Enfin, Genève a l'intention de passer dès 2010 à un budget par prestations, soit à la gestion axée sur les résultats.

Groupe «Introduction partielle/essais pilotes» (quatre cantons): Fribourg, Zoug et le Tessin accordent à certaines de leurs unités administratives des mandats de prestations et des enveloppes budgétaires. Dans le canton de Fribourg, toutes les unités administratives doivent établir et tenir à jour un catalogue de leurs prestations. Elles peuvent par la suite passer à une gestion axée sur les résultats, avec ou sans mandat de prestations.²³ Dans le canton d'Obwald, le projet NOW (Neue Verwaltungsführung Obwalden) se poursuit selon la planification de la législature 2006 à 2011. NOW contient notamment des éléments comme les mandats de prestations et les enveloppes budgétaires.

Groupe «Autres formes de pilotage» (onze cantons): Les deux Appenzell et Uri ne prévoient pas de changer de modèle de pilotage. Il en va de même pour Glaris, qui dispose d'une base légale permettant l'octroi de mandats de prestations mais n'en fait usage que pour l'hôpital cantonal. Dans les cantons du Jura et Neuchâtel, différents éléments d'une planification intégrée des prestations et des finances sont en place, mais sans s'inscrire dans un système d'ensemble. Bâle-Ville, Vaud, Nidwald, Schaffhouse et Saint-Gall ont interrompu leurs essais en matière de gestion axée sur l'efficacité et les résultats.

²³ Cf. canton de Fribourg, loi du 13 septembre 2007 modifiant certaines dispositions relatives à la gestion par prestations.

En résumé, on peut constater que le pilotage intégré des prestations et des finances s'est imposé dans la majorité des cantons. A l'exception de Fribourg, qui a introduit un modèle échelonné, les cantons se sont décidés à l'issue de la phase pilote soit pour un modèle global, soit pour le maintien de la gestion traditionnelle. Si l'on se réfère aux enjeux financiers et en faisant abstraction des exceptions que constituent les cantons de Vaud, de Bâle-Ville et de Saint-Gall, on constate que ce sont surtout les petits cantons qui préfèrent la gestion traditionnelle, tout en y greffant ponctuellement des éléments de modèles récents de la gestion administrative (p. ex. conventions de prestations pluriannuelles). Ce phénomène tient sans doute à des structures administratives et des finances publiques d'une complexité et d'un volume limités, en regard desquels l'effort initialement nécessaire pour passer au pilotage orienté sur les prestations paraîtrait disproportionné.

Les pages qui suivent présentent brièvement, selon un schéma uniforme, plusieurs modèles cantonaux de pilotage intéressants sous l'angle de la GMEB.

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, les coûts et les rentrées financières.²⁴

*Instruments*²⁵: le processus de pilotage débute par le programme gouvernemental de législation. Le Conseil-exécutif y fixe au début de chaque législature les objectifs et les stratégies de sa politique. Le 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 dix domaines (p. ex. Direction de l'économie publique) totalisant 106 groupes de produits (p. 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, calcul des marges contributives.

²⁴ Cf. canton de Berne, loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP), art. 64.

²⁵ 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.

Enveloppes budgétaires: allouées par groupe de produits, elles comprennent les rentrées financières après déduction des coûts – il n’y est pas tenu compte des subventions cantonales, des rentrées fiscales et des 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 de planification. Si le Conseil-exécutif n’est pas en mesure de la mettre complètement en œuvre, il doit s’en expliquer devant le Grand Conseil.²⁶

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 à l’emploi ménager des fonds et à l’économicité. Parmi les principes applicables figurent l’orientation sur les prestations à fournir et sur les résultats, le lien entre les ressources et les prestations, l’enveloppe budgétaire globale ainsi que l’adéquation entre les tâches, les compétences et les responsabilités.

*Instruments*²⁷: les activités étatiques sont soumises à un controlling dont les étapes sont la fixation des objectifs, la planification des mesures, 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 pour l’élaboration du budget et pour 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 sur le plan des prestations, qui s’ajoute au rapport de gestion et aux comptes annuels. La planification, l’établissement du budget, la conduite opérationnelle et la clôture des comptes s’appuient le cas échéant sur une comptabilité analytique.

Domaines de planification et de pilotage: le KEF, dont fait partie le projet de budget, répartit les sept Directions (p. ex. Direction de l’instruction publique) et la Chancellerie d’Etat en quelque 93 groupes de prestations (p. ex. édition de matériel scolaire). Les autorités et la justice forment encore onze groupes de prestations, tandis que les établissements en constituent 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.

²⁶ Cf. canton de Berne, loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil (LGC), art. 52b et 61, état au 9 février 2004.

²⁷ 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.

Informations destinées au pilotage: le KEF et le projet de budget livrent, par domaine de planification et de pilotage, diverses informations typiques: objectifs et projets stratégiques, pôles de développement, indicateurs (résultat, prestation/efficacité, économicité), compte de résultats, compte des investissements, fonds, postes de personnel.

Enveloppes budgétaires: allouées par groupe de prestations, elles englobent 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 le biais d'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 de planification²⁸, d'intervenir sur la période qui suit l'année budgétaire, en apportant des modifications aux objectifs de prestations et de financement inscrits dans le KEF. 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.

Canton de Lucerne

Législation: le canton de Lucerne a 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 finances²⁹. 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.

Principes: selon l'art. 2 de la loi lucernoise sur les finances, le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et l'administration gèrent les finances cantonales selon les principes de la légalité, de l'urgence, de l'emploi économique et judicieux des fonds, de l'efficacité et de la compensation des avantages obtenus, selon les règles comptables usuelles et le principe de l'équilibre budgétaire.

*Instruments*³⁰: le Conseil d'Etat fixe sa stratégie à moyen et long terme dans les six premiers mois de la législature. Le programme de législature expose les nouvelles tâches importantes du canton et les ressources nécessaires à leur accomplissement, les intentions et les considérations fondamentales qui guident le Conseil d'Etat, les principales mesures prévues ainsi qu'un classement des projets dans l'ordre de priorité où ils seront soumis au Grand Conseil. Le programme de législature alimente l'IFAP (Integrierte Finanz- und Aufgabenplan), planification pluriannuelle glissante qui donne des informations sur l'évolution probable des prestations et sur leur financement au cours des quatre années suivantes. L'IFAP est mis en œuvre chaque

²⁸ 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.

²⁹ Le 1^{er} janvier 2011, une nouvelle loi sur la gestion des finances et des prestations devrait toutefois introduire une forme plus élaborée de ce modèle de gestion. La consultation à ce propos durera jusqu'au 9 septembre 2009. Cf. http://www.lu.ch/index/finanzen/fd_vernehmlassungen.htm, état au 9 octobre 2009.

³⁰ Cf. canton de Lucerne, loi du 28 juin 1976 sur l'organisation et la gestion des affaires du Grand Conseil, art. 78, 78a et 80b, état au 28 avril 2008.

année dans le budget et dans les mandats de prestations politiques. Le Conseil d'Etat élabore ensuite, avec les comptes annuels, un rapport sur l'activité administrative (rapport annuel), qui renseigne le Grand Conseil sur l'exécution du programme de législation.

Domaines de planification et de pilotage: l'IFAP répartit les dix tâches essentielles (p. ex. santé) en 51 domaines d'activité (p. ex. hôpitaux). Le budget les subdivise en 98 groupes de prestations (p. ex. hospitalisations extracantonales), relevant de la compétence de 42 services (p. ex. médecin cantonal).

Informations destinées au pilotage: L'IFAP renferme diverses informations typiques pour les domaines de planification et de pilotage: mandat principal, programme de législation, évolution générale, indicateurs et chiffres-clés, compte de fonctionnement, compte des investissements, subventions cantonales. Quant au budget, on y trouve les renseignements suivants: mandat principal, objectifs généraux avec indicateurs, chiffres-clés, postes de personnel, compte de fonctionnement, compte des investissements, financement par groupe de prestations avec l'enveloppe budgétaire ou l'excédent de revenus.

