16 avril 2013

Rapport sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG)

Condensé

Le présent rapport soumet le projet d'introduction d'un nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) à l'Assemblée fédérale pour consultation. Le système de gestion duale actuellement en place ne répond plus aux critères d'une gestion administrative moderne. L'existence, en parallèle, d'une gestion traditionnelle des ressources dans 57 unités administratives et d'une gestion axée sur les prestations dans les 20 unités GMEB doit être abolie et remplacée par un modèle uniforme axé sur les objectifs et les résultats.

Contexte

Le 4 novembre 2009, le Conseil fédéral a soumis le Rapport d'évaluation GMEB 2009 à l'Assemblée fédérale pour information. Ce rapport proposait trois options pour le développement de la gestion de l'administration: a) la consolidation de la GMEB à son état actuel, b) le développement ciblé de la GMEB, et c) l'élaboration d'un nouveau modèle de gestion uniformisé. Par sa 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) uniformisé pour l'ensemble de l'administration fédérale.

L'objectif du NMG est d'orienter davantage les processus d'élaboration du budget et de planification financière sur les prestations et l'efficacité («Performance Budgeting»). Le projet s'inscrit parfaitement dans les réformes administratives de ces dernières années, lesquelles visaient toutes à renforcer l'orientation vers les objectifs et les résultats:

- *en 1997, l'entrée en vigueur de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) posait la première pierre du processus. Cette loi prescrit la gestion au moyen d'objectifs et de priorités à tous les niveaux de l'administration, instaure l'appréciation périodique des prestations et des résultats et favorise la formation continue des collaborateurs;*
- *à partir de l'année 2000, le frein à l'endettement et le nouveau modèle comptable (NMC) ont entièrement remodelé la gestion du budget. Le premier oblige le Conseil fédéral et le Parlement à définir des priorités de manière à ce que les ressources, limitées, soient affectées aux tâches pour lesquelles elles produisent une utilité maximale. Le second place les processus budgétaires dans une double perspective: celle du financement, qui permet aux acteurs politiques d'exercer une influence stratégique et politique sur le budget, et celle des résultats, clé de voûte d'une gestion administrative et opérationnelle efficiente. L'introduction du NMC a été l'occasion, d'une part, d'instaurer la comptabilité analytique dans l'ensemble de l'administration fédérale et, d'autre part, de lier davantage la planification financière et la planification des tâches;*
- *les domaines de la gestion et du développement du personnel ainsi que celui du pilotage informatique ont eux aussi fait peau neuve en 2000. Le statut des fonctionnaires fondé sur un mandat de quatre ans a été aboli, le système salarial simplifié et assorti d'éléments de salaire liés aux prestations; de même, le principe du développement des collaborateurs a été étendu. Dans l'informatique, les tâches du pilotage stratégique, de la fourniture et de l'acquisition de prestations ont été systématiquement désenchevêtrées, et le nombre de fournisseurs de prestations substantiellement réduit. Ces mesures ont permis d'améliorer sensiblement la transparence et la gestion des coûts et des prestations dans le domaine des TIC;*
- *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 des établissements autonomes visaient des objectifs d'efficience et d'efficacité. Il convient de souligner en particulier les conventions-programmes par lesquelles la Confédération et les cantons définissent actuellement des objectifs concrets sur la base d'un partenariat et règlent la participation financière de la Confédération, généralement sous la forme de subventions forfaitaires. Instrument similaire, les objectifs stratégiques afférents aux entités devenues autonomes forment le noyau d'un modèle de gestion cohérent que le Conseil fédéral a présenté au Parlement par le biais de deux rapports;*
- *un nouvel article constitutionnel introduit en 1999, à savoir l'art. 170 Cst, a grandement favorisé l'évaluation des mesures et des programmes étatiques. Aujourd'hui, de nombreux offices disposent d'une stratégie pour la réalisation de contrôles de l'efficacité dans leur domaine de compétence.*

Teneur du projet

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 en matière de 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 à l'interne, 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 le biais de conventions de prestations et de la comptabilité analytique;*
- *optimiser l'efficience et l'efficacité au sein de l'administration fédérale en attribuant des enveloppes budgétaires et en augmentant les marges de manœuvre opérationnelles.*

Bases

La budgétisation axée sur les performances ou «Performance Budgeting» repose sur le catalogue des prestations exécutées par l'ensemble des unités administratives. Les prestations (ou groupes de prestations) sont décrites selon différents critères, tels que quantités, qualités, délais, coûts ou degrés de satisfaction des bénéficiaires des prestations. Chaque unité administrative doit déclarer entre un et cinq groupes de prestations environ. Au total, l'activité de l'administration fédérale consistera en environ 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 de manière ciblée les directives de gestion données par les politiques.

Pour définir les groupes de prestations, les responsables peuvent s'aider d'un modèle d'effets qui décrit, sur la base du mandat légal, les prestations fournies (outputs), les changements de comportement recherchés parmi les groupes-cibles (impacts) ainsi que les conséquences attendues pour l'économie, la société et l'environnement (outcomes). Le développement des prestations et des effets reste toutefois déterminant pour la planification et la gestion de l'utilisation des ressources dans les unités administratives. La mesure des résultats obtenus doit, au besoin, être effectuée par le biais d'évaluations dans la mesure où le lien entre les prestations 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 long termes. La perspective sur une période de huit à dix ans aide à fixer les priorités en matière de dépenses, à détecter de manière précoce les besoins de correction de la politique financière 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 cibles des groupes de prestations sont mis à jour et commentés chaque année. Si nécessaire, le Parlement peut désigner ces derniers individuellement en tant que critères de planification. 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 fixant des objectifs annuels relatifs aux projets établis dans le cadre de la planification pluriannuelle, ainsi que des objectifs relatifs aux prestations et groupes de prestations prévus dans le cadre du budget assorti du PITF. Le mandat de prestations GMEB est supprimé.*
- *Instruments d'incitation à un comportement efficient: les marges d'action opérationnelles doivent être élargies de manière ciblée, grâce aux enveloppes budgétaires et à d'autres réglementations qui ont fait leur 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: la comptabilité analytique est appliquée à l'échelon de l'administration aujourd'hui déjà. Outil précieux de gestion administrative s'il en est, elle assure la transparence des coûts, favorise la conscience des coûts et fournit des indications sur la possibilité d'accroître l'efficience des prestations fournies. Le NMG n'impose pas à toutes les unités d'étendre la comptabilité analytique. En particulier, il ne prévoit pas de saisie généralisée du temps de prestation. Ces instruments de gestion opérationnelle doivent, à l'avenir également, pouvoir être adaptés aux tâches et aux besoins des unités administratives. Mais il n'est pas exclu que certains offices doivent choisir un niveau de comptabilité analytique supérieur suite à l'introduction du NMG.*

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 de la procédure budgétaire en vigueur. Les conventions de prestations conclues entre les départements et les unités administratives s'insèrent dans les procédures de fixation des objectifs appliquées depuis plusieurs années, tout en imposant une forme minimale à celles-ci et au contrôle de gestion correspondant.

Les objectifs annuels et le rapport de gestion du Conseil fédéral demeurent eux aussi inchangés. L'examen de l'opportunité d'intégrer ces documents dans le budget et dans le compte d'Etat a débouché sur un résultat négatif: l'horizon temporel de ces deux instruments est trop différent et, dans la majorité des cas, la planification des projets n'exerce donc pas encore d'influence directe sur la planification financière. De plus, les compétences sont réparties différemment au Parlement, une situation dans laquelle le Conseil fédéral ne souhaite pas intervenir.

Le pilotage des ressources conserve son importance: pour que les charges de fonctionnement de l'administration continuent d'évoluer de manière ordonnée et dans le cadre des prescriptions politiques, elles ne peuvent être définies uniquement d'après la 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 les charges de fonctionnement selon une approche descendante globale («top down»). Pour ce faire, il fixe si nécessaire des objectifs supérieurs («fourchettes de croissance») pour les secteurs spécifiques de celui-ci.

Pilotage parlementaire du budget et participation à la planification

Le succès du NMG suppose une répartition claire des tâches entre le Conseil fédéral et le Parlement dans les domaines du pilotage des prestations et des ressources, ainsi que de la planification des tâches et des finances. Du point de vue du Conseil fédéral, le défi consiste à étendre le dialogue sur la planification avec le Parlement et de renforcer le rôle de celui-ci dans le pilotage des prestations, sans que la répartition des compétences actuelle des responsabilités en matière de planification et de pilotage entre l'exécutif et le législatif n'en soit affectée.

