

02.028

**Rapport du Conseil fédéral
sur la gestion par mandat de prestations et
enveloppe budgétaire
(Rapport d'évaluation GMEB)**

**Rapport de la Commission de gestion et de la Commission des finances
du Conseil des Etats**

du 28 juin 2002 et du 29 août 2002

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Le 28 juin 2002 et le 29 août 2002, la Commission de gestion et la Commission des finances ont examiné le rapport d'évaluation du Conseil fédéral du 19 décembre 2001, qui avait fait l'objet d'un examen préalable de leur sous-commission commune GMEB.

Proposition des commissions

Les commissions proposent de prendre acte du rapport du Conseil fédéral.

Au nom
de la Commission de gestion:

Le président, Michel Béguelin

Au nom
de la Commission des finances:

Le président, Hans-Rudolf Merz

Rapport

1 Situation initiale

1.1 Le projet pilote GMEB

En 1996, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'introduire la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) dans certains secteurs de l'administration fédérale. Le concept GMEB s'inspire des principes de la nouvelle gestion publique (NGP). Il vise à renforcer, par rapport au passé, l'orientation de l'action étatique sur des prestations et des résultats mesurables, à déléguer certaines tâches et responsabilités à des unités administratives inférieures, et à appliquer des instruments de pilotage utilisés avec succès par l'économie privée.

En 1997, le Parlement a créé les bases légales nécessaires à la GMEB. L'art. 44 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹ confère au Conseil fédéral la possibilité de confier des mandats de prestations à certains groupements ou offices et de leur donner l'autonomie nécessaire. Son al. 2 précise que le Conseil fédéral consulte au préalable la commission parlementaire compétente de chaque conseil. En outre, selon l'art. 38a de la loi sur les finances de la Confédération (LFC)², le Conseil fédéral peut soumettre à des règles spéciales l'établissement des comptes dans les offices GMEB et prévoir des dérogations aux principes régissant la tenue des comptes (universalité, unité, produit brut, spécialité et annualité). Les comptes des offices GMEB continuent toutefois à faire partie du compte d'Etat et du budget de la Confédération (al. 2). L'art. 22^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC)³ précise par ailleurs que le Parlement peut charger le Conseil fédéral, par voie de mandat, d'édicter ou de modifier un mandat de prestations. Ce mandat a valeur de directives: le Conseil fédéral ne peut y déroger que dans des cas justifiés.

Pendant les quatre ans qu'a duré la phase pilote de la GMEB, soit de 1998 à fin 2001, le Conseil fédéral a progressivement fait passer 11 services administratifs à la GMEB, ce qui représente environ 7 % des postes et 5 % des dépenses de fonctionnement de l'administration fédérale.

1.2 Suivi du projet par la sous-commission GMEB des commissions de surveillance

Les commissions de surveillance des deux Chambres ont suivi de près le projet GMEB dans sa phase pilote et se sont occupées en particulier des instruments de gestion. S'agissant du traitement au Parlement du budget, des comptes et du rapport de gestion des offices GMEB, ainsi que de la procédure de consultation relative aux

¹ RS 172.010

² RS 611.0

³ RS 171.11

mandats de prestations, les Bureaux des deux conseils ont édicté des directives⁴ les 28 août et 3 septembre 1998. Sur cette base et dans chaque Chambre, la Commission des finances et la Commission de gestion ont formé ensemble la sous-commission GMEB, chargée de l'examen annuel du budget, des comptes et du rapport de gestion des offices GMEB. A ce titre, la sous-commission GMEB a contrôlé en permanence la tenue des objectifs et a soutenu, dans son dialogue avec l'administration, le développement et l'amélioration des indicateurs nécessaires à cette tâche. Selon les directives des bureaux, les commissions législatives compétentes ont examiné les mandats de prestations d'une durée de quatre ans dans le cadre de la procédure de consultation.