Enveloppes budgétaires: allouées par groupe de prestations, elles comprennent les rentrées financières après déduction des coûts – il n'y est pas tenu compte des amortissements, des intérêts calculatoires et des positions hors exploitation (p. ex. subventions cantonales).

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 de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton, les principes applicables à la gestion financière sont les suivants: légalité, équilibre budgétaire, emploi économique et judicieux des fonds, urgence, principe du paiement des prestations particulières par l'utilisateur. La loi précise expressément que lors de l'exécution d'un projet, d'une tâche ou lors de la réalisation d'une prestation, la solution économique la plus efficiente, compte tenu des objectifs visés, doit être choisie.

*Instruments*³¹: 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 et institutions, ils précisent les mandats de prestations stratégiques et politiques. Le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil le compte et le rapport de gestion, où il rend compte de son activité.

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

Informations destinées au pilotage: la planification pluriannuelle intégrée 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. Les services se voient accorder un budget formé de rubriques. 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, p. ex. dans la construction et les transports. Ces commissions examinent en première lecture les affaires relevant de leur domaine d'activité, procèdent aux évaluations requises et émettent des recommandations à l'attention du Grand Conseil. Lors de l'examen du budget, 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. L'article budgétaire est réputé accepté.

Canton d'Argovie

Législation: un nouveau modèle a vu le jour sur la base de la GAF (Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen und Leistungen) du 11 janvier 2005.

Principes: selon l'art. 2 de la GAF, l'exécution des tâches (prestations en espèces, en nature ou prestations de service) est soumise aux principes suivants: vérification de l'efficacité et de l'économicité, prise en compte du meilleur rapport coût-

³¹ Cf. canton du Valais, loi du 24 juin 1980 sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton, art. 15^{bis}, 15^{ter}, 23 et 27.

avantage, vérification de la nécessité et du caractère supportable, toute nouvelle tâche devant satisfaire aux critères suivants: importance, urgence, prise en compte de l'évolution économique, sociale et écologique. Les dépenses et les recettes doivent s'équilibrer à la longue, et les engagements être amortis.

*Instruments*³²: au début de chaque législature, le Conseil d'Etat élabore une conception directrice portant sur le développement des dix années suivantes avec des scénarios, des orientations et stratégies politiques, qu'il soumet pour information au Grand Conseil. Le Conseil d'Etat³³ établit également, pour les secteurs qui relèvent de sa compétence, une planification des tâches et une planification financière, qu'il soumet chaque année au Grand Conseil pour approbation. Cette planification porte sur quatre ans. En outre, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil des rapports de planification pour les tâches cantonales nouvelles ou réorganisées. Le Grand Conseil peut exiger que des modifications soient apportées aux rapports de planification. Outre sa planification des tâches et sa planification financière, le Conseil d'Etat soumet chaque année son projet de budget au Grand Conseil, chargé de son adoption. Il établit par la suite, pour les domaines relevant de sa compétence, un rapport d'activité avec les comptes annuels, soumis pour approbation au Grand Conseil.

Domaines de planification et de pilotage: la planification des tâches, la planification financière et le budget s'articulent en 42 domaines soumis au pilotage du Grand Conseil.

Informations destinées au pilotage: la planification des tâches, la planification financière et le budget renferment, sur les domaines de planification et de pilotage, les informations suivantes: chiffres-clés (contexte, prestations, finances, personnel), priorités pour le développement et mesures correspondantes, objectifs avec indicateurs, enveloppes budgétaires, petits et gros crédits, charges et revenus liés aux prestations.

Enveloppes budgétaires: allouées par groupe de produits, elles correspondent aux produits après déduction des frais; il n'y est tenu compte ni des subventions cantonales, ni des rentrées fiscales et des amendes.

Dispositions particulières: le Grand Conseil peut agir, à travers la formulation de ses mandats³⁴, sur les domaines d'activité du gouvernement et sur ses compétences de pilotage; il peut notamment faire ressortir les effets des mesures prises sur la planification des tâches et sur la planification financière.

³² 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.

³³ 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.

³⁴ 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.

Evaluation du modèle argovien 2009

Le rapport final du canton d'Argovie relatif à l'évaluation de la gestion administrative axée sur les résultats³⁵ conclut que:

- *l'introduction de la gestion administrative axée sur les résultats a permis de façon générale d'améliorer le pilotage politique, notamment grâce à la planification intégrée des tâches et de leur financement;*
- *le système de pilotage doit être contrôlé et amélioré en continu (pertinence des indicateurs, lien entre les prestations et les ressources, différenciation en fonction des tâches, lisibilité et longueur des documents);*
- *les avantages offerts par les nouveaux instruments de conduite n'ont pas encore été pleinement exploités, au niveau politique notamment, et le processus d'apprentissage doit donc se poursuivre.*

Conclusion

La situation dans les cantons montre que le pilotage intégré des prestations et des finances s'est établie comme solution de rechange crédible au pilotage classique. Si, à de rares exceptions près, les grands cantons recourent à cette nouvelle forme de pilotage, la plupart des petits cantons restent fidèles au pilotage traditionnel, même s'ils le complètent parfois de nouveaux éléments. L'exploitation en parallèle de deux modèles de pilotage ne se rencontre pratiquement que lors de phases pilotes, à l'issue desquelles le choix se porte sur l'une ou l'autre forme. Malgré certaines différences mineures, les modèles de pilotage se rejoignent:

- par rapport à l'approche traditionnelle plutôt institutionnelle et conditionnée par les crédits, la vision axée sur les tâches tend à s'imposer. On constate tendanciellement une articulation de l'administration selon des critères fonctionnels (à savoir les tâches). Le nombre des rubriques budgétaires (programmes, groupes de prestations, groupes de produits, etc.) se situe entre 40 et 110;
- la planification glissante intégrée, à moyen terme, des tâches et des ressources financières a gagné en importance au niveau cantonal. Elle est plus étroitement liée au budget en ce qui concerne les procédures et les contenus. Néanmoins, le budget reste dans tous les cas l'instrument de pilotage financier par excellence;
- les plans à moyen terme et les rapports fournissent des informations plus éloquentes pour le pilotage à tous les niveaux. On constate notamment une mise en relation plus forte entre, d'une part, les effets et les prestations, et d'autre part, les moyens financiers;
- dans le cadre des budgets, l'octroi d'enveloppes budgétaires est plus fréquent, et dans les cantons sous revue, généralement à l'échelle du territoire. En y ajoutant les possibilités de transfert de crédits, l'administration dispose ainsi d'une marge de manœuvre accrue dans sa gestion. Simultanément, on

³⁵ Econcept / Canton d'Argovie, bureau du Grand Conseil, 2009; cf. également <http://www.ag.ch/politdossiers/de/pub/evaluationwov.php>, état au 9 octobre 2009.

note un renforcement du pilotage à l'aide de contrats d'objectifs, de prestations et de moyens, fondés sur les planifications à moyen terme;

- au-delà des possibilités qu'offrent les instruments actuels tels les motions ou les postulats, plusieurs cantons ont créé des instruments parlementaires d'intervention lors du passage au pilotage intégré des prestations et des ressources financières (par exemple la déclaration de planification dans le canton de Berne, la motion de prestations dans le canton de Zurich). Les parlements peuvent ainsi exercer une influence sur le contenu de planifications en cours ou à venir, sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif. Les possibilités d'intervention directe dont disposent les parlements en matière de finances et des prestations sont particulièrement développées dans les cantons d'Argovie et de Lucerne³⁶.

Il est encore trop tôt pour dresser un bilan exhaustif des résultats de ces réformes, qui sont très souvent liées à d'autres changements institutionnels et qui s'étendent généralement sur deux législatures entre le début de la phase pilote et la mise en œuvre intégrale. Il semble néanmoins que l'introduction du pilotage intégré des prestations et des ressources financières ait apporté une amélioration des processus et des informations disponibles. Cela dit, en l'absence à ce jour de données empiriques, il n'est pas encore possible de démontrer que le nouveau modèle de pilotage se traduit effectivement par un plus en ce qui concerne la qualité des prestations fournies et le renforcement de l'efficacité du service rendu.