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

- *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: dans le présent rapport, le Conseil fédéral ouvre le débat sur l'instrument de la déclaration sur la planification. Cet instrument doit permettre à l'Assemblée fédérale d'exprimer aisément des suggestions et des attentes en lien avec le prochain budget et la planification future, et qui pourraient à une époque ultérieure éventuellement aboutir à une motion concernant le plan financier.*

Ces nouveaux instruments ou instruments modifiés se fondent 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. Ces instruments permettent par ailleurs d'éviter des «exercices obligatoires» de grande ampleur, qui s'avèrent particulièrement lourds 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

Le projet NMG affiche un coût total de 31 millions de francs, selon les estimations du Département fédéral des finances. Cette somme se répartit 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 de francs par année.

Avec le NMG, le Conseil fédéral entend, notamment, renforcer l'efficience au sein de l'administration fédérale. Grâce à la globalisation des crédits et à la possibilité de constituer des réserves dans les domaines de fonctionnement, le budget deviendra plus précis. Un plan visant à garantir les gains attendus en termes de flexibilité et d'efficience 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 prendre des décisions 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 direction 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 au sein de leur domaine de tâches, 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 les objectifs de prestations et l'amélioration de la transparence. Le Parlement disposera de nouvelles informations lui permettant d'exercer son activité de surveillance, ainsi que 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.

Table des matières

1 Grandes lignes du projet ... 9

1.1 Contexte ... 9
1.1.1 Décision et mandat du Conseil fédéral ... 9
1.1.2 Principes de direction de la LOGA et de l'OLOGA ... 10
1.1.3 Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (programme GMEB) ... 10
1.1.4 Politique budgétaire liée à des règles, frein à l'endettement ... 11
1.1.5 Nouveau modèle comptable (NMC) ... 12
1.1.6 Gestion et développement du personnel ... 12
1.1.7 Pilotage et gestion de l'informatique dans l'administration fédérale ... 13
1.1.8 Accomplissement des tâches de la Confédération davantage axée sur les objectifs et les résultats ... 14
1.1.9 Pilotage des unités administratives décentralisées (gouvernement d'entreprise publique) ... 14
1.1.10 Evaluations (évaluation de la politique et de la mise en œuvre) ... 15
1.1.11 Conclusions ... 16

1.2 Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) ... 17
1.2.1 Objectifs ... 17
1.2.2 Vue d'ensemble des bases et des instruments ... 18
1.2.3 Plan financier de la législature ... 21
1.2.4 Budget avec plan intégré des tâches et des finances ... 23
1.2.5 Conventions de prestations ... 24
1.2.6 Instruments incitant à un comportement efficient ... 25
1.2.7 Comptabilité analytique ... 26
1.2.8 Lien avec les processus de planification et de pilotage existants ... 27
1.2.9 Pilotage parlementaire du budget et coopération à la planification ... 30

1.3 Motif et évaluation de la solution proposée ... 33
1.4 Solutions de remplacement examinées et abandonnées ... 35
1.5 Coordination des tâches et des finances ... 36
1.6 Gestion administrative axée sur les résultats dans les cantons ... 36
1.6.1 Vue d'ensemble ... 36
1.6.2 Comparaison des modèles de pilotage choisis par les cantons ... 38
1.6.3 Développement des modèles de pilotage dans les cantons d'Argovie et de Berne ... 40

1.7 Evolution internationale en matière de gestion publique et de budgétisation axée sur les performances ... 43
1.7.1 Vue d'ensemble ... 43
1.7.2 Budgétisation axée sur les performances (Performance Budgeting) ... 43

1.8 Etat de la mise en œuvre ... 45
1.9 Consultation des commissions parlementaires ... 45

2 Commentaires des différents articles ... 46

3 Conséquences ... 54

3.1 Conséquences pour la Confédération ... 54
3.1.1 Conséquences financières ... 54
3.1.2 Conséquences pour le personnel ... 56
3.1.3 Conséquences pour l'informatique ... 56
3.1.4 Conséquences globales pour le budget fédéral ... 57
3.1.5 Conséquences pour la gestion et la culture administratives ... 57
3.1.6 Conséquences pour les cantons, les villes et les communes ... 57

3.2 Autres conséquences ... 58

4 Lien avec le programme de la législature ... 58

5 Aspects juridiques 59

5.1 Constitutionnalité 59
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse 59
5.3 Forme de l'acte normatif 59
5.4 Soumission au frein aux dépenses 59
5.5 Délégation des compétences législatives 59

Annexes:

1 Formulation du mandat de base (explication du modèle d'effets)
2 Catalogue provisoire des groupes de prestations de l'administration fédérale
3 Budget avec plan intégré des tâches et des finances d'une unité administrative (modèle)
4 Convention de prestations (modèle)
5 Aperçu et description de certains modèles cantonaux

Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, LFC) (*projet*)

Modification du …

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Décision et mandat du Conseil fédéral

Les collectivités publiques traversent depuis plusieurs années une phase de profonde transformation au niveau mondial. La complexité des tâches politiques a augmenté. L'endettement et la limitation des ressources compliquent l'accomplissement des tâches. De même, les attentes des acteurs politiques, économiques et sociaux se sont accrues. Autant de facteurs qui encouragent un renforcement de l'orientation de l'action publique sur les résultats et favorisent l'apparition de nouvelles formes de gestion administrative.

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

Sur la base de l'évaluation de 2009, le Conseil fédéral a décidé d'étudier de plus près trois options pour développer la gestion administrative en tenant compte des coûts et de l'utilité: la consolidation de la GMEB, l'extension de la GMEB et un nouveau modèle de gestion axé sur les résultats pour l'ensemble de l'administration fédérale (NMG). Parallèlement, le Parlement a débattu du rapport d'évaluation. Il a majoritairement critiqué l'existence parallèle de deux systèmes de gestion (GMEB et non-GMEB). Plusieurs parlementaires se sont exprimés en faveur de la suppression de cette dualité.

Après la comparaison des options et une première appréciation du Parlement, le Conseil fédéral a décidé, le 4 mai 2011, de lancer un projet devant aboutir à un nouveau modèle de gestion uniforme. Ce modèle respecte les principes de gestion administrative axée sur les résultats. Il comprend la mise en place d'un plan intégré des tâches et des finances applicables à l'ensemble du budget, ainsi que de conventions de prestations et d'enveloppes budgétaires pour les unités administratives. Il prévoit de compléter de manière ciblée les instruments existants d'orientation sur les résultats et les effets et, si nécessaire, de les intégrer au moyen d'un recentrage plus marqué de l'élaboration du budget et de la planification des finances sur les prestations et les effets («Performance Budgeting»). Ce mode d'élaboration du budget implique que les informations sur les prestations ne sont pas de simples données accessoires, mais servent systématiquement à justifier les décisions budgétaires. Une budgétisation axée uniquement sur la performance n'est cependant possible que dans nombre limité de domaines.

Fondamentalement, le terme «Performance Budgeting» désigne une présentation du budget qui indique quelle unité administrative entend obtenir quelles prestations (outputs) et quel effet (impacts) avec quels moyens financiers (input). Il permet d'allouer les moyens financiers au cours du processus d'élaboration du budget en pleine connaissance des résultats escomptés[1].

Le 16 décembre 2011, le Conseil fédéral a approuvé le mandat de projet portant sur le «Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale» (NMG). Ce nouveau modèle de gestion devrait être introduit le 1er janvier 2016. Le Conseil fédéral entend ainsi rattraper le retard existant en matière de budgétisation axée sur les performances et mettre un terme à la gestion duale de l'administration, qui n'a plus cours dans les pays membres de l'OCDE. Avant l'adoption du message, le Conseil fédéral souhaite entendre les commissions parlementaires concernées au sujet du NMG.

Le NMG s'intègre aux processus de réforme actuels, décrits aux chiffres ci-après, qui tendent à promouvoir

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

l'orientation sur les objectifs et les résultats au sein de l'administration fédérale.

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

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

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

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

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

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

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

[2] RS **172.010**
[3] RS **172.010.1**

de la comptabilité analytique et des indicateurs déterminés grâce à des modèles d'impact.

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

Le programme GMEB a démarré en 1997 avec deux offices pilotes. Durant la phase pilote de 1996 à 2001, il a été évalué par un partenaire externe dans le cadre d'un processus en plusieurs étapes. Le 19 novembre 2001, le Conseil fédéral a présenté au Parlement un premier rapport d'évaluation, à la suite duquel il a mis en œuvre différentes mesures d'optimisation. Par ailleurs, les anciennes limitations des admissions ont été abrogées. Celles-ci excluaient les offices chargés d'octroyer des subventions et les offices centralisés fournissant des services. Dans son message du 24 novembre 2004 concernant la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération[4], le Conseil définissait sa stratégie GMEB. Reposant pour l'essentiel sur la poursuite de l'extension de ce modèle de gestion et de sa consolidation sur le plan juridique, la stratégie globale du Conseil fédéral prévoyait de doubler jusqu'en 2007 le nombre d'unités administratives appliquant les principes de la GMEB et, dans le meilleur des cas, de le tripler jusqu'à fin 2011.