1.3 Rapport d'évaluation GMEB du Conseil fédéral

A l'art. 65 LOGA, le Parlement oblige le Conseil fédéral à présenter au terme de la phase pilote de quatre ans de la GMEB un rapport d'évaluation portant sur les expériences réalisées avec les instruments développés et mis en œuvre dans les offices concernés. Le Conseil fédéral a rempli cette tâche en produisant son Rapport du 19 décembre 2001 sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire-Evaluation et suite de la procédure (rapport d'évaluation GMEB).

Le Conseil fédéral a également intégré dans son rapport d'évaluation les résultats d'un rapport élaboré par deux évaluateurs externes (N. Thom, de l'Institut für Organisation und Personal de l'Université de Berne, et A. Balthasar, d'Interface, Institut für Politikwissenschaft à Lucerne). Ces experts ont examiné les effets de la GMEB à tous les échelons du gouvernement et de l'administration, y compris les processus parlementaires.

Le Conseil fédéral conclut dans son rapport d'évaluation que le concept et les instruments de la GMEB sont en principe suffisamment évolués, que le fonctionnement du modèle est assuré, et que sa mise en œuvre systématique génère à tous les niveaux des changements positifs dans le sens des objectifs fixés et des résultats. Fort de ces conclusions, il a décidé d'étendre la GMEB par petites étapes, préconisant d'en doubler ou même d'en tripler la portée (c'est-à-dire le nombre d'offices GMEB). L'extension s'effectuerait sur une base volontaire, au sein des départements. En outre, il s'agirait de réduire à tous les échelons les charges liées au passage à la GMEB et de simplifier les instruments utilisés. Le Conseil fédéral entend procéder à ces changements sans adapter les bases légales actuelles. Il estime enfin que son rapport d'évaluation clôture la phase pilote de la GMEB et se propose de transformer le projet GMEB en programme permanent.

Les pages qui suivent traitent les aspects du rapport d'évaluation GMEB du Conseil fédéral que le Parlement juge essentiels. Les commissions de surveillance s'arrêtent en particulier sur les points à propos desquels *leur position s'écarte de celle du Conseil fédéral*.

⁴ Examen par le Parlement des mandats de prestations et des enveloppes budgétaires; directives des Bureaux du Conseil des Etats et du Conseil national du 28 août et du 3 septembre 1998 respectivement.

2 Avis sur le rapport d'évaluation GMEB

2.1 Poursuite et extension de la GMEB

S'agissant du rôle futur de la GMEB, le Conseil fédéral recherche un compromis et fixe comme objectif à moyen terme de doubler ou de tripler le nombre d'offices GMEB. A son avis, les résultats globalement positifs de l'évaluation justifient une extension du champ d'application de la GMEB. D'un autre côté, il voit d'importantes raisons de ne pas introduire la GMEB dans l'ensemble de l'administration fédérale. Son introduction devrait s'effectuer principalement, comme jusqu'ici, dans des domaines qui ont un caractère d'entreprise marqué, et non dans des domaines où l'influence politique est forte et donc les objectifs budgétaires détaillés. A l'avenir, les offices chargés d'allouer des subventions entreraient aussi en ligne de compte pour la GMEB. Le Conseil fédéral a défini des critères auxquels un office doit impérativement répondre pour être soumis à la GMEB. Ainsi, les offices qui souhaitent passer à la GMEB devront mettre en place les instruments qui s'imposent, soit en particulier: la définition des produits et des prestations, la détermination des objectifs visés, l'établissement d'une comptabilité analytique fiable et la mise en place d'un controlling adapté aux besoins de chaque échelon.