3.3 Communes

Le compte-rendu ci après des réformes engagées dans les communes se fonde essentiellement sur les résultats des études menées dans les communes par les universités de Zurich et de Berne en 1994, 1998 et 2005³⁷ dans le contexte du programme prioritaire «Demain la Suisse» du Fonds national suisse de la recherche scientifique. Ces résultats ont été complétés par des analyses documentaires et des entretiens avec des experts.

Les communes suisses ont entrepris ou mènent encore de nombreuses réformes visant l'amélioration des prestations et de leur efficacité. Elles se traduisent le plus souvent par l'introduction de mandats de prestations, d'enveloppes budgétaires, de définitions de produits et du controlling. L'engagement des ces moyens typiques de la gestion de l'administration axée sur les résultats ne convient toutefois pas indifféremment à toutes les communes. Ainsi, ce sont surtout les grandes communes et les villes de Suisse alémanique qui y recourent. En 2005, plus de 40 % de toutes les villes de plus de 20 000 habitants se servaient de ces instruments, et 7 % se trouvaient dans une phase pilote. Dans les autres communes d'importance comparable, la NGP était appliquée de manière sélective³⁸.

³⁶ Econcept / Canton d'Argovie, Bureau du Grand Conseil, 2009, p. 54.

³⁷ Ladner/Steiner 2006, pp. 12 à 14.

³⁸ Par exemple, les villes de Berne, de Winterthur et de Riehen appliquent les principes de la gestion administrative axée sur l'efficacité dans tous les secteurs, alors que la ville de Zurich n'y recourt que pour des tâches spécifiques dans 19 de ses 60 services, dont l'office des sports et la gestion immobilière.

«De nombreuses communes suisses sont trop petites pour remplir efficacement leurs fonctions. Elles rencontrent des difficultés croissantes à trouver des agents publics qualifiés et ont des impôts trop élevés»³⁹. Les instruments de la NGP ne permettent pas de remédier de façon ciblée à ces problèmes. Pour faire face aux difficultés liées à des tâches qui se multiplient, des prétentions qui augmentent et des moyens qui diminuent, d'autres actions ou mesures sont souvent préférées. En collaboration quelquefois avec les cantons, les évolutions suivantes se font jour:

- réformes internes aux communes: réorganisations, recours à des tiers pour l'accomplissement de certaines tâches;
- réformes intercommunales: collaboration avec d'autres communes (collaboration intercommunale CIC), fusions;
- réformes interéchelons: répartition des tâches entre les cantons et les communes, péréquation financière cantonale.

Les controverses sur l'économicité et l'efficacité de l'action de l'Etat ont des répercussions même dans les plus petites communes. Pour autant, seules certaines d'entre elles ont introduit les instruments caractéristiques de la gestion administrative orientée résultats (mandat de prestations, enveloppe budgétaire, etc.). La priorité a été donnée à d'autres réformes qui ont fourni des réponses adéquates aux problèmes spécifiques de ces communes. Il n'est pas exclu toutefois que ce processus de réformes se poursuive et permette de se rapprocher d'une gestion administrative axée sur les résultats. De nombreux cantons assistent d'ailleurs leurs communes en les conseillant ou en mettant en ligne à leur intention des formations, des exemples ou des dossiers.

3.4 Etranger

On constate que la gestion intégrée des effets, des prestations et des ressources est une tendance générale. Tous les pays examinés ont introduit ou envisagent de nouveaux modèles de pilotage. La banque de données de l'OCDE relative aux pratiques et processus budgétaires de 38 pays⁴⁰ le confirme: 63 % des pays interrogés se sont assigné des objectifs en matière d'efficacité et de prestations, avec affectation des dépenses pour un tiers d'entre eux.

Les réformes visent principalement à renforcer le suivi politique et stratégique des objectifs et à accroître la marge de manœuvre de l'administration. Il s'agit de répondre aux défis et aux besoins croissants auxquels sont confrontés les budgets publics dans le cadre de la mondialisation en s'assurant que l'allocation des moyens – par définition limitée – obéisse à des critères d'efficacité maximale. Les réformes dépendent des spécificités des pays, de leurs impératifs politiques et de leurs caractéristiques culturelles (notamment en matière d'administration).

On trouvera ci-après une brève présentation des réformes menées par huit pays en matière de nouvelle gestion publique.

³⁹ Eichenberger 2006.

⁴⁰ OCDE 2008.

France

En adoptant la *Loi organique relative aux lois des finances (LOLF)*⁴¹, la France a créé les bases d'un nouveau pilotage stratégique, qui d'une part donne davantage de poids aux prestations, et d'autre part renforce le contrôle budgétaire parlementaire. Depuis 2006, grâce à la LOLF, le budget obéit à une articulation des tâches regroupant quelque 30 missions, 130 programmes et 600 mesures. Les missions définies par le gouvernement peuvent concerner un ou plusieurs ministères. Chaque mission comporte des programmes qui relèvent du niveau décisionnel du Parlement. Pour chaque programme, on établit annuellement une planification des prestations (*projet annuel de performances – PAP*), dans laquelle les responsables des programmes fixent la stratégie et les budgets opérationnels des mesures (*budgets opérationnels de programme – BOP*). La planification des prestations fixe également des objectifs clairs en matière de prestations et d'évolution. Des rapports annuels sur les prestations (*rapports annuels de performance – RAP*) rendent compte du degré de réalisation des objectifs financiers et des prestations fournies.

Allemagne

En lançant son train de réformes «*Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation*», l'Allemagne a conçu plusieurs projets relatifs au pilotage⁴², qui ont notamment pour objectifs l'optimisation du pilotage stratégique et politique et la modernisation des règles budgétaires et comptables. La *comptabilité analytique* a été introduite par de nombreuses unités administratives sur une base volontaire. En 2004, un *système d'études comparatives* a été mis en place, qui permet de diffuser des exemples de bonnes pratiques et de favoriser les processus de comparaison. Des *contrats d'objectifs* peuvent être conclus à tous les niveaux, entre ministères et autorités, mais également entre supérieurs hiérarchiques et collaborateurs. A la demande du Bundestag, un essai a été lancé en 2000 en vue de tester la pertinence des *budgets par produits*, dont les résultats alimenteront le projet en cours de modernisation des règles budgétaires et comptables (*Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens, MHR*)⁴³. La conception générale du MHR prévoit une extension du système comptable aux prestations et aux produits. Le programme détaillé est attendu pour le milieu de l'année 2009, la réalisation devant durer jusqu'en 2015.

Autriche

En Autriche, les projets «*Haushaltsrechtsreform, Kosten- und Leistungsrechnung*» et «*Flexi-Klausel*» visent à regrouper les responsabilités en matière de résultats et de gestion des ressources. Le second fait l'objet d'un essai dans lequel sont impliquées quelque 20 unités administratives qui, depuis 1999, sont conduites par objectifs de prestations et pilotage des soldes. Les éléments les plus importants de la «*Flexi-Klausel*» alimentent la réforme budgétaire en cours. La première phase verra en 2009 l'introduction d'un cadre financier quadriennal glissant, destiné à améliorer la discipline budgétaire, la planification et la souplesse. Ce cadre financier est contrai-

⁴¹ Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique 2008; cf. <http://www.performance-publique.gouv.fr/>, état au 9 octobre 2009.

⁴² Ministère fédéral de l'intérieur 2009; cf. administration innovateur: <http://www.staat-modern.de/>, état au 9 octobre 2009.

