



Documentation de base

Date: 17.04.2013

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

Contexte

Objectifs

Bases

Instruments

Relation avec les processus de planification et de gestion existants

Pilotage parlementaire

Utilité et coûts

Contexte

Le 4 novembre 2009, le Conseil fédéral a soumis le Rapport d'évaluation GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire) à l'Assemblée fédérale pour information. Ce rapport proposait trois options pour le développement de la gestion de l'administration: a) la consolidation du programme GMEB, b) le développement ciblé du programme GMEB et c) l'élaboration d'un nouveau modèle de gestion uniformisé. Par décision du 4 mai 2011, le Conseil fédéral s'est prononcé pour l'abandon du système de gestion duale et l'élaboration d'un nouveau modèle de gestion (NMG) pour l'administration fédérale. L'introduction du NMG a été intégrée au programme de la législature 2011-2015.

Le NMG s'inscrit parfaitement dans les réformes administratives de ces dernières années, qui visaient toutes à renforcer l'orientation vers les objectifs et les résultats: en 1997, l'entrée en vigueur de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, qui prescrit la gestion au moyen d'objectifs et de priorités à tous les niveaux de l'administration, posait la première pierre du processus. A partir de l'an 2000, le frein à l'endettement et le nouveau modèle comptable (NMC) ont entièrement remodelé la gestion du budget. Celle du personnel (abolition du statut des fonctionnaires et introduction d'éléments de salaire liés aux prestations, notamment) et celle de l'informatique ont elles aussi fait peau neuve en 2000. Par ailleurs, la réforme de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons de même que le transfert de tâches de la Confédération à des entreprises et établissements autonomes poursuivaient des objectifs d'efficience et d'efficacité. Actuellement, 20 unités administratives de l'administration fédérale centrale participent au programme GMEB. Enfin, le nouvel article 170 introduit en 1999 dans la Constitution fédérale a grandement favorisé l'évaluation des mesures et des programmes étatiques.

Objectifs

Avec le NMG, le Conseil fédéral entend améliorer la gestion des tâches et des finances en augmentant la transparence des prestations dans le budget et dans le plan financier, et ainsi rattraper le retard pris dans la budgétisation axée sur les performances (*performance budgeting*) en comparaison internationale. Les objectifs généraux du NMG sont les suivants:

- améliorer la gestion budgétaire en établissant des liens systématiques entre les tâches et les finances et entre les ressources et les prestations à tous les niveaux (Parlement, Conseil fédéral et administration) au moyen d'un plan intégré des tâches et des finances (PITF);
- continuer à développer la gestion et la culture administratives axées sur les résultats en accroissant la transparence des coûts et des prestations au sein de l'administration fédérale, c'est-à-dire en dirigeant plus résolument vers les objectifs l'action des unités administratives et en renforçant l'orientation vers les objectifs et la responsabilité vis-à-vis des résultats par l'intermédiaire de conventions de prestations et de la comptabilité analytique;
- optimiser l'efficacité et l'efficience de l'administration fédérale en attribuant des enveloppes budgétaires et en augmentant les marges de manœuvre opérationnelles.

Bases

La budgétisation axée sur les performances repose sur le catalogue des prestations exécutées par toutes les unités administratives. Chaque unité doit déclarer entre un et cinq groupes de prestations, l'activité de l'administration fédérale consistant dès lors en 140 groupes de prestations. Ce mode de gestion vise à éviter que les acteurs politiques ne se perdent dans des listes d'articles et de prestations trop détaillées, tout en garantissant que les directions d'office puissent encore reconnaître leurs activités et mettre en œuvre les directives données par les politiques.

Pour définir les groupes de prestations, les responsables peuvent s'aider d'un modèle d'impact qui décrit, sur la base du mandat légal, les prestations fournies (*outputs*), les changements de comportement recherchés parmi les groupes-cibles (*impacts*) et les conséquences attendues pour l'économie, la société et l'environnement (*outcomes*). Le développement des prestations et des impacts reste toutefois déterminant pour planifier et gérer l'utilisation des ressources dans les unités administratives. Les prestations ou groupes de prestations peuvent être dépeints à l'aide de critères tels que la quantité, la qualité, les délais, les coûts ou le degré de satisfaction des bénéficiaires. Au besoin, les résultats obtenus doivent être mesurés à l'aide d'évaluations, car le lien entre les prestations des différentes unités administratives et leurs effets sur la société, l'environnement ou l'économie résulte généralement de plusieurs facteurs et non d'une cause unique.