Les commissions de surveillance peuvent souscrire pour l'essentiel à ces principes. Tout en estimant que le secteur GMEB ne présente pas encore la «masse critique» qui justifierait les efforts de mise en place d'un second modèle de gestion, distinct de la gestion traditionnelle de l'administration et doté d'instruments propres, elles pensent que sous sa forme actuelle, la GMEB ne se prête pas à une extension à vaste échelle dans l'administration fédérale. De même, elles approuvent la volonté de réduire les coûts de la GMEB à tous les échelons, d'en simplifier les instruments et d'optimiser et de standardiser le système de rapports (reporting). S'agissant de la fixation des objectifs de prestations et d'efficacité et de leur mesure, au niveau de la comptabilité et dans l'optique d'un controlling adapté aux besoins de chaque échelon, les commissions de surveillance estiment que des améliorations essentielles restent à réaliser. En ce qui concerne l'adoption de la GMEB, il faudra en outre impérativement s'assurer que l'on pourra trouver les collaborateurs aptes à assumer la nouvelle culture de gestion, donc à admettre une orientation client plus poussée, impliquant efficacité, performances et conscience des coûts. Une plus grande attention doit être accordée à la formation dans des domaines aussi nouveaux pour le secteur public que la comptabilité analytique et le controlling. Le passage d'un office à la GMEB ne doit se produire qu'au moment où il est avéré que l'office peut présenter une comptabilité analytique fiable qui soit suffisamment révélatrice des réalités. Par ailleurs, le Conseil fédéral serait bien avisé d'indiquer que l'obligation d'acheter de manière centralisée reste valable dans les grandes lignes pour les offices GMEB, vu qu'il s'agit de maintenir les coûts d'ensemble à un bas niveau.

Le Conseil fédéral entend préserver à l'avenir le *caractère volontaire* de l'adoption de la GMEB par les offices et les départements compétents. Les commissions de surveillance pensent également que son introduction ne peut réussir sans bonne volonté de la part des services administratifs, mais déplorent au niveau de l'introduction et de la poursuite de la GMEB l'absence de pilotage ciblé par le Conseil fédéral et en particulier par les départements qui, selon les évaluateurs externes, sont loin d'accorder la même importance à la réforme GMEB. De l'avis des commissions de surveillance, le Conseil fédéral devrait assumer son rôle de conduite et, dans

l'optique de la poursuite de la GMEB, commencer par donner une définition suffisante du modèle et, si nécessaire, l'inscrire dans la loi avec le concours du Parlement. Sur la base dudit modèle, les départements examineraient systématiquement la compatibilité des offices avec la GMEB. Celle-ci serait ensuite introduite de manière ciblée dans les offices retenus, selon un plan d'ensemble et en tenant compte des autres projets d'organisation.

Les commissions de surveillance regrettent l'absence d'une *stratégie d'ensemble du Conseil fédéral* précisément définie quant au calendrier, à l'ampleur et au contenu futurs du secteur GMEB. En effet, le Conseil fédéral n'indique dans son rapport d'évaluation aucune échéance pour doubler ou tripler la portée de la GMEB. L'introduction à plus large échelle qu'il évoque se réfère au nombre d'offices et de services administratifs qui seraient régis par la GMEB. On ignore donc l'enveloppe financière et l'effectif du personnel qui seraient amenés à tripler. Le Conseil fédéral mentionne par ailleurs qu'outre la GMEB, l'administration fédérale ne devrait pas exclure d'autres instruments et mesures visant à un renforcement de l'orientation sur les résultats, mais sans expliciter les rapports d'ensemble avec le secteur GMEB.