⁴³ Ministère fédéral des finances 2008, http://www.bundesfinanzministerium.de/nrnn_4318/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Neue__Steuerungsinstrumente/node.html?__nnn=true, état au 9 octobre 2009.

gnant pour cinq groupes de tâches agrégées à un niveau supérieur, et indicatif pour la planification de sous-ensembles spécifiques. Pour tempérer la «fièvre de décembre», des possibilités de transfert seront créées. De plus, des moyens non utilisés pourront être réaffectés avec souplesse à d'autres buts. On trouve dans le budget 2008 déjà quelques indices d'une mise en relation générale des prestations et des ressources. Lors de la deuxième phase de la réforme budgétaire, un système entièrement nouveau sera mis en place à partir de 2013, qui intégrera au budget la totalité des effets et des prestations⁴⁴.

Pays-Bas

À l'initiative du Parlement, les Pays-Bas ont lancé en 1999 le programme «*From Policy Budgets to Policy Accountability (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording – VBTB)*»⁴⁵. Le programme VBTB confie aux ministères la responsabilité de fixer les objectifs de manière transparente et de prouver l'engagement rentable et efficace des moyens. Le programme VBTB a nécessité la redéfinition totale de la structure, du contenu et des processus du budget. Pour le plan financier quadriennal, tous les départements établissent depuis 2002 leurs budgets et leurs comptes en fonction d'orientations politiques (*policy agendas*) et de mesures d'exécution (*policy articles*). Ils formulent à cet effet des objectifs en matière d'efficacité et de prestations. En attribuant les crédits aux mesures, on a pu réduire le nombre des rubriques budgétaires de 800 à 150 environ. Le rapport annuel rend compte de l'atteinte des objectifs fixés dans le budget. De plus, une évaluation des domaines de tâches est imposée tous les cinq ans. Depuis 2006, une clause «*comply or explain*» permet exceptionnellement de renoncer à des indicateurs lorsque cela est justifié.

Suède

En Suède, les activités des pouvoirs publics se répartissent traditionnellement entre de petits ministères centraux et un grand nombre d'agences (*agencies*). Depuis 2001, pour favoriser une conduite axée sur les résultats, le budget est hiérarchiquement subdivisé en 25 domaines de tâches, 50 secteurs politiques, 150 secteurs d'activités et 500 mesures particulières. Le Parlement définit des plafonds de dépenses fixes pour les domaines de tâches et des budgets pour les secteurs politiques, qui s'accompagnent d'objectifs d'efficacité. Les agences se voient attribuer chaque année des crédits globaux en fonction des mesures dont elles sont responsables. Ces crédits sont assortis de mandats écrits (*Regleringsbrev*), dans lesquels le gouvernement fixe également les objectifs en matière des prestations liées aux mesures. Un dialogue permanent accompagne la mise en œuvre. Les agences sont libres de recourir à leurs propres systèmes de gestion financière pour autant qu'elles respectent les principes de consolidation et de présentation des rapports⁴⁶.

⁴⁴ <http://www.bmf.gv.at/Budget/Haushaltsrechtsreform/start.htm>, état au 9 octobre 2009.

⁴⁵ van Nispen/Posseth 2006; cf. également: Ministry of Finance: <http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/VBTB> (en néerlandais; état au 9 octobre 2009).

⁴⁶ Swedish National Financial Management Authority 2003; cf. également: <http://www.esv.se/>, ou pour le processus budgétaire: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2855>, état au 9 octobre 2009.

Royaume-Uni

Le Royaume-Uni est, avec la Nouvelle-Zélande, pionnier en matière de NGP. Lors des décennies écoulées, il a pris plusieurs initiatives (*The Next Steps, Modernising Government*) qui ont notamment conduit à un renforcement marqué du modèle d'agence. Depuis 1998, l'instrument des *Public Service Agreements (PSA)* garantit le pilotage stratégique. Le département responsable et le ministère des finances conviennent de la prestation prévue et de la dotation financière pour trois ans, en se fondant pour ce faire sur les analyses des dépenses menées avant chaque exercice budgétaire (*Spending Reviews*)⁴⁷. Le PSA est un véritable mandat qui englobe un *Service Delivery Agreement* pour l'un des quelque 30 secteurs politiques. Les PSA 2008–2011 comportent nouvellement un certain nombre d'indicateurs nationaux, axés sur l'efficacité, de même que les objectifs stratégiques des départements. Les documents budgétaires incluent un rapport qui lie les ressources aux objectifs du PSA. Les propositions visant l'obtention de moyens supplémentaires doivent s'accompagner d'un rapport contenant des informations sur l'amélioration visée des prestations et de l'efficacité. Les départements rendent compte publiquement, au gouvernement et au Parlement, de l'atteinte des objectifs.

Nouvelle-Zélande

En 2002, l'initiative *Managing for Outcomes (MfO)* a doté la Nouvelle-Zélande des bases nécessaires à une conduite optimisée axée sur les résultats et l'efficacité. L'outil de pilotage essentiel est la déclaration d'intention à moyen terme (*Statement of Intent – SOI*)⁴⁸. Le SOI se présente sous la forme d'une planification glissante établie par les départements pour une période de un à trois ans; il est présenté au Parlement en même temps que le budget annuel. Pour chacun des 54 secteurs politiques (*votes*), les tâches sont réparties en plusieurs classes de prestations (*output classes*). La décision budgétaire est prise au niveau du secteur politique. Le SOI s'accompagne d'un plan annuel de mise en œuvre (*output plan*), qui fixe des objectifs concrets accompagnés de données quantitatives, de normes qualitatives et de délais. Les plans annuels valent contrat entre les dirigeants des départements et les supérieurs politiques. Ils sont élaborés en même temps que le budget, sans toutefois faire l'objet d'une décision concomitante. Depuis 2002, des plafonds de dépenses sont fixés annuellement pour les plans glissants triennaux, en accord avec les objectifs matériels convenus. Les unités rendent compte de leur action dans le cadre de leur SOI à moyen terme, notamment par leurs rapports annuels (*annual reports*) à l'intention du Parlement et du public concernant la réalisation des objectifs.

Etats-Unis d'Amérique

Le *Government Performance and Results Act (GPRA)* constitue depuis 1993 la base d'un budget axé sur les résultats⁴⁹. Les unités administratives doivent présenter tous les trois ans une nouvelle planification stratégique qui expose leur mission et leurs objectifs stratégiques (*strategic plan*). Sur cette base, ils établissent ensuite un plan annuel de mise en œuvre (*annual performance plan*), servant lui-même à l'établis-

⁴⁷ Cf. à propos des PSA: http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr_csr07_psaindex.htm (7.8.2009), et des rapports: http://www.hm-treasury.gov.uk/psp_index.htm, état au 9 octobre 2009.

⁴⁸ Cf. également: *Managing for Outcomes / Results – including performance measurement*: <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=208>, état au 9 octobre 2009.

⁴⁹ Office of Management and Budget, 2009.

sement du budget. Ce dernier lie les objectifs, de la stratégie à la mise en œuvre, aux coûts totaux par programme et par activité (*performance budget*). A la fin de l'exercice comptable, un rapport rend compte de l'atteinte des objectifs (*performance and accountability report – PAR*). Depuis 2002, un outil systématique permet d'évaluer les programmes (*Program Assessment Rating Tool – PART*⁵⁰). Un autre instrument est le *President's Management Agenda – PMA*, qui comporte cinq initiatives destinées à améliorer l'économicité et l'efficacité de l'administration. Une feuille de données informe en permanence le public de l'atteinte des objectifs (*PMA Scorecard*).

Conclusion

Sur le plan international également, on constate une nette tendance à axer la conduite sur les résultats. L'idée fondamentale d'un pilotage par lequel les responsables politiques définissent les objectifs, laissant à l'administration une plus grande marge d'action pour y parvenir, s'impose chaque jour davantage. Des indicateurs de performance et d'efficacité prennent valeur de références internationales, sous l'impulsion notamment de l'OCDE. Le Fonds monétaire international (FMI) étudie dans le cadre de ses audits sur la transparence fiscale la proportion des enveloppes budgétaires liées à des prestations⁵¹. L'orientation vers la performance et l'efficacité s'ajoute à l'économicité dans la liste des critères d'appréciation de la capacité de l'Etat à fournir ses prestations et devient petit à petit la norme.