Le 4 novembre 2009, le Conseil fédéral a ensuite soumis au Parlement le deuxième rapport d'évaluation GMEB[5]. L'auto-évaluation à laquelle l'administration a procédé a débouché sur un bilan majoritairement positif. La stratégie globale du Conseil fédéral en matière de GMEB a atteint un niveau de mise en œuvre remarquable. L'objectif qui consistait à doubler le nombre des unités administratives GMEB pour fin 2007 a été réalisé. En 2009, 23 unités de l'administration fédérale étaient gérées conformément au modèle GMEB. Elles employaient un sixième de l'effectif total de l'administration fédérale et représentaient environ 30 % des charges propres de la Confédération. Les unités administratives, comme les départements ont confirmé la valeur ajoutée de la GMEB. Les enquêtes sur le personnel indiquent que ceux-ci travaillent de façon plus motivée et davantage axée sur les objectifs grâce à la GMEB. De même, les parlementaires interrogés ont jugé positif ce modèle de gestion. Dans son audit transversal[6], le Contrôle fédéral des finances (CDF) a en outre constaté que le pilotage des unités administratives GMEB fonctionnait et que les coûts supplémentaires liés à la gestion et à l'établissement des rapports étaient acceptables compte tenu des avantages que procurait le modèle de gestion. Il a toutefois relevé que le recours aux instruments de la GMEB pour le pilotage politique au niveau des départements pouvait toutefois être accru.

1.1.4 Politique budgétaire liée à des règles, frein à l'endettement

En introduisant le frein à l'endettement en 2003, l'administration fédérale est passée d'une politique budgétaire discrétionnaire à une politique budgétaire liée à des règles. Le peuple et les cantons avaient précédemment approuvé les dispositions constitutionnelles sur le frein à l'endettement à une majorité de 84,7 %.

L'introduction de ce mécanisme était liée à des déficits publics chroniques dans les années 1990 et par des hausses successives de l'endettement brut qui en ont découlé.

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

Les règles fondamentales du frein à l'endettement et l'objectif poursuivi d'équilibre budgétaire à moyen terme sont contraignantes pour le Conseil fédéral et le Parlement. Cette orientation sur des objectifs budgétaires détermine largement le processus d'élaboration du budget. Avant l'introduction du frein à l'endettement, celui-ci était établi

---

4 FF **2005** 5, p. 35 ss
5 FF **2009** 7151
6 Contrôle fédéral des finances, 2007, Audit transversal du pilotage des unités administratives GMEB par les départements, Berne

selon une procédure ascendante («bottom-up»): les départements commençaient par soumettre leurs demandes de budget; le Conseil fédéral décidait ensuite des réductions des dépenses à la demande du Département fédéral des finances. Avec l'introduction des règles budgétaires, c'est désormais l'approche descendante («top down») qui prévaut: au début du processus budgétaire, le frein à l'endettement fixe un plafond de dépenses, lequel est ensuite réparti entre les départements. Le Parlement conserve sa souveraineté budgétaire. Il peut en effet adapter le budget selon sa libre appréciation, même s'il reste tenu de respecter le plafond des dépenses globales ancré dans la Constitution. Dans l'ensemble, force est de constater que le frein à l'endettement a permis d'accentuer l'orientation de la politique budgétaire et financière sur les objectifs et les résultats.

L'expérience acquise avec ce mécanisme sur plus de dix ans montre également qu'en fermant la «valve de l'endettement», on favorise une utilisation efficiente des ressources et contribue donc indirectement à une exécution des tâches de la Confédération davantage axée sur les objectifs et les résultats. Le plafonnement des dépenses oblige le Conseil fédéral et le Parlement à définir des priorités de manière à ce que les ressources limitées soient affectées aux tâches dans lesquelles elles produisent une utilité maximale.

1.1.5 Nouveau modèle comptable (NMC)

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

- *le passage à la comptabilité d'exercice («accrual accounting and budgeting»):* la comptabilité et la présentation des comptes obéissent à des règles commerciales uniformisées au niveau des unités administratives et de la Confédération. Ces règles s'articulent autour du principe central de la délimitation temporelle (principe du fait générateur ou «accrual accounting»), lequel requiert l'enregistrement systématique des flux de valeurs par période. Dans ce domaine, la Confédération s'inspire des normes IPSAS («International Public Sector Accounting Standards»), la seule réglementation exhaustive et généralisée en vigueur pour le secteur public; Ces normes ont pour but de présenter la situation quant au patrimoine, aux finances et aux recettes de la façon la plus réaliste possible. Tout en conférant aux comptes la transparence et la continuité voulues, l'application de ces normes permet également de comparer les comptes de la Confédération à ceux d'autres collectivités publiques et de l'économie privée. A leur tour, la transparence et la comparabilité facilitent la gestion financière et favorisent la confiance du public.

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

1.1.6 Gestion et développement du personnel

L'adoption de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)[7], qui a remplacé en 2002 le statut

[7] RS **172.220.1**

des fonctionnaires, représente l'étape décisive de la modernisation de la politique du personnel, la période administrative de quatre ans ayant fait place à un engagement de droit public. Dès lors, les départements et les offices fédéraux obtiennent plus d'indépendance et peuvent assumer de plus grandes responsabilités en matière de gestion. La nouvelle loi a également fixé les bases légales d'un système salarial simplifié, qui prévoit une prise en considération des prestations ainsi que des éléments salariaux variables. Le passage au nouveau système salarial a été assorti de la généralisation des accords sur les objectifs.

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

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

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

La réforme NOVE-IT, qui s'est déroulée de 1999 à 2003, a entraîné une profonde réorganisation du domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC). Les fonctions de pilotage stratégique, d'acquisition de prestations et de fourniture de prestations ont été séparées au plan organisationnel et les moyens nécessaires à la gestion des TIC ont été attribués aux bénéficiaires de prestations. Le nombre des fournisseurs a été réduit de 75 (un par office) à 7 (au maximum un par département; contre 5 actuellement). Depuis la réforme, les fournisseurs de services informatiques sont gérés sous la forme de centres de services (à l'exception du fournisseur de services informatiques du DDPS), en tant qu'unités GMEB. De plus, l'infrastructure TIC a été uniformisée dans une très large mesure. Les prestations informatiques pour les procédures transversales que sont les finances et les ressources humaines ainsi que pour la communication des données ont été entièrement centralisées. Des accords de niveau de service (Service Level Agreements) conclus entre les fournisseurs et les bénéficiaires de services informatiques fixent le volume des services, leurs coûts et leur qualité. Ces accords sont réexaminés chaque année. Cette approche a permis d'améliorer sensiblement la transparence et le pilotage des coûts et des prestations informatiques.

210 millions de francs au total ont été investis dans cette réforme du domaine de l'informatique et dans sa mise en œuvre au niveau du personnel, entraînant une réduction de plus de 20 % des charges informatiques dans l'administration fédérale.

Le Conseil fédéral a décidé d'autres réformes en adoptant le 9 décembre 2011 une révision totale de l'ordonnance sur l'informatique (OIAF)[8], ainsi que la stratégie de la Confédération en matière de TIC pour les années 2012 à 2015. L'ordonnance révisée prévoit une nouvelle organisation des tâches, des compétences et des responsabilités à l'échelon de la Confédération en matière de pilotage et de gestion des TIC. Depuis le 1er janvier 2012, le Conseil fédéral assume la responsabilité stratégique globale des TIC dans l'administration fédérale, fixant la stratégie de la

[8] RS **172.010.58**

Confédération en la matière et en surveillant la mise en œuvre au moyen d'un contrôle de gestion stratégique. Il définit les services TIC standard pour l'ensemble de l'administration fédérale ainsi que les modalités de leur fourniture interne ou externe. Les services TIC standard doivent souvent satisfaire à des exigences identiques ou comparables (exemple: la télécommunication). Il détermine par ailleurs dans quels domaines les TIC doivent être pilotées selon des exigences détaillées (standards, processus, méthodes, architectures). Le Conseil fédéral émet des directives relatives à la sécurité informatique. Il décide de l'attribution des ressources budgétisées de manière centralisée sur la base d'une gestion globale de portefeuilles de projets informatiques, dans le cadre de la procédure budgétaire. L'ancienne ordonnance de 2003 déléguait la responsabilité stratégique globale des TIC au Conseil de l'informatique de la Confédération, composé de représentants des départements et de la Chancellerie fédérale.