Etant donné que leur sous-commission commune GMEB suit de près le projet pilote GMEB et en examine de près la culture, les commissions de surveillance sont *en principe favorables* à la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire. En effet, le modèle GMEB présente des avantages majeurs au niveau de la gestion et permet un changement de culture bénéfique au sein de l'administration, grâce à une orientation renforcée sur les prestations et à une transparence accrue au niveau des coûts. C'est pourquoi les commissions de surveillance approuvent en principe l'intention du Conseil fédéral d'étendre progressivement la GMEB à d'autres offices. A ce propos, elles jugent toutefois nécessaire que le Parlement se livre à des considérations approfondies sur la répartition des compétences entre les pouvoirs exécutif et législatif dans le secteur GMEB, sur l'exercice de la haute surveillance et sur l'inscription du modèle dans la législation financière. Elles déposent donc, en parallèle à ce rapport, une motion dans ce sens (voir ch. 2.3). L'examen de ces questions et une révision correspondante de la loi demanderont un certain temps. Toutefois, les travaux parlementaires ne devraient pas bloquer l'introduction du modèle dans d'autres offices et priver ainsi le projet de la dynamique dont il a besoin. Les commissions de surveillance estiment donc que le Conseil fédéral devrait poursuivre le développement du système de la GMEB conformément aux observations qu'il a exprimées dans son rapport d'évaluation et dans le cadre des lignes directrices posées par les commissions de surveillance dans le présent rapport.

2.2 Intervention du Parlement dans les mandats de prestations

Le Conseil fédéral entend s'en tenir à la réglementation actuelle, selon laquelle les commissions législatives compétentes du Parlement n'ont qu'une voix consultative sur les mandats de prestations quadriennaux confiés aux offices GMEB. Il est opposé ainsi à ce que lesdits mandats soient soumis au Parlement pour approbation. Quant aux évaluateurs externes, ils concluent que la non-intervention du Parlement dans les mandats de prestations découle d'une conception imparfaite du projet GMEB et recommandent que le Parlement contribue à définir les buts desdits man-

faits. Privé d'influence sur les rubriques du compte d'Etat, le législatif devrait en compensation voir ses compétences renforcées de manière appropriée au niveau des mandats de prestations. Ce n'est qu'ainsi que le vœu d'une concentration de l'intervention du Parlement au niveau stratégique serait rempli (Evaluation FLAG-Schlussbericht, p. 40 et 46 ss).

En ce qui concerne l'approbation du mandat de prestations par le Parlement, l'Administration fédérale des finances a confié entre-temps une expertise juridique⁵ à MM. Ulrich Zimmerli et Andreas Lienhard de l'Université de Berne. Cette expertise a été présentée à la sous-commission GMEB du Conseil des Etats. Les experts concluent que, conformément à l'organisation fonctionnelle fondée sur la séparation des pouvoirs, la gestion de l'administration incombe clairement au gouvernement (art. 178, al. 1, Cst.). Comme dans le modèle GMEB de la Confédération, le mandat de prestations est un instrument de gestion administrative; l'approbation par le Parlement violerait donc l'organisation des compétences et diluerait les responsabilités. Les experts considèrent même comme problématique l'actuelle procédure de consultation, qui aboutit dans la pratique à ce que les objections et propositions de la commission consultée prennent de fait la valeur de directives adressées au Conseil fédéral. Cette procédure comporte le risque de dilution des compétences, risque incompatible avec le principe de séparation des pouvoirs. L'approbation du mandat de prestations ne serait pas non plus conciliable avec le principe de milice régissant le Parlement, vu que les mandats de prestations contiennent de nombreuses directives opérationnelles qu'il s'avère inadéquat de traiter à l'échelon parlementaire. Les experts pensent encore que le modèle GMEB n'entraîne pas un transfert de compétences du Parlement au Conseil fédéral qui nécessiterait une compensation sous forme d'approbation du mandat de prestations. Au cas où il serait question, malgré ces réserves, d'associer le Parlement à l'octroi des mandats de prestations, son approbation devrait impérativement se limiter à des directives politiques à valeur stratégique.

Les commissions de surveillance partagent en partie les réserves des experts. Les mandats de prestations octroyés jusqu'ici aux offices GMEB contiennent dans une large mesure des éléments relevant de la gestion stratégique et opérationnelle du Conseil fédéral. Aux fins d'une claire délimitation des compétences et pour éviter tout conflit en la matière, le Parlement devrait renoncer à l'idée d'une approbation desdits mandats. En effet, l'acte d'approuver implique une part de responsabilité directe au niveau de la gestion administrative et lierait le cas échéant le législatif d'une manière qu'il ne souhaite pas. Sans compter que la procédure d'approbation accroîtrait le fardeau de travail des commissions et du Parlement.