Les nouveaux modèles de pilotage sont introduits dans tous les secteurs, la coexistence de deux systèmes ne se rencontre que dans des phases pilotes. Le changement de culture nécessite toujours plusieurs années.

Comme c'est le cas dans les cantons, les nouveaux modèles de pilotage se caractérisent par une planification plus contraignante des prestations, accompagnée de mandats à caractère contractuel et de documents de planification. S'y ajoute le renforcement des instruments de mesure des performances, par le biais par exemple d'une comptabilité analytique, ou encore d'évaluations plus fréquentes. Les nouvelles structures budgétaires comportent en général des «budgets globaux» pour quelque 50 à 150 tâches (ou tâches partielles). Ces budgets sont assortis d'objectifs d'efficacité et fournissent à titre de mandats politiques les bases de la planification des prestations.

Les instruments normalisés renforcent le dialogue entre le Parlement et l'administration, et facilitent la mise en relation des besoins de pilotage aux niveaux politique et opérationnel. En ce qui concerne la planification et les comptes-rendus, une attention particulière est accordée à l'information aux divers niveaux. Dans cette optique, les modèles sont encore simplifiés (notamment par la réduction de la quantité d'objectifs, la suppression de systèmes parallèles d'objectifs, la concentration sur des indicateurs significatifs). Des objectifs transversaux sont fixés pour prévenir le risque d'une fragmentation de l'administration, liée entre autres à des pertes de synergies et de cohérence. De plus, tout est fait pour lier davantage encore l'évaluation des politiques et des programmes aux processus de décision politiques.

⁵⁰ Cf. <http://www.whitehouse.gov/omb/performance/>, état au 9 octobre 2009.

⁵¹ C'est pourquoi le FMI a apprécié de manière critique le pilotage traditionnel par intrants appliqué dans les unités non-GMEB de la Confédération (cf. IMF 2009).

Les analyses scientifiques des résultats des réformes entreprises à l'étranger sont également rares. Dans un rapport intermédiaire sur l'état d'avancement des réformes de l'administration dans les pays membres de l'organisation («*Modernising Government. The Way Forward*»)⁵², l'OCDE a confirmé en 2005 des progrès en matière de transparence, d'orientation performance, de responsabilisation, de recours aux mécanismes du marché et de gestion des ressources humaines. L'OCDE constate toutefois que les réformes ne sont pas encore durablement ancrées dans les comportements et la culture.

4 Conclusions générales

4.1 Du point de vue des organes concernés

L'évaluation de la GMEB offre une image positive à plusieurs égards. Du point de vue des *trois niveaux de l'unité administrative, du département et du Parlement*, on peut résumer les résultats comme suit:

- le plus grand succès de la GMEB réside dans la *conduite opérationnelle des unités administratives*. Les unités administratives GMEB disposent d'une planification intégrée des ressources et des tâches et d'une bonne base pour un controlling fonctionnel. Le dialogue avec les échelons supérieurs à propos des prestations et des effets s'en trouve encouragé. Les unités GMEB confirment ensuite l'utilité d'une marge de manœuvre élargie. Une plus grande transparence leur permet par ailleurs de prendre de meilleures décisions de conduite et de réagir plus rapidement à l'environnement (décisions politiques, modifications de la demande de la clientèle). C'est pourquoi les unités GMEB considèrent d'un œil critique les interventions externes des niveaux supérieurs, même si celles-ci sont parfois inévitables. Les marges de manœuvre aménagées n'ont pas généré d'effets négatifs pour ce qui est de la gestion économe des ressources et de l'économicité. Les enquêtes 2007 et 2009 auprès du personnel ont au contraire montré que l'orientation individuelle et collective vers les objectifs et les prestations ainsi que l'orientation vers les coûts sont plus marquées que dans les unités non-GMEB. Les collaborateurs sont plus motivés et plus attachés à leur employeur. Le seul fait de porter un regard critique sur ses propres tâches en se mettant à la place des destinataires des prestations et de formuler des objectifs peut provoquer de profonds changements dans la culture de l'administration. Les intéressés sont satisfaits et ne voudraient pas revenir à l'ancien système de pilotage;
- les *départements* confirment la plus-value qu'apportent les instruments GMEB revus et renforcés dans la conduite politique des unités administratives. Les informations complémentaires améliorent les connaissances spécialisées nécessaires à la conduite des départements. Sauf en de rares exceptions, l'affectation des ressources est discutée en relation avec les prestations et les effets recherchés. Les personnes interrogées constatent que les exigences vis-à-vis des interlocuteurs sont plus sévères. Toutefois, l'investissement est jugé profitable. Lorsqu'il est correctement appliqué, le pilotage GMEB

⁵² OCDE 2005; cf. également: Public Governance and Management: http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html, état au 9 octobre 2009.

est jugé rentable: par exemple, le système de rapports échelonnés se focalise sur des problèmes qui influent sur la décision qui sera prise au niveau supérieur. Il existe certes des conceptions différentes quant à la portée de la conduite et du pilotage. Le controlling des départements est encore en plein développement à la suite de l'introduction du NMC. Du point de vue de l'échelon supérieur, le potentiel de progression reste important dans ce domaine. Les personnes interrogées estiment qu'un pilotage intégré des tâches et des moyens fondé sur le modèle GMEB et généralisé à toutes les unités administratives constitue une option qui n'est pas à écarter;

- *le pilotage et la surveillance parlementaires* fonctionnent bien. Les membres du Parlement ne constatent aucun déficit de conduite et jugent favorablement la GMEB, qui représente dans l'ensemble un gain. La normalisation des instruments améliore la compatibilité avec le système de milice. Il n'a pas été nécessaire à ce jour de recourir à toutes les possibilités de pilotage, telle la fixation de valeurs quantitatives dans la planification des coûts et recettes de certains groupes de produits. Les personnes interrogées considèrent que, le cadre et les objectifs étant clairement fixés, il n'y a pas lieu de surveiller précisément et en permanence les unités administratives GMEB.

4.2 **Du point de vue de la conception et de la mise en œuvre**

Des points de vue de la conception et de la mise en œuvre, l'évaluation a permis de mettre en exergue cinq points:

- *instruments et processus*: de l'avis des personnes interrogées, la normalisation a été profitable. Le travail supplémentaire nécessité par la GMEB s'inscrit dans des limites acceptables et il est largement compensé par la plus-value qui en résulte. Dans le travail quotidien, les instruments et les processus ont fait leurs preuves et se sont bien implantés. Des simplifications restent toutefois possibles et nécessaires dans le sens d'un processus d'amélioration continue. Les mandats de prestations et les rapports peuvent eux aussi être encore simplifiés, les instances supérieures ont impérativement besoin de synthèses éloquentes (*management summaries*) et il serait bon dans la mesure du possible de renoncer au jargon technique;
- *orientation vers les résultats et les objectifs*: les personnes interrogées confirment que l'orientation vers les résultats s'est renforcée. De façon évidente, les collaborateurs ont pris conscience de la notion de performance, aidés en cela par l'élaboration, avant la fixation des objectifs, de modèles d'efficacité pour chaque groupe de produits. Une telle démarche fait apparaître pour tous les participants les liens entre les prestations et leurs effets. La motivation des collaborateurs s'en trouve renforcée, car leur contribution à la prestation de l'office est plus visible. La GMEB facilite de ce fait la gestion du personnel, notamment lors de la fixation annuelle des objectifs et de l'évaluation des prestations qui lui fait suite. Le développement de cette orientation vers les résultats et les objectifs reste une tâche permanente de la direction de l'administration, bien au-delà du modèle GMEB;