L'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) – anciennement appelée Unité de stratégie informatique de la Confédération – est l'organe de pilotage opérationnel du Conseil fédéral en matière de TIC, géré de manière analogue aux autres domaines relevant des ressources (finances, personnel). L'UPIC arrête les directives relatives aux TIC dans les domaines désignés par le Conseil fédéral. De plus, elle est responsable de la gestion centralisée des services standard (gestion des exigences, des prestataires et des services, responsabilité de la mise à disposition des services). Elle soumet deux fois par année au Conseil fédéral un rapport présentant les principaux chiffres-clés relatifs au contrôle de gestion stratégique des TIC. Les départements et la Chancellerie fédérale pilotent et gèrent leurs TIC dans le respect des exigences fixées pour l'ensemble de l'administration fédérale.

1.1.8 Accomplissement des tâches de la Confédération davantage axée sur les objectifs et les résultats

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

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

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

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

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

Dans la foulée de la première étape de l'externalisation de tâches de la Confédération, la multiplication des formes d'organisation et de pilotage intervenue depuis la fin des années 1990 a compliqué la tâche du Parlement et du Conseil fédéral en matière de surveillance et a révélé la nécessité d'instaurer un système de normes intégré. En adoptant le 13 septembre 2006 son rapport sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (Rapport

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

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

La haute surveillance du Parlement sur la politique de propriétaire est définie dans la loi fédérale du 17 décembre 2010 relative à la participation de l'Assemblée fédérale au pilotage des entités devenues autonomes[10]. En vertu de cette loi, le Parlement doit veiller à ce que les tâches relevant de la politique de propriétaire du Conseil fédéral soient exécutées fidèlement. La haute surveillance reposant sur les trois piliers suivants: 1) les objectifs stratégiques en tant que référence et assise du contrôle; 2) les rapports du Conseil fédéral sur la réalisation de ces objectifs; 3) l'habilitation du Parlement à charger le Conseil fédéral de modifier les objectifs stratégiques. Au printemps 2012, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un premier rapport sous une forme standardisée sur la gestion de l'ensemble des entités autonomes, consolidant ainsi les bases d'un pilotage efficace de ces unités.

1.1.10 Evaluations (évaluation de la politique et de la mise en œuvre)

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

Depuis les années 1980, l'efficacité des mesures étatiques est un sujet important dans le domaine de la recherche (exemple: Programme national de recherche intitulé «Les effets des mesures étatiques») et en matière de gestion administrative (groupe de travail «Evaluation législative», création de services d'évaluation spécialisés, modèle de gestion de l'administration fédérale axée sur les effets, par le biais de la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire, etc.). De nombreux actes législatifs prévoient des clauses d'évaluation, à savoir une obligation de contrôler l'efficacité des mesures prises.

Le point d'orgue législatif de l'évaluation, qui a suscité son développement ultérieur, est l'introduction de l'art. 170 dans la nouvelle Constitution du 18 avril 1999 (Cst.)[11]. Selon cette disposition, qui a été mise en œuvre dans diverses dispositions de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl), l'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. Les commissions parlementaires assument à cet égard une responsabilité particulière puisque, aux termes de l'art. 44, al. 1, let. e, LParl, elles «veillent, dans leur domaine de compétences, à ce que des évaluations de l'efficacité soient effectuées».

Bien que l'art. 170 Cst. s'adresse à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral a lui aussi mieux pris en compte l'évaluation dans l'exercice de ses tâches. Il informe le Parlement et le public dans le cadre de sa planification annuelle (objectifs du Conseil fédéral) et de son rapport de gestion, ainsi que dans des annexes consacrées aux princi-

9 **FF** 2006 7799
10 **RO** 2011 5859
11 RS **101**

pales évaluations des années précédente et suivante. Les offices fournissent les données requises dans le cadre d'une enquête menée par la Chancellerie fédérale en collaboration avec le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (au moyen du système d'information ARAMIS). Certains offices élaborent par ailleurs une stratégie d'évaluation de l'efficacité dans leur domaine de compétences et veillent à la mise à disposition des ressources nécessaires. Plusieurs offices transversaux les assistent dans cette tâche (notamment l'Office fédéral de la justice, la Chancellerie fédérale et le Secrétariat d'Etat à l'économie). De nombreux offices bénéficient d'une expertise professionnelle leur permettant d'exécuter des évaluations de l'efficacité ou de confier à cet effet des mandats à des externes et d'en assurer le suivi. Les évaluations de l'efficacité effectuées par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale sont complétées par celles du Contrôle fédéral des finances et du Contrôle parlementaire de l'administration.

1.1.11 Conclusions

Les réformes décrites ci-dessus ont globalement contribué à la qualité de la gestion administrative de la Confédération, qui est bonne, même en comparaison internationale et aux prestations qui sont en règle générale fournies de manière efficace et efficiente. Ces projets lancés et pilotés de manière centralisée ont créé un climat propice au changement et ouvert la voie à de nombreux projets décentralisés. De nombreuses unités administratives sont aujourd'hui gérées à l'aide de principes directeurs et de stratégies. Elles ont défini des principes de gestion et accordent une grande importance au recrutement et au développement de leur personnel; elles pilotent l'exécution de leurs tâches grâce à une comptabilité analytique et contrôlent régulièrement leurs activités en recourant au contrôle de gestion et à des évaluations périodiques. La gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire a fait ses preuves. Les unités qui l'appliquent recourent à une planification intégrée des ressources et des prestations et confirment l'utilité de la marge de manœuvre élargie dont elles disposent. Une transparence accrue leur permet de prendre de meilleures décisions en matière de gestion et de réagir plus rapidement lorsque les circonstances se modifient. Ces unités ne souhaitent pas revenir au système de gestion traditionnel. Le Parlement est également favorable au modèle GMEB, comme l'a révélé l'évaluation de 2009.

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

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

1.2.1 Objectifs

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

- *Améliorer la planification, le pilotage et l'exécution du budget à l'aide du PITF:* avec le NMG, la planification et le pilotage des tâches et des finances doivent être assurés en mettant davantage l'accent sur les objectifs et les résultats dans l'ensemble de l'administration fédérale et à tous les niveaux. D'une part, les rapports sur l'état des finances élargissent la représentation des échéances à moyen terme. Le Conseil fédéral s'attend ainsi à ce que le dialogue sur la planification entre législatif, exécutif et administration se pérennise et gagne en profondeur. D'autre part, des informations supplémentaires sur les prestations sont mises à la disposition du Parlement dans le budget et les comptes. En cas de besoin, le but est également de pouvoir prendre des décisions ciblées en la matière. Au sein de l'administration, le but est d'améliorer le pilotage entre les chefs de départements et les directeurs des offices en concluant chaque année une convention d'objectifs sous la forme d'une convention de prestations. Des entretiens de direction permettent de discuter de la réalisation des objectifs et des mesures éventuelles à prendre.

- *Perfectionner la gestion de l'administration et la culture administrative à l'aide des conventions de prestations ainsi que de la comptabilité analytique:* le NMG donne la priorité aux changements des instruments. Mais ceux-ci doivent aussi avoir une influence sur la culture administrative en accroissant la sensibilisation aux coûts comme aux effets et en plaçant davantage les unités administratives face à leurs responsabilités en matière de résultats. La transparence améliorée doit en outre contribuer à ce que les collaborateurs puissent plus facilement s'appuyer sur les objectifs généraux de leur domaine d'activités. Cela peut influer positivement sur leur identification et sur leur motivation.

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

L'objectif d'une meilleure efficience et d'une meilleure efficacité de l'activité de l'administration ne peut être atteint que si le modèle de gestion n'entraîne pas de charges disproportionnées liées aux rapports et aux contrôles. L'amélioration de la transparence et de la pilotabilité doit donc être obtenue par une approche pragmatique. Celle-ci apporte une simplification par rapport à l'instrumentaire du programme GMEB qu'elle est appelée à remplacer. La standardisation des nouveaux instruments et les objectifs en matière de contrôle de gestion ne revêtent que le degré de profondeur minimum nécessaire pour garantir la connexion avec les systèmes de gestion existants et pour tenir compte de l'hétérogénéité des tâches.