En revanche, les commissions de surveillance ne peuvent souscrire aux réserves de l'expertise à propos de la *procédure de consultation* en vigueur dans les commissions législatives compétentes. Cette dernière s'est globalement établie sans donner lieu à des conflits de compétence, même si des améliorations restent à réaliser (présentation, intelligibilité, standardisation des mandats de prestations). En règle générale, le Conseil fédéral a pris en compte les souhaits de changements du Parlement. L'intérêt tout relatif manifesté par les commissions législatives pour les mandats de prestations tient à ce qu'elles n'ont guère eu à traiter des questions d'une

⁵ Ulrich Zimmerli/Andreas Lienhard, Université de Berne, Rechtsgutachten zu FLAG – Genehmigung von Leistungsaufträgen durch das Parlament, 15 avril 2002.

réelle portée politique. Ceci contribue à expliquer aussi que l'instrument du mandat selon l'art. 22^{quater} LREC, permettant au Parlement de modifier ou de confier un mandat de prestations, n'ait jamais servi à ce jour. La situation pourrait toutefois changer si, à l'avenir, des offices plus grands et constituant de réels enjeux politiques adoptaient la GMEB. La phase pilote a montré que le Parlement dispose, grâce à la procédure de consultation et à l'instrument du mandat, d'un droit de participation suffisant pour intervenir le cas échéant. Pour ces diverses raisons, les commissions de surveillance pensent que la procédure de consultation permet au Parlement une participation suffisante pour l'octroi de mandats de prestations.

2.3 Spécification des budgets par groupes de produits dans le compte financier

S'agissant du domaine administratif du budget des offices GMEB, le Parlement statuait jusqu'ici sur les dépenses et les recettes de chaque groupe de produits. À l'avenir, le Conseil fédéral veut renoncer à la présentation détaillée des dépenses propres à l'administration. Les décisions budgétaires du Parlement ne concerneraient donc plus qu'un montant pour les dépenses et un montant pour les recettes au sein des offices GMEB (un budget global par office). Sous certaines conditions, la gestion serait menée uniquement par le solde (besoin en financement net). Toutefois, à titre d'information, les coûts et les recettes continueraient d'être imputés par groupes de produits dans l'exposé des motifs du budget et des comptes. Le Conseil fédéral justifie cette modification notamment par la difficulté comptable réelle que créent les coûts et les recettes du compte d'exploitation des offices GMEB. En effet, ceux-ci doivent, d'une part, indiquer dans le compte d'exploitation les dépenses et recettes par groupes de produits et, d'autre part, les ventiler par groupes à des fins d'intégration dans le compte financier de la Confédération.

La sous-commission GMEB a examiné en détail cette proposition de simplification et a constaté que les groupes de produits n'avaient déjà auparavant qu'une fonction indicative dans le compte financier. En effet, les dépassements budgétaires au niveau des groupes de produits ne débouchent pas sur l'obligation de demander un crédit supplémentaire – tant qu'à l'échelon de l'office, le compte financier n'affiche pas d'excédent de dépenses. Des transferts de crédits entre les groupes de produits se sont donc avérés possibles. Par conséquent aussi, le système actuel équivaut dans la pratique à établir un budget global à l'échelon de l'office dans le compte financier, élément dont le Parlement n'a pas suffisamment tenu compte jusqu'ici. La simplification préconisée par le Conseil fédéral apporte peu de changements à la situation actuelle, mais clarifie la situation de fait.