Instruments

Le NMG repose pour l'essentiel sur cinq instruments qui rapprochent la planification et la gestion politiques et opérationnelles:

- Plan financier de la législature (PFL): établi au début d'une nouvelle législature, le PFL est davantage orienté vers les tendances d'évolution à moyen voire à long termes. Un horizon de huit à dix ans aide à fixer les priorités en matière de dépenses, à détecter de manière précoce les besoins de correction de la politique budgétaire et à engager en temps utile les mesures adéquates.
- Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances (budget avec PITF): le budget et le plan financier sont regroupés. La planification à moyenne échéance est étendue aux différentes unités administratives et à leurs groupes de prestations

respectifs. En marge des enveloppes budgétaires, les charges et les revenus, de même que les objectifs et les valeurs théoriques des groupes de prestations sont mis à jour et commentés chaque année. Le nouveau budget assorti du PITF constitue donc une forme abrégée de l'actuel mandat de prestations GMEB.

- Conventions de prestations: chaque année, le chef du département et le directeur de l'office concluent une convention de prestations fixant les objectifs annuels relatifs aux projets établis dans le cadre de la planification pluriannuelle, ainsi que des objectifs relatifs aux prestations et groupes de prestations prévus dans le cadre du budget assorti du PITF. Le mandat de prestations GMEB est supprimé.
- Instruments encourageant l'adoption d'un comportement économique: les marges de manœuvre opérationnelles doivent être élargies de manière ciblée grâce aux enveloppes budgétaires et à d'autres réglementations qui ont fait leurs preuves dans le programme GMEB, à savoir la possibilité de constituer des réserves, les dépassements de crédit en cas de revenus supplémentaires générés par les prestations fournies et les transferts de crédit facilités.
- Comptabilité analytique: elle est déjà appliquée à l'échelon de l'administration. Outil précieux de gestion administrative, elle assure la transparence des coûts, favorise la conscience des coûts et fournit des indications sur la possibilité d'accroître l'efficacité des prestations fournies. Le NMG n'impose pas à toutes les unités d'étendre la comptabilité analytique. Il ne prévoit notamment pas de saisie généralisée du temps de réalisation des prestations. Ces instruments de gestion opérationnelle doivent, à l'avenir également, pouvoir être adaptés aux tâches et aux besoins des unités administratives.

Relation avec les processus de planification et de gestion existants

Le NMG ne bouleversera pas les processus de planification et de gestion politiques et opérationnels: le point de départ reste la planification de la législature et le plan financier y afférent. A l'instar de la procédure actuelle, le nouveau budget assorti d'un PITF sera élaboré chaque année dans le cadre du processus budgétaire en vigueur. Les nouvelles conventions de prestations s'inséreront dans les procédures de fixation des objectifs existantes, tout en imposant une forme minimale à celles-ci et au contrôle de gestion correspondant.

Le pilotage des ressources conserve son importance: pour continuer à évoluer dans le cadre des prescriptions politiques, les charges de fonctionnement de l'administration ne peuvent être définies d'après la seule méthode ascendante (*bottom-up*), sur la base des objectifs des différents groupes de prestations. Dans le NMG, le Conseil fédéral dispose également des instruments appropriés et éprouvés qui permettent de piloter ces charges selon une approche descendante globale (*top down*). Pour ce faire, il fixe si nécessaire des objectifs supérieurs pour l'évolution générale des charges de personnel et des charges informatiques.