De la nouvelle gestion publique à la gestion de l'administration orientée vers les objectifs et les résultats

Dans les années 1990, deux idées cruciales ont marqué la révolution du management dans les administrations publiques de Nouvelle-Zélande, d'Australie, d'Amérique du Nord et de Grande-Bretagne: pour renforcer la capacité stratégique des gouvernements et leur orientation vers l'avenir, l'administration publique devait devenir souple et mince grâce à une décentralisation et à une délégation de pouvoirs radicales («empowerment»), tout en devenant plus efficient et plus efficace grâce à des mécanismes de marché et de concurrence échelonnés. La philosophie anglo-saxonne de la *nouvelle gestion publique (new public management)* transférait ainsi au domaine de la politique et des administrations publiques un grand nombre de concepts et de techniques venant de la gestion des entreprises privées. En Suisse, Ernst Buschor et Kuno Schedler en ont proposé en 1995 une adaptation à la réalité du pays: le modèle de pilotage de la *gestion administrative orientée vers l'efficacité*, qui a été mis en œuvre en tout ou en partie à la Confédération, dans les cantons, les villes et les communes (cf. chiffre 1.6). Le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) s'appuie sur ces concepts, mais en les modifiant sur deux points:

- Les premiers promoteurs de la nouvelle gestion publique s'appuyaient sur une stricte séparation des rôles entre Parlement, gouvernement et administration, où ils attribuaient au Parlement la responsabilité stratégique et au gouvernement ainsi qu'à l'administration la responsabilité opérationnelle. En partie, la répartition des tâches était décrite par des notions telles que mandant, acheteur de prestations et producteur de prestations. Le NMG, quant à lui, considère que la gestion stratégique et la gestion opérationnelle sont étroitement liées. Le Parlement, le gouvernement et l'administration ont des tâches de gestion à la fois stratégiques et opérationnelles à assumer dans le cadre de leurs compétences respectives. Ce faisant, il se produit une imbrication croissante des pouvoirs. Pour cela, il faut des instruments appropriés, au perfectionnement desquels le NMG contribue.

- Le NMG utilise en outre avec une certaine réticence la notion d'orientation vers l'efficacité. Il met plutôt l'accent sur l'orientation vers les objectifs et vers les résultats, afin de prévenir l'illusion qui voudrait que l'on puisse influer directement et rapidement sur l'efficacité des mesures publiques par le seul biais des décisions budgétaires. D'une part, l'«orientation vers les objectifs et les résultats» est un plaidoyer en faveur d'une certaine modestie, et d'autre part, cette appellation montre que les objectifs (de prestations) et les résultats (financiers) se trouvent sur un pied d'égalité et qu'il convient de trouver constamment un équilibre entre eux.

1.2.2 Vue d'ensemble des bases et des instruments

Bases

Le pilotage politique des prestations (Performance Budgeting) nécessite une liste de toutes les prestations de l'administration que les décideurs politiques aussi bien que les décideurs opérationnels considèrent comme aptes au pilotage:

- Si l'agrégation est trop élevée, les directions des offices et des domaines ne parviennent plus à reconnaître leurs prestations. Elles ne peuvent pas mettre en œuvre les instructions de pilotage données par la politique. Les 13 groupes de tâches et les 43 tâches prévues par la structure fonctionnelle de la comptabilité sont trop généraux et ne conviennent donc pas pour piloter politiquement les unités administratives dans le détail.

- A l'inverse, si le degré de détail est trop important, les responsables politiques ne parviennent plus à formuler correctement leurs instructions de pilotage et se perdent dans des catalogues des articles et des services des unités administratives. Les porteurs de coûts individuels de la comptabilité analytique opérationnelle sont structurés de manière trop détaillée et ne conviennent pas non plus pour piloter politiquement dans le détail les prestations de l'administration.

Il convient donc de définir des groupes de prestations à mi-chemin entre tâches politiques et produits opérationnels, capables de servir de variables de planification et de pilotage. Ces groupes de prestations doivent répondre aux critères suivants:

- *Mesurabilité des objectifs et des résultats:* les prestations (de service) peuvent être décrites à l'aide de dimensions telles que les quantités, la qualité des prestations, les délais, les coûts des prestations ou le degré de satisfaction des bénéficiaires. Les projets peuvent être saisis à l'aide de jalons et de délais. Cela permet également de comparer les résultats réels aux objectifs prévisionnels.

- *Mission de base:* le groupe de prestations rassemble les prestations d'une unité administrative qui sont fournies à l'extérieur (à l'exclusion des prestations de gestion et de soutien internes) et qui forment une unité matérielle en raison de leur orientation et de leur objectif à l'intérieur d'un domaine politique ou d'un domaine de tâches. Un mandat de base est formulé pour chaque groupe de prestations. En règle générale, ce mandat de base s'appuie, à titre d'aide à l'orientation, sur un modèle d'effets simple (cf. annexe 1).

- *Nombre raisonnable:* en règle générale, les tâches de chaque unité administrative sont intégralement représentées par un à cinq groupes de prestations. Les petites unités administratives ont au moins un groupe de prestations, les grands offices peuvent exceptionnellement en avoir quatre ou cinq.

- *Affectation et uniformité:* les groupes de prestations peuvent être clairement affectés tant à un groupe de tâches (ou à une tâche) au sens de la structure fonctionnelle de la comptabilité qu'à une unité administrative de l'administration fédérale. Des groupes de prestations uniformes sont constitués pour des prestations comparables des secrétariats généraux et des fournisseurs de prestations informatiques des départements.

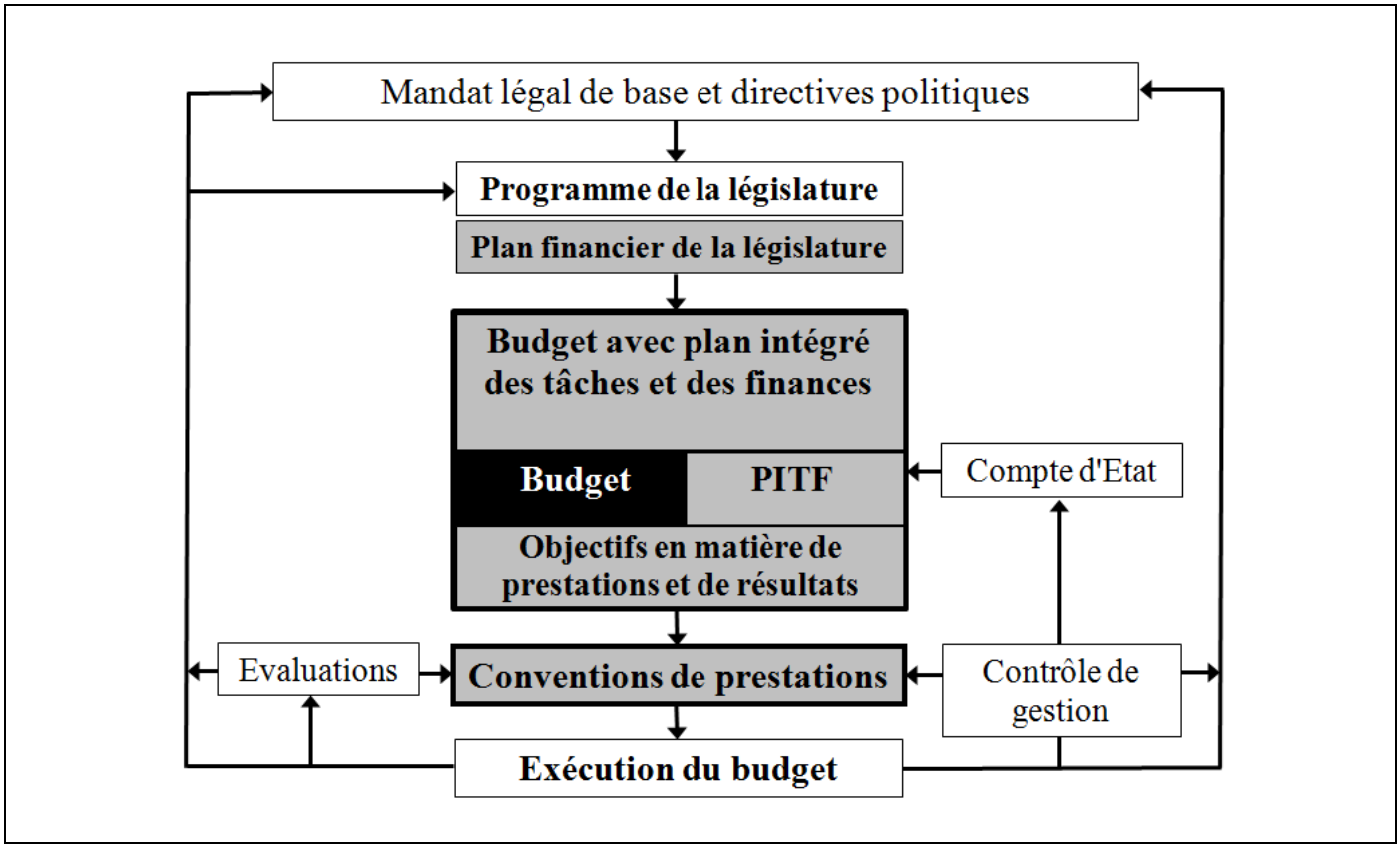
- *Volumes budgétaires comparables:* les charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire) d'un groupe de prestations ne dépassent généralement pas 100 millions, sauf pour un petit nombre de très grands offices ayant des charges de fonctionnement élevées ou des investissements importants, par ex. l'Office fédéral des routes ou la défense.