Partant de ce constat, les commissions de surveillance ont soulevé la question de principe de savoir si, selon le concept actuel de la GMEB, le Parlement peut encore suffisamment exercer sa fonction de pilotage dans le processus budgétaire. Elles ont conclu que le Parlement serait trop restreint dans sa compétence budgétaire – compétence classique du législatif – s'il ne pouvait plus statuer de plein droit, pour chaque office de l'administration centrale, qu'au niveau du budget global, autrement dit sur un montant unique pour les dépenses ainsi que pour les recettes ou alors par le biais d'un solde. La gestion financière à l'aide de budgets globaux et le renoncement à toute décision ayant force d'obligation dans le cadre des dépenses par rubri-

que budgétaire restreignent la souveraineté du Parlement en matière de budget, ce qui correspond d'ailleurs à la philosophie de la nouvelle gestion publique. Quant aux gains d'information permis par la GMEB au niveau de la fourniture des prestations et de la transparence des coûts, ils ne compensent qu'en partie la perte de compétence subie, si la législation financière ne permet pas un pilotage contraignant au moins à l'échelon des groupes de produits, et si aucune indication relative à la fourniture des prestations n'est soumise à la décision du Parlement – mesure prévue par certains cantons (voir l'expertise de Zimmerli et Lienhard, p. 17).

La GMEB devrait être inscrite dans la législation sur les finances de la Confédération, dès lors qu'elle est introduite définitivement comme forme autonome de gestion administrative au sein de l'administration centrale. L'actuel art. 38a LFC confère certes au Conseil fédéral une compétence très étendue pour édicter des réglementations spéciales applicables aux offices GMEB et déroger ainsi aux principes de la tenue des comptes (universalité, unité, produit brut, spécialité et annuité). Cependant la norme laisse ouverte l'ampleur admise pour lesdites dérogations. Pour la durée de la phase d'essai, cette solution convenait car elle permettait de faire de nombreuses expériences. En revanche pour la période qui suivra l'introduction définitive de la GMEB, une norme de compétences définie de manière aussi large ne répondra pas suffisamment aux exigences d'une base légale explicite. Il s'agit donc de procéder aux adaptations nécessaires dans le cadre de la révision de la loi sur les finances de la Confédération prévue en rapport avec le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC). D'après les commissions de surveillance, le Conseil fédéral devrait, dans le cadre de cette révision, présenter un modèle qui permette la gestion par groupe de produits. De plus, il convient de rechercher des possibilités de participation du Parlement dans le cadre d'une planification intégrée des finances et des tâches dans le domaine de la GMEB.

Les commissions de surveillance ont par conséquent déposé, parallèlement au présent rapport, une motion dans ce sens (02.3381, Inscription du concept GMEB dans la législation financière. Evolution future des secteurs GMEB de l'administration) (voir Annexe).

2.4 Constitution de réserves

Les commissions de surveillance sont d'accord avec le principe de la constitution de réserves, qui confère aux offices GMEB une flexibilité accrue. Les départements compétents pourront dorénavant prendre la décision de constituer des réserves. A ce propos, les commissions de surveillance pensent que les départements ne doivent prendre des décisions en la matière qu'avec l'accord de l'Administration fédérale des finances, et que la constitution des réserves doit répondre à des critères fixés dans des directives (p. ex. caractère économique, rentabilité). Ainsi, il ne suffira pas d'afficher des dépenses inférieures au budget. Il faudrait plutôt avoir enregistré une hausse de la productivité. Le Parlement approuve, lors de l'examen des comptes, la constitution des réserves présentées de manière transparente. Le cas échéant, il peut conclure sur la base des informations de la partie explicative que les conditions nécessaires à la constitution de réserves ne sont pas remplies, et apporter les corrections qui s'imposent. Les commissions de surveillance sont en outre d'avis que, dans

les explications présentées par les offices à l'appui du budget, les réserves probables qui subsisteront à la fin de l'année doivent être attestées.