Pilotage parlementaire

Le succès du NMG suppose une répartition claire des tâches entre le Conseil fédéral et le Parlement. Du point de vue du Conseil fédéral, le défi consiste à étendre le dialogue sur la planification avec le Parlement et à renforcer le rôle de celui-ci dans le pilotage des prestations, sans que la délimitation actuelle des responsabilités en matière de planification et de pilotage n'en soit affectée. Sur la base de ces réflexions, les instruments de pilotage parlementaires doivent être aménagés comme suit:

- Allocation globalisée des ressources (pilotage par les intrants): le pilotage détaillé des charges de fonctionnement de l'administration par les intrants est remplacé par une allocation globalisée des ressources aux unités administratives. Conformément à l'art. 25, al. 3, LParl, le Parlement peut toutefois toujours édicter des prescriptions détaillées concernant l'utilisation des crédits, si nécessaire, même dans le domaine du fonctionnement de l'administration.

- Pilotage des prestations axé sur la situation (pilotage par les *outputs*): parallèlement, les possibilités de pilotage par les *outputs* sont étendues; l'Assemblée fédérale peut déterminer les objectifs et les valeurs-cibles de différents groupes de prestations.
- Discussion permanente concernant la planification: enfin, le Conseil fédéral ouvre le débat sur la déclaration de planification. Celle-ci doit permettre à l'Assemblée fédérale d'exprimer des suggestions et des attentes en lien avec le budget à venir et la planification, qui pourraient éventuellement aboutir à une motion sur le plan financier.

Ces instruments reposent sur le principe de l'influence sélective: l'Assemblée fédérale définit individuellement les objets sur lesquels elle entend se prononcer ou attribuer des mandats au Conseil fédéral. Ils doivent éviter des «exercices obligatoires» de grande ampleur, qui se révèlent particulièrement laborieux et auxquels le Parlement doit se soumettre même dans les domaines où il préfère déléguer ses compétences au Conseil fédéral et à l'administration.

Utilité et coûts

Selon les estimations actuelles, le projet NMG affiche un coût total de 31 millions de francs, à raison de 22 millions pour le travail effectué (coûts internes) et de 9 millions pour l'augmentation temporaire des charges de personnel et de conseil et pour les adaptations informatiques (crédits supplémentaires). Sur la base d'une évaluation du coût des instruments de conduite GMEB effectuée par le Contrôle fédéral des finances, les frais d'exploitation sont estimés à 3 millions par an, auxquels s'ajoutent des coûts non quantifiables exhaustivement, mais du même ordre, pour mesurer la réalisation des objectifs.

Avec le NMG, le Conseil fédéral entend notamment renforcer l'efficacité au sein de l'administration fédérale. Grâce à la globalisation des crédits et à la possibilité de constituer des réserves dans le domaine du fonctionnement, le budget deviendra plus précis. Un plan visant à garantir les gains attendus en termes de flexibilité et d'efficacité grâce au NMG et à en déterminer l'utilisation sera présenté au Conseil fédéral. Ces gains doivent permettre aux unités administratives d'améliorer la performance et la qualité ainsi que de financer de nouvelles tâches. A l'heure actuelle, le Conseil fédéral estime qu'il est encore trop tôt pour décider en la matière. Il se penchera en temps voulu sur ces questions.

En contrepartie, le Conseil fédéral espère toute une série d'avantages immatériels. Les directions des départements se verront doter de nouveaux instruments de planification et de gestion qui s'intégreront mieux dans le processus de conduite et faciliteront la mise en œuvre de l'orientation de l'administration fédérale sur les objectifs et les résultats. Grâce à l'assouplissement de l'utilisation des ressources dans le domaine du fonctionnement, les unités administratives non seulement bénéficieront d'une plus grande marge de manœuvre, mais elles deviendront aussi davantage responsables de leurs propres résultats de par la prescription d'objectifs de prestations et l'amélioration de la transparence. Le Parlement disposera de nouvelles informations lui permettant d'exercer son activité de surveillance et de possibilités supplémentaires de pilotage dans son domaine de prestations, sans pour autant que ses compétences en matière budgétaire ne soient diminuées. Pour finir, le NMG signale à toutes les parties prenantes que la volonté de réforme et la capacité de renouvellement doivent être maintenues et renforcées au sein de l'administration fédérale.

Pour toute question:

Karl Schwaar, directeur suppléant, responsable de la division Politique des dépenses, Administration fédérale des finances

Tél. 031 322 60 51, Karl.Schwaar@efv.admin.ch

Département responsable:

Département fédéral des finances DFF