La liste provisoire des quelque 140 groupes de prestations de l'ensemble de l'administration fédérale (cf. annexe 2) a été élaborée par les départements et les unités administratives en étroite collaboration avec l'AFF. Cette liste sera apurée dans le cadre de la mise en œuvre et fera l'objet d'une décision de la part du Conseil fédéral. Les groupes de prestations présentent de manière détaillée l'éventail des tâches de l'ensemble de l'administration fédérale ainsi que les domaines de compétences des diverses unités administratives.

Instruments

Illustration 1

Vue d'ensemble des instruments du NMG:



Les instruments décrits aux chiffres suivants qui sont adaptés ou introduits avec le nouveau modèle de gestion permettent de dégager trois niveaux présentant des compétences différentes:

- *Planification politique:* au début de chaque législature, le Conseil fédéral soumet au Parlement le programme de la législature pour décision et le plan financier de la législature pour information. Ce dernier est constamment actualisé dans le budget avec plan intégré des tâches et des finances (PITF).

- *Pilotage politique:* pour la décision annuelle relative au budget, le Parlement reçoit un budget désormais assorti du PITF, qui contient les chiffres du plan financier des années 2, 3 et 4 du plan ainsi que les informations sur les prestations supplémentaires pour les quatre années.

- *Planification et pilotage opérationnels:* les objectifs du Parlement sont concrétisés par des conventions de prestations conclues entre le département et l'office. Les départements définissent en outre les processus de contrôle de gestion et la périodicité des rapport pour la mise en œuvre des conventions de prestations annuelles.

Il est possible de présenter dans le tableau récapitulatif suivant les instruments actuels du modèle de pilotage dual ainsi que les nouveaux instruments utilisés dans le modèle uniforme NMG:

Illustration 2

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

Pilotage de l'administration / instruments	**Pilotage par intrants** dans le modèle dual	**Programme GMEB** dans le modèle dual	**Pilotage NMG** dans le modèle uniforme
Programme de la législature (tous les quatre ans)	Programme de la législature		
Plan financier de la législature (tous les quatre ans)	Plan financier de la législature		Plan financier de la législature, agrégé
Plan financier (annuel, permanent)	Plan financier		Plan intégré des tâches et des finances (PITF)
Budget (annuel)	Crédits ponctuels dans le domaine propre et dans le domaine des transferts	Enveloppes budgétaires dans le domaine propre; crédits ponctuels dans le domaine des transferts; objectifs, coûts et produits pour chaque groupe de produits	Enveloppes budgétaires dans le domaine propre; crédits ponctuels; priorités stratégiques pour chaque unité administrative; objectifs, charges et recettes pour chaque groupe de prestations
Compte d'Etat (annuel)	Rapports relatifs à l'utilisation des crédits et des revenus	Rapports relatifs à l'utilisation des crédits et des revenus; coûts et produits; réalisation des objectifs	Rapports relatifs à l'utilisation des crédits et des revenus ainsi qu'à la réalisation des objectifs
Mandat de prestations (tous les quatre ans)	-	Mandat de prestations donné par le Conseil fédéral à l'office	*Remplacé par le budget avec PITF*
Rapport concernant les prestations et leurs effets (tous les quatre ans)	-	Rapports relatifs à l'exécution du mandat de prestations (mise en œuvre de la stratégie, évolution financière, réalisation des objectifs et constat pour le nouveau mandat de prestations)	*Remplacé par le compte d'Etat, le cas échéant informations complémentaires dans la documentation supplémentaire*
Convention d'objectifs (tous les ans)	-	Convention d'objectifs entre les chefs de départements et les directeurs des offices	Convention de prestations entre les chefs de départements et les directeurs des offices
Evaluation des résultats (tous les ans)	-	Rapports semestriels et annuels sur la base de l'accord sur les prestations	Appréciation de la réalisation des objectifs à l'occasion de la nouvelle convention de prestations

1.2.3 Plan financier de la législature

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

Etant donné que le NMG rapproche le budget et le plan financier, le plan financier ne peut plus, comme aujourd'hui, être abandonné tous les quatre ans au profit du plan financier de la législature, adopté au début de chaque législature. Il en résulte la possibilité d'orienter davantage le plan financier de la législature vers les tendances d'évolution à moyen ou à long termes pour les tâches et pour les finances. Cela aide à dégager suffisamment tôt la marge de manœuvre pour les priorités de la politique des tâches ainsi que le besoin de correction en matière de politique financière, et à engager également des mesures correspondantes dans le cadre du programme de la législature (réexamen des tâches). A l'avenir, le plan financier de la législature comportera essentiellement trois parties.

Illustration 3

Nouvelle structure du plan financier de la législature

Partie A: Représentation des années du programme de législature sur le plan de la politique financière	
Echéance:	4 ans
Couverture:	Budget fédéral
Description:	PITF agrégé, sur la base de chiffres actualisés; harmonisation avec les décisions financières pluriannuelles
Priorité:	Chiffres absolus
Partie B: Perspective financière à moyen terme	
Echéance:	8 ans
Couverture:	Budget fédéral synoptique
Description:	Sur la base d'une analyse d'absence de changement de politique (no policy change), les besoins d'action à moyen et à long termes sont présentés de façon généralisée pour tout le budget fédéral et de manière un peu plus détaillée pour une sélection de groupes de tâches
Priorité:	Quotes-parts et taux de croissance
Partie C: Perspective à long terme et sélection de scénarios de développement	
Echéance:	20 à 50 ans
Couverture:	Budgets des collectivités publiques, budget fédéral
Description:	Résumé des perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, éventuellement approfondissement dans certains domaines
Priorité:	Diverses grandeurs (défaut de financement ou fiscal gap, taux d'endettement, taux de croissance, etc.)

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

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

La troisième partie du plan financier de la législature, qui est censée s'appuyer sur les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse comme depuis 2007, et qui couvre donc les budgets des trois niveaux de l'Etat ainsi que des assurances sociales, sert aussi cet objectif. Elle offre en outre la possibilité de représenter les défis de la politique financière des 20 à 30 prochaines années (scénarios d'évolution) pour une sélection de domaines. Cela a déjà été fait une première fois dans le cadre du plan financier de la législature 2011–2015 avec les représentations

ponctuelles de la croissance potentielle et de son influence sur les finances fédérales, à propos de l'évolution et du financement des dépenses de transports ainsi qu'à propos des perspectives de l'AVS à moyen terme.

1.2.4 Budget avec plan intégré des tâches et des finances

Avec le NMG, il est prévu de regrouper le budget et le plan financier de la Confédération en formant le budget avec plan intégré des tâches et des finances (budget avec PITF). Dans le processus budgétaire, il est ainsi possible de renforcer l'approche prospective. Le budget avec PITF doit désormais se composer, pour l'essentiel, de trois parties.

Illustration 4

Nouvelle structure du budget avec plan intégré des tâches et des finances (PITF)

Partie A: Budget de la Confédération avec PITF	
Echéance:	Exercice budgétaire et 3 années de planification
Couverture:	Budget fédéral
Description:	Rapport et parties chiffrées des actuels tomes 1, 3 et 5
Partie B: Budget des unités administratives avec PITF	
Echéance:	Exercice budgétaire et 3 années de planification
Couverture:	Toutes les unités administratives prises individuellement
Description:	Parties chiffrées et commentaires des actuels tomes 2A et 2B
Partie C: Comptes spéciaux	
Echéance:	Exercice budgétaire, éventuellement y compris 3 années de planification
Couverture:	Nouveaux fonds et anciens fonds pris individuellement, domaine EPF
Description:	Rapport et parties chiffrées de l'actuel tome 4

Cette modification apparaît le plus nettement dans la représentation des unités administratives: alors qu'aujourd'hui, l'aperçu des crédits est montré uniquement dans le budget et qu'à l'exception des unités GMEB, l'accent est mis sur l'évolution financière, à l'avenir, les informations sur les finances et les prestations doivent être systématiquement reliées et être également indiquées de façon détaillée pour les trois années de planification suivant l'exercice budgétaire. Formellement, le Parlement, comme aujourd'hui, décidera du budget et prendra note du plan financier.

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

- *Unité administrative dans son ensemble*: la première page présente tout d'abord les priorités stratégiques et les principaux projets d'une unité administrative. Suivent alors un récapitulatif des revenus, charges et investissements ainsi qu'un commentaire sur la planification des tâches et la planification financière. Cela vise à donner une vue d'ensemble globale des objectifs et de l'évolution des besoins financiers (partie d'information).