2.5 Objectif d'économies

La réglementation actuelle, selon laquelle les offices GMEB doivent réaliser sur la période de quatre ans du mandat de prestations un objectif d'économies de 10 %, gagnerait à être assouplie. Les objectifs fixés pour l'amélioration de la rentabilité devraient tenir compte du potentiel existant. Les commissions de surveillance approuvent cette modification sur le principe. Toutefois, la notion d'objectif pour l'amélioration de la rentabilité présentée par le Conseil fédéral n'est pas suffisamment concrète. Le Conseil fédéral devrait donner dans chaque cas des objectifs de rentabilité et de productivité précis, adaptés aux possibilités respectives des offices GMEB.

2.6 Système de rapports/reporting

Les commissions de surveillance relèvent à propos du système de rapport que des améliorations ont été obtenues au cours de la phase pilote. Des efforts supplémentaires s'imposent toutefois pour le standardiser, l'uniformiser et le concentrer. Les propositions du Conseil fédéral visant à améliorer l'exposé des motifs dans la partie chiffrée du message relatif au budget sont les bienvenues. Il est impératif d'uniformiser encore et d'améliorer sous l'angle des comparaisons le système de rapports relatifs aux divers offices GMEB qui figurent dans le compte d'Etat. Il s'agira également de standardiser les rapports internes des offices aux départements pour faciliter les comparaisons entre offices GMEB.

Les commissions de surveillance approuvent le projet du Conseil fédéral d'intégrer à l'avenir le rapport de gestion des offices GMEB dans son rapport de gestion ordinaire, et de renoncer aux rapports spéciaux soumis à son approbation. Il faut cependant qu'un rapport séparé soit établi avant l'expiration du mandat de prestations et qu'il indique, à l'aide d'indicateurs, comment les objectifs de prestations et de résultats ont été atteints. Ledit rapport doit en outre permettre d'apprécier sur le long terme l'évolution de l'office GMEB.

Enfin, ce compte rendu devra parvenir aux commissions de surveillance et aux commissions législatives compétentes suffisamment tôt pour qu'il soit possible d'intégrer les résultats dans le mandat de prestations suivant. La pratique actuelle exigeait de transmettre les mandats de prestations au Parlement avant fin mars, à l'attention des commissions législatives compétentes, en vue de la procédure de consultation. L'administration a toutefois communiqué avoir besoin d'un délai supplémentaire jusqu'à fin juin, afin que les comptes rendus intègrent au moins les résultats obtenus jusqu'à la troisième année révolue. Une extension dudit délai devrait être possible au cas par cas, d'entente avec les commissions législatives compétentes.

2.7

Débat sur la privatisation

Les commissions de surveillance approuvent le Conseil fédéral lorsqu'il constate que le passage d'un office au régime de la GMEB n'est pas une première étape conduisant à une externalisation ou à une privatisation. Elles pensent comme lui que les offices GMEB font partie de l'administration fédérale centrale au même titre que le 1^{er} cercle, et que la question d'une externalisation ou d'une privatisation devrait être étudiée selon des critères indépendants de la GMEB. Les commissions attendent que le Conseil fédéral leur livre le moment voulu, conformément à un mandat de la Commission des finances du Conseil national, un rapport relatif à sa stratégie concernant d'éventuelles externalisations ou privatisations d'unités administratives.

3

Contrôle parlementaire sur les offices GMEB

Au vu de la transformation du projet GMEB en un programme permanent, les commissions de surveillance prévoient de suivre les offices concernés dans le cadre des structures ordinaires de surveillance. L'actuelle sous-commission GMEB, formée de membres de la CdG et de la Commission des finances, devra alors être abolie. Cela répond au souhait de voir toutes les commissions de surveillance s'occuper pratiquement de GMEB, au lieu de réserver ces instruments à quelques parlementaires spécialisés. Parallèlement à ce rapport, les commissions de surveillance soumettront aux bureaux une proposition de modification des directives édictées par ceux-ci le 28 août et le 3 septembre 1998 sur l'examen par le Parlement des mandats de prestations et des enveloppes budgétaires.