- *économicité*: il est difficile de formuler des affirmations tranchées quant à l'économicité au sein des unités GMEB. Les collaborateurs des unités GMEB estiment toutefois que leur conscience des coûts est plus développée que celle des collaborateurs des unités non-GMEB. Les transferts de moyens financiers dans le cadre de l'enveloppe budgétaire témoignent des efforts des unités GMEB de tenir compte du facteur économicité dans leur action. Par exemple, on mobilise plus facilement son propre personnel au lieu de confier des mandats souvent onéreux à des tiers. En revanche, on ne constate pas de différence significative entre les unités GMEB et non-GMEB en ce qui concerne le développement des ressources (cf. ch. 2.4.3). La définition et l'application de valeurs de référence concrètes quant à l'économicité mérite donc une attention soutenue, comme le demande d'ailleurs le CDF;
- *enveloppe budgétaire*: la marge de manœuvre dans la gestion opérationnelle des unités administratives est l'un des avantages principaux de la GMEB. A tous les niveaux, les personnes interrogées lui accordent une grande valeur. La marge de liberté la plus importante concerne l'enveloppe budgétaire, qui incite fermement à tenir compte de l'économicité dans l'accomplissement des tâches. Elle ne déploie toutefois tous ses effets qu'en combinaison avec des valeurs de référence mesurables. Elle simplifie la discussion politique sur l'attribution des moyens en ce qu'elle regroupe les crédits de la gestion traditionnelle sans limiter la faculté de pilotage du Parlement. L'enveloppe budgétaire peut être considérée comme l'élément clé de la gestion de l'administration axée sur les résultats. Elle reste une partie intégrante et inamovible des instruments de pilotage à chaque phase du développement de la GMEB;
- *controlling*: aux dires des personnes interrogées, le controlling des unités GMEB fonctionne de manière satisfaisante. Les discussions menées à l'interface entre la gestion politique et la gestion opérationnelle sont plus structur es et plus satisfaisantes pour les deux parties. Les avantages résident avant tout dans la plus grande transparence quant aux activités, aux prestations et à l'utilisation des ressources. Le dialogue sur le fond s'en trouve facilité et mène également à davantage de rationalité lorsqu'il est question de renoncer à des tâches ou d'attribuer les ressources. Comme nous l'avons relevé plus haut, ces avantages ne sont pas encore suffisamment exploités dans les processus de pilotage départementaux. Certains départements, de même que le CDF, jugent de façon critique la coexistence d'unités GMEB et non-GMEB, qui complique de façon générale la gestion de l'administration, limite la transparence et génère sporadiquement des incertitudes quant à la forme souhaitable des interventions du niveau supérieur dans la gestion. D'autres départements, en revanche, sont d'avis que cette coexistence ne pose pas de problèmes significatifs, faisant valoir que la gestion d'unités décentralisées les a habitués à recourir à différents systèmes de gestion.

4.3

Du point de vue cantonal et international

Le passage en revue des *cantons suisses* et de *certaines Etats étrangers membres de l'OCDE* montre une nette tendance au renforcement du pilotage des administrations axé sur les résultats et l'efficacité. Les nouveaux modèles de pilotage sont très semblables dans leur conception générale, et présentent cinq éléments communs:

- orientation conséquente vers les tâches (articulation des produits, objectifs matériels);
- planification intégrée à moyen terme (coordination de la planification des tâches et de la planification financière);
- globalisation de l'allocation des ressources (enveloppes budgétaires au lieu de crédits individuels);
- planification contraignante des prestations (mandats de prestations au sein de l'administration);
- mesure systématique des résultats (comptabilité analytique, évaluation).

Les nouvelles formes de pilotage sont aujourd'hui suffisamment consolidées pour qu'un retour à la gestion traditionnelle de l'administration ne soit plus guère envisageable. En raison de la croissance rapide de l'endettement des pouvoirs publics, il faut plutôt s'attendre à ce que l'économicité et l'efficacité de l'administration occupent une place de plus en plus importante. La transparence accrue qu'offrent les nouveaux modèles de pilotage devra servir à prendre les bonnes décisions dans le cadre des programmes et des mesures de consolidation budgétaire.

Sur cette toile de fond et dans la perspective de l'évolution future de la gestion de l'administration fédérale, il convient de souligner quatre éléments essentiels mis en lumière par l'analyse des exemples de réformes dans les cantons et à l'étranger:

- *la fixation d'objectifs en matière de prestations et d'efficacité facilite la gestion de ressources peu abondantes.* Le succès de l'activité de l'administration se mesure à l'aune de la suite donnée au mandat politique. Les citoyens exigent davantage de transparence et des prestations de qualité. Pour un pilotage intégré des tâches et des ressources, il faut connaître les principales relations de cause à effet;
- *les instruments de pilotage doivent être adéquats.* Dans la plupart des cantons et des pays, les prestations font l'objet de planifications ayant valeur de contrat et d'un système de rapports y afférent. Comme l'expérience le montre, les objectifs et les systèmes de mesure peuvent générer des effets indésirables (pléthore d'indicateurs, application mécanique de listes de contrôle, manque de souplesse, etc.). Il faut donc qu'ils soient aussi simples que possible et qu'ils servent à la décision;
- *des modèles de pilotage axés sur les résultats impliquent une nouvelle appréhension des rôles.* Les impératifs stratégiques résultant des objectifs politiques sont de plus en plus importants et sont indissociables des responsabilités et des compétences en matière de gestion opérationnelle. Cette évolution implique une synergie permanente entre la politique et l'administration. Des processus de planification bien définis et des rapports clairs favorisent le dialogue;

- *les nouvelles formes de pilotage doivent être durables*. Le succès dépend de la disposition au changement des intéressés. Les éléments essentiels du changement de culture sont: des objectifs de projet clairs, la volonté politique, l'implication du Parlement, l'engagement des cadres dirigeants de l'administration et les compétences techniques lors de la mise en œuvre.

5 Suite des opérations

5.1 Options

A l'issue de l'évaluation de 2001, le Conseil fédéral jugeait déjà que la phase pilote de la GMEB était terminée et que le modèle était suffisamment élaboré pour être introduit définitivement et pour qu'il soit possible d'augmenter substantiellement le nombre des unités administratives gérées par mandat de prestations et enveloppe budgétaire. Compte tenu des résultats de la présente auto-évaluation et des développements les plus récents dans les cantons suisses et dans de nombreux Etats étrangers, il ne saurait être question de revenir intégralement à une gestion classique de l'administration. Au contraire, il faut se demander comment les expériences GMEB, dans l'ensemble positives, peuvent être appliquées à d'autres domaines de l'administration. Deux orientations principales se dessinent à cet égard: soit le maintien d'une *coexistence des deux systèmes*, soit l'extension d'un *modèle de gestion axé sur les résultats à l'ensemble de l'administration fédérale* (ci-après «modèle de convergence»). Si l'on entend conserver les deux systèmes, tant la *consolidation* que le *développement de la GMEB* sont envisageables.

Le choix définitif d'un modèle ne peut toutefois reposer uniquement sur le présent rapport; cela n'a d'ailleurs jamais été l'objectif de cette nouvelle évaluation de la GMEB. C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances, en collaboration avec les autres départements, d'examiner en profondeur les trois options citées sous l'angle de leur coût et de leurs avantages, et de lui soumettre les résultats de son analyse dans le délai d'un an. Un futur modèle de gestion devra répondre notamment aux trois critères suivants:

- gestion sûre des finances, avec la plus grande transparence possible quant aux résultats et à l'économicité de l'accomplissement des tâches;
- plus-value pour la conduite politique et opérationnelle de l'administration, avec des effets positifs également pour le travail du Parlement;
- réduction de la charge administrative, c'est-à-dire renforcement et simplification des processus de planification et des rapports.

Cette approche présente de plus l'avantage de permettre au Conseil fédéral de tenir compte des débats parlementaires à propos du présent rapport lorsqu'il arrêtera sa position quant au développement de la gestion de l'administration. Pour que le Parlement puisse se prononcer de façon exhaustive, les trois options sont brièvement exposées ci-après. Ce faisant, on s'efforcera de préciser les avantages et les inconvénients des trois options, tout en sachant qu'une appréciation définitive n'est guère possible, pas plus qu'une description détaillée du modèle de convergence.