- *Groupes de prestations considérés individuellement*: ensuite suivent les informations sur les groupes de prestations d'une unité administrative (1 page par groupe de prestations). En s'appuyant sur les bases légales, le mandat fondamental de chaque groupe de prestations est décrit, et on expose l'évolution des revenus de fonctionnement, des charges de fonctionnement et des investissements (part du groupe de prestations correspondant à l'enveloppe budgétaire de l'unité administrative). Le cœur du compte rendu relatif aux groupes de prestations est constitué par les objectifs assortis d'indicateurs, de valeurs cibles et de valeurs réelles. En règle générale, il s'agit d'objectifs en matière de prestations (par ex. portant sur les quantités, la qualité des prestations, les délais ou les coûts des prestations). Ceux-ci doivent être mesurés régulièrement. A intervalles plus grands, il est également possible, le cas échéant, de recenser les effets directs (impacts) ou les degrés de satisfaction des groupes cibles. En revanche, l'évaluation de l'effet indirect (outcomes) des groupes de prestations n'est que très rarement utile, puisqu'il n'existe presque jamais de

relations monocausales entre les prestations d'une unité administrative et les évolutions économiques, sociales ou écologiques recherchées. Dans de nombreuses unités administratives, notamment celles qui ont principalement pour tâche de préparer les politiques et les délibérations, il est même sans doute difficile d'opérationnaliser et de quantifier les prestations. Dans ces cas, les objectifs peuvent aussi se rapporter aux tâches ou aux projets. Les informations relatives aux groupes de prestations sont assorties d'une liste des subventions correspondantes, des commentaires ainsi que, le cas échéant, des chiffres-clés et des informations contextuelles ayant une influence notable sur les coûts et les prestations. Cette partie des rapports sur l'état des finances sert elle aussi avant tout à l'information. Mais le Parlement doit obtenir la possibilité de prendre des décisions sur les revenus, les charges et les objectifs d'un groupe de prestations considérés comme des grandeurs de planification.

- *Compte de résultats et compte des investissements*: la troisième partie des rapports sur l'état des finances relatifs aux unités administratives est la partie de décision pour le budget (avec énumération indicative des années du plan financier). Elle contient tous les postes de revenus et de charges du compte de résultats ainsi que toutes les recettes et dépenses d'investissement sur quatre ans. Les crédits dans le domaine propre, c'est-à-dire les charges de personnel, les charges de biens et services et les charges d'exploitation, sont regroupés pour toutes les unités administratives en une enveloppe budgétaire pour l'ensemble des charges de fonctionnement ou des revenus de fonctionnement. Pour les unités administratives ayant de faibles parts d'investissements, l'enveloppe budgétaire pour les charges de fonctionnement inclut aussi les dépenses d'investissement. Pour les unités administratives ayant des investissements importants, on s'en tient à un total de quatre enveloppes budgétaires (revenus de fonctionnement, recettes d'investissement, charges de fonctionnement, dépenses d'investissement) comme pour les unités GMEB actuelles. Parallèlement, dans le domaine propre de l'administration, il sera toujours possible d'approuver également de crédits ponctuels, notamment pour les gros projets ou pour d'autres projets limités dans le temps et qui sont associés à des variations de charges importantes. En outre, sur la base de l'art. 25 al. 3, LParl, le Parlement a la possibilité d'influer sur l'utilisation des crédits dans le cas des enveloppes budgétaires (cf. ch. 1.2.9).

- *Commentaires au budget*: la dernière partie apporte les justifications des évolutions de l'exercice budgétaire pour tous les postes du compte de résultats et du compte des investissements. L'accent est mis sur la comparaison avec la valeur du budget précédent. Par ailleurs, les enveloppes budgétaires sont ventilées par groupes de comptes, afin notamment que les charges de personnel, les charges de biens et services liés à l'informatique et les charges de conseil ressortent toujours séparément. Cette présentation poursuit avant tout des fins d'information, mais peut aussi servir, le cas échéant, de base pour décider d'objectifs relatifs à l'utilisation des crédits.

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

1.2.5 Conventions de prestations

La convention de prestations conclue entre les chefs de départements et les directeurs d'offices est l'instrument qui permet d'élaborer et de convenir des nouveaux objectifs annuels pour une unité administrative; elle agit sur la gestion de l'unité administrative à l'interface entre approche politique et approche opérationnelle. Fondamentalement, une convention de prestations doit être conclue pour chaque unité administrative de l'administration fédérale centrale indiquée dans le budget avec PITF et dirigée par un chef de département. Les départements peuvent déléguer la compétence de conclure les conventions de prestations aux groupes et aux offices si ces derniers gèrent les unités administratives qui leur sont subordonnées au moyen d'enveloppes budgétaires. La convention de prestations est toujours un instrument interne à l'administration. Elle constitue la base de la gestion de l'office et de ses collaborateurs axée sur les objectifs et les résultats. Elle sert en outre à la communication interne et peut ainsi générer l'identification et la motivation. Le Parlement dispose également des conventions de prestations à titre de source d'informations, une fois que ces conventions ont été conclues.

La convention de prestations fixe par écrit les jalons et les délais des projets ainsi que les objectifs des groupes de prestations et les prestations elles-mêmes. Elle ne comprend aucun objectif ni résultat de prestations personnel de la part du directeur ou de la directrice. Elle n'indique pas non plus les finances et les ressources, puisque les directives détaillées ont déjà été établies avec ou après les demandes budgétaires avec PITF.

La convention de prestations d'une unité administrative (cf. modèle à l'annexe 4) contient pour l'essentiel trois éléments:

- *Objectifs de projet:* objectifs annuels du Conseil fédéral tirés des tomes I et II ainsi qu'autres projets avec jalons et délais;

- *Objectifs des groupes de prestations:* objectifs annuels par groupe de prestations avec objectifs, grandeurs de mesure et valeurs cibles, complétant le budget avec PITF par une liste d'objectifs nettement élargie;

- *Prestations requises:* prévisions de fin d'année pour atteindre les objectifs dans l'année en cours avec valeurs attendues et justification des écarts, utilisés pour l'évaluation matérielle des résultats des prestations.

La convention de prestations, qui doit être actualisée tous les ans, est préparée par l'unité administrative et signée avant le début de chaque nouvelle année contractuelle après un entretien entre le chef de département et le directeur de l'office. Cet entretien porte aussi bien sur les prestations requises, c'est-à-dire l'évaluation de l'obtention des objectifs dans l'année encore en cours, que sur la convention d'objectifs pour la nouvelle année. Un premier projet de nouvelle convention de prestations peut être établi fin avril, en cas de besoin, dans le cadre des demandes liées au budget et au plan. Avant chaque nouvelle législature, il convient de procéder à une révision fondamentale des priorités stratégiques et des groupes de prestations en place. En principe, les départements doivent avoir une liberté largement étendue pour aménager les processus de contrôle de gestion et choisir la périodicité des comparaisons entre les objectifs visés et les objectifs atteints à intervalles de moins d'un an. De façon générale, plus un office est fortement intégré à la préparation de la politique, plus le rythme de gestion devrait être soutenu. Dans ces cas, un contrôle de gestion séparé trop serré peut avoir pour effet de favoriser la bureaucratie. En revanche, pour les unités administratives ayant un faible besoin de gestion politique, des rapports d'avancement réguliers portant sur la mise en œuvre des conventions de prestations devraient constituer une bonne base pour les entretiens de gestion entre le département et l'unité administrative.

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

1.2.6 Instruments incitant à un comportement efficient

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

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

- *Constitution de réserves:* elle est possible lors de retards dans des projets entraînant des soldes de crédits correspondants, ainsi que lors d'améliorations de l'efficience et de revenus supplémentaires nets non budgétisés induits par les prestations. Contrairement à la GMEB, il est prévu, pour la présentation des réserves, de renoncer à la distinction entre réserves générales, découlant d'améliorations de l'efficience ou de revenus supplémentaires, et réserves à affectation obligatoire, qui sont dues à des retards dans des projets. Par ailleurs, le Parlement doit décider de la constitution de réserves dans le cadre de l'approbation du compte d'Etat. A cet effet, les rapports doivent être étendus. Les réserves doivent être utilisées pour assumer le mandat de base et permettent ainsi d'agir plus rapidement et plus librement dans le domaine propre, parce qu'il n'est pas nécessaire de demander d'abord un transfert de crédit ou un crédit supplémentaire. En outre, les crédits n'expirent pas lorsque des projets pour lesquels ils ont été budgétisés ne sont pas ou pas intégralement réalisés. La constitution de réserves est donc un moyen éprouvé de lutter contre les dépenses de dernière minute.

- *Dépassement de crédit en cas de revenus supplémentaires:* les unités administratives peuvent dépasser les charges de fonctionnement et/ou les dépenses d'investissement autorisées dans l'enveloppe budgétaire a) lorsqu'elles peuvent couvrir ce dépassement à l'intérieur de l'exercice par des revenus supplémentaires non budgétisés et dus aux prestations, ou b) lorsqu'elles dissolvent des réserves constituées dans les exercices précédents. Cet instrument, lui aussi, apporte des allégements administratifs et accroît l'incitation à dépasser les directives en matière de prestations.