Les compétences des commissions découlent des dispositions de la loi sur les rapports entre les conseils en vigueur, ainsi que de la loi sur le Parlement actuellement en délibération. Ainsi, la Commission des finances examine le budget ou les enveloppes budgétaires des offices GMEB, le plan financier et les comptes. Quant à la Commission de gestion, elle traite le rapport de gestion du Conseil fédéral, qui inclut un rapport sur les offices GMEB. Elle peut en tout temps exiger des rapports complémentaires ou mener des enquêtes dans le secteur GMEB. Selon l'art. 49, al. 3, de la loi sur le Parlement, la CdG et la Commission des finances peuvent procéder ensemble à l'examen préalable du rapport de gestion et des comptes, ce qui peut être utile dans le cas des offices GMEB. Les commissions de surveillance peuvent coordonner elles-mêmes leur activité dans ces domaines. La consultation préalable des mandats de prestations s'effectue toujours au sein des commissions spécialisées. Par ailleurs, la Commission des finances et la Commission de gestion peuvent rédiger des avis à propos des conséquences financières ou de questions de gestion. A ce propos, la fixation des indicateurs de prestations et d'efficacité est particulièrement importante, car ceux-ci jouent un rôle déterminant dans le contrôle. Les comptes rendus spéciaux à établir sur la réalisation des buts dans la troisième année du mandat de prestations sont transmis à la commission législative compétente ainsi qu'aux commissions de surveillance. La commission législative y trouve une source d'informations et une base de comparaison en vue du nouveau mandat de prestations à examiner. Les commissions de surveillance peuvent intégrer leurs constatations à propos de ces rapports dans leurs avis sur le nouveau mandat de prestations. Le cas échéant, la Commission de gestion peut encore procéder à sa propre évaluation ou enquête sur la base du rapport reçu.

Les commissions de surveillance poursuivront par ailleurs leur examen des développements ultérieurs de la GMEB selon l'idée du Conseil fédéral. Car ce dernier n'a précisé dans son rapport d'évaluation ni l'échéance pour que les offices GMEB doublent ou triplent, ni les développements qu'il croyait possibles ou escomptait à long terme dans le domaine de la nouvelle gestion publique. Or les nouvelles formes de gestion sont en perpétuelle évolution, tant à l'échelle des cantons et des communes que sur le plan international. Les commissions de surveillance proposent donc au Conseil fédéral, d'entente avec les commissions de surveillance du Conseil national, de faire un nouveau compte rendu au Parlement au terme de quatre ans selon le programme définitif GMEB et de lui présenter alors leurs idées quant à l'évolution future de la nouvelle gestion publique. Ces réflexions doivent aussi contenir une analyse de la nouvelle gestion publique dans son environnement international et exposer l'évolution concrète dans les cantons et les communes.

02.3381

Motion de la Commission de gestion

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

Texte de la motion du 28 juin 2002

Le Conseil fédéral est chargé de modifier les dispositions relatives à *la gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB)*, à savoir l'art. 38a de la loi sur les finances de la Confédération (LFC) et l'art. 44, al. 1, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), de sorte que le Parlement puisse également remplir ses missions de gestion et de contrôle dans les secteurs GMEB. Dans ce but, le Conseil fédéral propose un modèle permettant la gestion par groupes de produits. En outre, il définit les possibilités d'améliorer l'intégration de la planification des finances et des tâches dans les secteurs GMEB.

Les adaptations de la législation financière doivent être coordonnées, sur le fond et dans le temps, avec les travaux menés en vue de l'introduction *du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC)*. Dans son message, le Conseil fédéral donnera des indications sur le calendrier et l'ampleur de l'évolution future de la GMEB ainsi que sur son contenu. Il conviendra notamment d'examiner l'opportunité d'imposer l'application du principe GMEB aux services de l'administration fédérale remplissant certains critères objectifs.

La *Commission des finances* soutient le dépôt de la motion.

Développement

La présente motion est développée dans le rapport de la Commission de gestion et de la Commission des finances du Conseil des Etats du 28 juin 2002 et du 29 août 2002 (02.028 én).