5.2

Consolidation de la GMEB

Dans cette option, la GMEB n'est pas développée plus avant. Les unités administratives GMEB conservent leur statut particulier. Elles peuvent continuer à utiliser leur marge d'action. Sur la base des résultats de l'auto-évaluation, les instruments et les processus de la GMEB seront graduellement améliorés. De nouvelles unités GMEB ne verront le jour qu'à titre exceptionnel, et le caractère facultatif sera maintenu. Il n'est pas exclu que les principes de la gestion de la GMEB soient, comme aujourd'hui, appliqués dans d'autres domaines de l'administration.

Par rapport aux deux autres options, une simple consolidation de la GMEB offre l'avantage de ne pas nécessiter d'investissements en termes de projet: les améliorations nécessaires pourront être entreprises par étapes avec les ressources actuelles. Les inconvénients que présente cette solution sont cependant difficilement identifiables: bien que répondant aux critères, toutes les unités susceptibles de passer à la GMEB ne le feront pas. Ainsi, globalement, seul un nombre d'unités limité fera usage de la marge d'action opérationnelle supplémentaire offerte. L'hétérogénéité s'accroîtra en matière de gestion administrative si d'autres modèles de pilotage devaient apparaître, sans lien fort avec le niveau politique. Les processus de gestion incohérents occasionnent de lourdes charges et sont peu efficaces. Il convient également de relever que le nombre limité de 23 mandats de prestations GMEB représente déjà une lourde charge pour le Conseil fédéral et les commissions parlementaires consultées, notamment si, à partir de 2011, leur renouvellement devait intervenir simultanément pour coïncider avec le début de la législature.

Enfin, la seule consolidation ne permettrait pas de tenir pleinement compte des incitations de l'environnement national et international. Les développements et les expériences relatifs à un développement de la culture du résultat dans l'administration ne seraient plus mis à profit.

5.3

Développement ciblé de la GMEB

L'option «développement» confirme la stratégie visant à étendre le domaine GMEB. Le développement se poursuivra de façon ciblée et non plus de manière éparse; le caractère facultatif sera aboli. On déterminera pour toutes les unités administratives si elles se prêtent à la GMEB. Sur la base d'un examen général, le Conseil fédéral décidera pour chaque unité administrative le modèle de gestion qui lui sera appliqué. Les changements seront décidés dans le cadre d'une procédure assortie de critères. Pour ce faire, il conviendra d'examiner les critères d'aptitude fixés à l'art. 9 OLOGA⁵³ et de les compléter le cas échéant. Dans le but de permettre une large diffusion du modèle GMEB, on cherchera les moyens de l'adapter et de le simplifier avant de l'appliquer à de nouvelles unités. Il faudra notamment réexaminer la question de la consultation des commissions législatives et des commissions de surveillance à propos des mandats de prestation. Néanmoins, la conception de base de la GMEB ne subira pas de changement. Il faut s'attendre à ce qu'à l'issue de ce processus exhaustif, dont il reste à harmoniser le calendrier, la moitié environ de l'administration fédérale soit gérée selon le modèle GMEB.

⁵³ Les critères d'aptitude en vigueur sont présentés au ch. 1.1.4 du présent rapport.

L'option «développement» permettra de gérer une part du budget bien plus importante qu'aujourd'hui en fonction des résultats. Comparé au modèle de convergence, il sera en principe plus facile de tenir compte de la diversité des tâches des unités administratives, notamment des possibilités limitées de gestion des tâches transversales et des tâches de direction et d'état-major. Néanmoins, dans le modèle de convergence, il conviendra aussi de prêter toute l'attention voulue à ces impératifs.

Les inconvénients de la coexistence des deux systèmes, que l'on ne rencontre plus guère dans l'environnement administratif national et international, perdureront dans l'option «développement»: la concurrence de deux modèles de gestion et de deux conceptions du système de rapports financiers alourdira tendanciellement la charge de travail au niveau de la conduite et sur le plan opérationnel, notamment était conservée la procédure d'adoption des mandats de prestations par le Conseil fédéral et de consultation du Parlement. Par rapport à l'option de la consolidation, la charge serait encore plus lourde.

De plus, le développement de la GMEB, et partant le renforcement de la coexistence de deux systèmes, compliquerait un suivi systématique et constituerait un obstacle au développement d'une culture d'entreprise axée sur la performance, les résultats et l'économicité. Le potentiel d'une gestion administrative orientée vers les résultats ne pourrait être intégralement exploité. Cette option pourrait également exiger des modifications législatives. Toutefois, l'investissement initial est dans l'ensemble nettement moindre que dans le modèle de convergence, dont l'introduction ne se justifierait que s'il est certain que les avantages attendus seront à la hauteur.

5.4 Modèle de convergence

Dans le modèle de convergence⁵⁴, la planification et les rapports seront redéfinis de fond en comble dans un modèle intégré axé sur les résultats: les moyens et les prestations seront mis en relation de façon visible. La conduite politique se focalisera davantage sur les objectifs à moyen terme que l'administration devra atteindre en respectant les principes de l'économicité et de l'efficacité. Le budget décidé annuellement par le Parlement restera toutefois la référence financière décisive. Simultanément, le nombre des crédits alloués dans le domaine propre de l'administration sera fortement réduit et les rapports (financiers) seront enrichis d'informations complémentaires et systématiques sur les performances et les résultats.

Le processus de pilotage reposera sur le programme de la législature, et plus particulièrement le plan financier de la législature, ainsi que, le cas échéant, les arrêtés financiers pluriannuels qu'il fixe. Le Conseil fédéral et le Parlement fixent les objectifs stratégiques pour les divers domaines de tâches, de même que pour la planification glissante des tâches et du financement. Dans une étape ultérieure, les conditions seront précisées dans des *mandats de prestations quadriennaux*. Ces derniers seront un élément essentiel d'un modèle de gestion intégré, axé sur les résultats; ils seront normalement structurés plus ou moins de la même manière qu'ils le sont aujourd'hui, c'est-à-dire qu'ils fixeront les objectifs pour chaque groupe de produits, en

⁵⁴ L'esquisse du modèle de convergence telle qu'elle figure ici doit être comprise comme une hypothèse de travail et non comme une description définitive d'un modèle. Elle présente encore de notables lacunes et devra être approfondie, complétée et concrétisée dans le cadre des travaux à venir.

précisant le cadre financier à disposition et les critères qui permettront de mesurer la réalisation des objectifs. Les mandats de prestations serviront également de base aux rapports financiers et au controlling subséquent. Des *conventions de prestations* annuelles permettront d'approfondir, de compléter et d'actualiser les mandats de prestations par des priorités et des objectifs de projet supplémentaires. Il est également possible d'actualiser les mandats de prestation en coordination avec le processus budgétaire et de les reconduire pour une année. Il y aura en outre lieu d'examiner la possibilité de simplifier très largement les contrats de prestation, notamment pour les unités administratives s'occupant presque exclusivement d'assister la direction ou de préparer des projets politiques.

En principe, les mandats de prestations peuvent être passés entre le Conseil fédéral et l'unité administrative, ou entre le département et l'unité administrative. La solution devra être aussi simple que possible du point de vue administratif. Il en découle que, contrairement à ce qui se passe aujourd'hui dans la GMEB, la compétence d'attribuer les mandats de prestations devrait être déléguée aux départements concernés. Cela suppose toutefois que soit aménagée autrement la consultation des commissions législatives parlementaires préalable à l'attribution des mandats de prestations, et l'articulation des processus de pilotage internes à l'administration avec les compétences du Parlement en matière de conduite et de surveillance.

Un deuxième élément essentiel du modèle de convergence est une *forte réduction du nombre des crédits dans le domaine propre de l'administration*. Les enveloppes budgétaires sont des incitations importantes pour l'accomplissement des tâches dans le respect du principe d'économicité et offrent à l'administration davantage de souplesse et de capacité de réaction. Dans l'optique d'une planification à long terme, une spécification moins précise des crédits répond à un besoin réel. Les dépenses et les contributions à l'investissement dans le domaine des transferts, c'est-à-dire toutes les subventions, n'en resteront pas moins soumises individuellement à l'approbation du Parlement. Comme c'est déjà le cas pour les unités GMEB, l'enveloppe budgétaire ne couvrira que les dépenses et les recettes dans le domaine propre à l'administration. Parallèlement, toutes les dépenses pour des biens d'investissement seront regroupées dans une enveloppe budgétaire séparée. Cette approche devrait légitimer une concentration sur les résultats et le financement: la présentation de données de la comptabilité analytique pour chaque groupe de produits surchargerait en effet les rapports financiers.

Dans ce contexte, *la structuration et le nombre des enveloppes budgétaires* devront également faire l'objet d'une étude approfondie. Dans un modèle de gestion axé sur les résultats, la structure des crédits suit généralement une logique fonctionnelle (structuration par tâches, programmes, missions, etc.), ce qui contredit dans une certaine mesure la délégation aux unités administratives de la responsabilité opérationnelle pour la fourniture des prestations. Selon cette logique institutionnelle, il faudrait prévoir fondamentalement deux enveloppes budgétaires par unité administrative (l'une pour les dépenses, l'autre pour les biens d'investissement). Dans la pratique, on devrait néanmoins pouvoir regrouper ces deux points de vue sans trop de problèmes, car au sein de l'administration fédérale, les aspects fonctionnels et institutionnels se recouvrent déjà largement. Peu nombreuses sont les unités administratives œuvrant pour une grande part dans deux ou plusieurs domaines de tâches, à l'exception du Secrétariat d'Etat à l'économie (relations avec l'étranger, prévoyance sociale, économie), de l'Administration des douanes (conditions institutionnelles et financières, réglementation et sécurité publique) et de l'Office fédéral

de la santé publique (santé, prévoyance sociale). Il faudra déterminer si dans de tels cas, plusieurs enveloppes budgétaires doivent être prévues.

Une budgétisation moins contraignante implique que, dans le sens d'un *controlling systématique*, les *rapports financiers* établissent pour les ressources et les prestations un lien visible entre les objectifs opérationnels, les indicateurs et les standards. Les bases de la gestion politique (et financière) par le Parlement et le Conseil fédéral s'en trouveront de la sorte améliorées, de même que l'interaction entre la conduite politique et la direction opérationnelle, ce qui ne peut que renforcer l'efficacité et l'économicité dans l'accomplissement des tâches. Il est encore trop tôt pour d'autres considérations relatives au développement des rapports financiers, mais les modèles de gestion cantonaux peuvent être à cet égard d'utiles sources de réflexion.

Il est évident que l'élaboration et la mise en œuvre d'un modèle de convergence sont liées à un investissement de départ considérable, qui inclut des révisions de lois, notamment de la loi sur les finances de la Confédération, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et de la loi sur le Parlement. Comme il a été indiqué plus haut, le Conseil fédéral n'est prêt à emprunter cette voie que si ses avantages contrebalancent son coût. Il faudra tenir compte du fait que la mise en œuvre d'une modèle de gestion axé sur les résultats recèle un certain risque de bureaucratisation, qui pourrait se traduire par exemple par une pléthore de rapports, une multiplication des fonctions de contrôle ou une avalanche d'objectifs et d'indicateurs. Il conviendra à tout prix d'éviter une telle dérive, tout comme il faudra s'assurer que les nouveaux instruments de gestion ne viennent pas compliquer la collaboration entre le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration ne devienne plus rigide et donc plus compliquée.

Une décision en faveur de l'option de la convergence s'inscrirait dans la logique d'autres réformes décidées récemment par le Conseil fédéral et le Parlement en matière de conduite politique et de gestion de l'administration, que l'on ne peut que juger positives: on citera notamment le nouveau modèle comptable (NMC), le développement de la gestion des unités décentralisées (rapport sur le gouvernement d'entreprise), l'extension de l'évaluation législative (sur la base de l'art. 170 Cst.) le projet-pilote VEKTOR au sein du Département fédéral des affaires étrangères (touchant la conduite des représentations suisses à l'étranger et s'inscrivant dans la réforme de l'administration fédérale) et l'introduction de nouveaux instruments de gestion pour les tâches communes de la Confédération et des cantons (conventions-programmes). A cet égard, et aux yeux du Conseil fédéral, la mise en place dans l'ensemble de l'administration fédérale d'un système de gestion axé sur les résultats est une option qui mérite un examen attentif.

Bibliographie

Administration fédérale des finances, 2007, Audit transversal du pilotage des unités administratives GMEB par les départements, Berne, http://www.efk.admin.ch/pdf/7286BE_Bericht_publication.pdf (7.8.2009)

Bundesministerium des Innern, 2009, Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen. Umsetzungsplan 2009. Fortschrittsbericht zum Regierungsprogramm, Berlin: BMI.

Bundesministerium der Finanzen, 2008, Auf dem Weg zu einem neuen Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes, in: Monatsbericht des BMF, octobre 2008, Berlin: BMF, pp. 39 à 49.

Econcept / Canton d'Argovie, Bureau du Grand Conseil, 2009, Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV), rapport final, Zurich / Aarau.

Eichenberger, Reiner, 2006, Wirksame Gemeindereformen. Exposé devant l'assemblée générale de l'Association pour les finances et la comptabilité publiques, 4 mai 2006, http://www.voefrw.ch/d/themen/referate_gv.php (7.8.2009)

International Monetary Fund, 2009, Switzerland: Report on Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module, IMF Country Report No. 09/201, Washington D.C.: IMF.

Kettl, Donald F, 2005, The Global Public Management Revolution, 2^e édition, Washington D.C: Brookings.

Ladner, Andreas / Steiner, Reto, 2006, Die Schweizer Gemeinden im Fokus – Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005, in: Glatthard, Alexander / Isch, Ulrich (éd.), 2006, Perspektiven für Gemeindefinanzen, Schriftenreihe Finanzen der öffentlichen Hand. Berne: Centrale d'émission des Communes Suisses, pp. 8 à 34.

Lienhard, Andreas / Ritz, Adrian / Steiner, Reto / Ladner, Andreas, 2002, 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Berne: Paul Haupt.

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, 2008, Guide pratique de la LOLF. Paris: Direction du Budget.

Moser, Christian / Kettiger, Daniel, 2004, 10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz: Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven. Berne: PuMaConsult GmbH.

OCDE, 2005, Moderniser l'Etat, Paris: OCDE.

OCDE, 2008, Base de données internationales sur les pratiques et procédures budgétaires, http://www.oecd.org/document/61/0,3343,fr_2649_34119_2494467_1_1_1_1,00.html (7.8.2009).

Office of Management and Budget, 2009, Preparation, Submission, and Execution of the Budget, Circular A-11, Washington D.C.: OMB.

Pollitt Christopher / Bouckaert Geert, 2004, Public Management Reform. A Comparative Analysis. 2^e édition, Oxford: Oxford University Press.

Proeller, Isabella, 2007, Strategische Steuerung für den Staat. Internationale Ansätze im Vergleich. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Rieder, Stefan / Widmer Thomas, 2007, Kantone im Wandel. Reformaktivitäten der Schweizer Kantone zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und Konsequenzen, Berne: Paul Haupt.

Ritz, Adrian, 2003, Evaluation von New Public Management. Berne: Paul Haupt.

Robinson, Marc, 2007, Performance Budgeting – Linking Funding and Results, New York: Palgrave.

Schmidt, Nicolas, 2008, New Public Management im Parlament – Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen, Zurich: Rüegger.

Speier-Werner, Petra, 2006, Public Change Management. Erfolgreiche Implementierung neuer Steuerungsinstrumente im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

Swedish National Financial Management Authority, 2003, Performance Management in Swedish central government, Stockholm: Ekonomistyrningsverket ESV.

van Nispen, Frans K.M. / Posseth, Johan J.A., 2006, Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic, Rotterdam: Erasmus University.