- *Transfert de crédits:* enfin, il est prévu de continuer à faire usage de la possibilité du transfert de crédits. Ces dernières années, le Parlement a habilité l'administration, dans le cadre de ses arrêtés fédéraux sur le budget, à procéder à des transferts entre charges de conseil et charges de personnel (à l'intérieur des unités administratives) ainsi qu'entre charges de personnel et charges informatiques (entre les départements et les unités administratives). Cela a déjà été un pas important en direction d'une affection globalisée des ressources dans le domaine fonctionnel de l'administration. Avec des enveloppes budgétaires dans toutes les unités administratives, les transferts de crédits entre les divers genres de charges ne seront désormais plus nécessaires. En revanche, à l'avenir, les départements doivent avoir la possibilité de procéder, dans une mesure limitée, à des transferts de crédits entre les enveloppes budgétaires de leurs unités administratives. Cette méthode aussi sert à la simplification administrative, puisqu'elle nécessite le dépôt d'un moins grand nombre de demandes de crédits supplémentaires, tout en incitant les départements à renforcer leur rôle dans l'exécution budgétaire pour pouvoir rapidement fixer de nouvelles priorités, si nécessaire.

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

1.2.7 Comptabilité analytique

Aujourd'hui déjà, toutes les unités administratives disposent d'une comptabilité analytique (CA) adaptée à leurs besoins. Celle-ci doit assumer deux fonctions: d'une part, elle sert d'instrument de pilotage interne pour la gestion financière opérationnelle des unités administratives. Elle permet la transparence des coûts, encourage la conscience des coûts et fournit des informations sur l'optimisation de l'efficience de la prestation fournie. D'autre part, elle constitue la base de la budgétisation, de la planification et des comptes rendus. La planification et la budgétisation au sein de l'administration s'appuient fondamentalement sur les coûts et les produits pour chaque centre de coûts ou porteurs de coûts, et simultanément, on en déduit les charges et les revenus ainsi que les investissements pour le budget avec PITF, en d'autres termes les grandeurs financières du compte de résultats et des investissements. Les trois variantes principales actuelles de la CA (CA de base, CA simple et CA étendue) seront conservées, tout

comme les directives centrales. Le tableau ci-après récapitule les différences entre ces trois variantes:

Illustration 5

Variantes de la comptabilité analytique (situation en juin 2009)

Types de CA	CA de base	CA simple	CA étendue
Exigence imposée à la comptabilité opérationnelle	minime; des informations simples et sommairement calculées sur les coûts suffisent	moyenne; des informations sur les coûts pour les diverses prestations sont nécessaires pour le pilotage	élevée; des informations détaillées sur les coûts sont nécessaires pour le calcul des prix
Caractéristiques principales du type de CA	Genres de coûts, centres de coûts	Genres de coûts, centres de coûts et porteurs de coûts; ajustements; répartitions	Genres de coûts, centres de coûts et porteurs de coûts; ajustements, répartitions; compte de résultat analytique (calcul des marges contributives); saisie systématique du temps de prestation et imputation des prestations au sein de la CA
Critères d'utilisation	Faible autonomie opérationnelle; une seule prestation ou seulement un petit nombre de prestations de volume et d'importance modestes; pas de prestations imputées ou de redevances; le pilotage par le biais de prestations individuelles n'est pas utile	Certaine marge de manœuvre dans la fourniture des prestations; les prestations sont largement définissables de façon claire, délimitables et mesurables; l'unité administrative est principalement pilotée par le biais des prestations (condition minimum pour les unités administratives GMEB)	Forte autonomie opérationnelle; part élevée des prestations commerciales sur le marché ou des prestations imputées (transversales) à l'intérieur de l'administration fédérale; l'unité administrative est principalement pilotée par le biais des prestations et des recettes
Nombre d'unités administratives	32	17	20

En accord avec l'AFF, les départements déterminent la variante de CA que chaque unité administrative doit utiliser. L'extension des comptes rendus sur les finances et les prestations dans le budget avec PITF tout comme dans la convention de prestations n'est assortie d'aucune obligation générale d'étendre la comptabilité analytique opérationnelle. En particulier, il n'existe pas de nécessité de saisir et de compenser de manière globale le temps de prestation. Néanmoins, en raison d'exigences opérationnelles accrues, il n'est pas exclu que les unités administratives, surtout celles qui tiennent aujourd'hui une CA de base, choisissent avec le NMG un niveau de CA supérieur. Ce processus sera déclenché et accompagné par l'AFF dans le cadre de la mise en œuvre du NMG.

1.2.8 Lien avec les processus de planification et de pilotage existants

Le NMG vise à valoriser la planification et le pilotage politiques du Conseil fédéral et du Parlement par des instruments de gestion mieux uniformisés entre eux et par un accroissement général de la transparence des prestations. En revanche, aucune modification radicale n'est apportée aux processus de planification et de pilotage existants: le point de connexion demeure le programme de la législature et le plan financier de la législature correspondant. Le budget avec PITF, dans sa nouvelle forme, est élaboré annuellement, comme maintenant, dans le cadre du processus de budgétisation actuel. Les conventions de prestations conclues entre départements et unités administratives s'intègrent parfaitement aux processus de fixation des objectifs pratiqués depuis des années, mais prescrivent une forme minimale à ces processus ainsi qu'au contrôle de gestion qui s'appuie sur eux.

Deux adaptations ont été étudiées plus en détails: l'intégration des objectifs annuels du Conseil fédéral et du rap-

port de gestion aux rapports sur l'état des finances, ainsi que les assouplissements dans le pilotage des ressources. Sur ces deux points, cependant, il a été décidé de s'en tenir au statu quo.

Objectifs annuels et rapport de gestion du Conseil fédéral

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

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

- *Délais différents:* le plus souvent, la planification des directives du Conseil fédéral ne se traduit pas encore dans les chiffres financiers de l'année budgétaire et des années du plan financier. Seuls les grands projets de réalisation ou les nouvelles tâches d'exécution nécessitent des ressources financières supplémentaires – leur préparation n'aboutit généralement pas encore à des charges supplémentaires pour le budget fédéral.

- *Répartition différente des tâches et des compétences au Parlement:* les rapports sur l'état des finances et de gestion s'adressent à des commissions parlementaires différentes: le budget et le compte d'Etat font l'objet d'un examen préalable par les commissions des finances, alors que les objectifs annuels et le rapport de gestion sont discutés dans les commissions de gestion. Le Conseil fédéral ne veut pas qu'une fusion des rapports empiète sur les compétences de ces commissions.

- *Echéanciers différents:* pour que le projet de budget puisse continuer à être soumis au Parlement avant la fin août, le processus de fixation des objectifs annuels devrait être rattaché au processus de budgétisation. Ainsi, les objectifs annuels du Conseil fédéral devraient être élaborés près de six mois plus tôt que ce n'est le cas aujourd'hui. Ils perdraient donc de leur actualité.

Pilotage des ressources par le Conseil fédéral

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

- La Constitution, la loi sur les finances de la Confédération et les lignes directrices des finances fédérales du Conseil fédéral contiennent les objectifs suprêmes de la politique budgétaire.

- L'instrument principal du pilotage des finances est le frein à l'endettement (limitation des dépenses au montant des recettes apuré des variations conjoncturelles). En conséquence, les plafonds de dépenses départementaux sont conservés. De même, le compte de financement restera décisif pour le pilotage dans le domaine financier.

- Les ordres de priorités de la politique des dépenses sur plusieurs années (taux de croissance cibles par groupes de tâches) et le programme de la législature avec les décisions financières pluriannuelles qui y sont assorties dans le domaine des transferts influent sur le budget et la planification financière.

- Le processus de budgétisation a pour but d'attribuer les ressources, limitées par le frein à l'endettement, aux diverses tâches et unités administratives de la Confédération d'une manière politiquement légitime, répondant aux principes de la légalité, de l'urgence, de la gestion économe, de l'efficience et de

l'efficacité. Le budget s'appuie fortement sur le plan financier de l'année précédente (planification permanente, pas de budgétisation à base zéro). Sous le NMG, cela sera encore renforcé, puisque la planification financière sera valorisée par le PITF.

La principale différence par rapport à la gestion budgétaire pratiquée aujourd'hui tient à ce que la spécification de crédit et le pilotage des intrants dans le domaine propre est assoupli pour l'ensemble de l'administration fédérale et qu'en contrepartie, le pilotage axé sur les résultats est renforcé. On pourrait donc en conclure que l'actuel pilotage des ressources doit lui aussi être assoupli. Mais cela n'entre pas en ligne de compte pour le Conseil fédéral:

Pour qu'elles restent ordonnées et évoluent dans le cadre des directives politiques, les charges de fonctionnement de l'administration ne doivent pas être fixées exclusivement de bas en haut sur la base d'objectifs dans les divers groupes de prestations. Les charges de personnel et d'informatique doivent être considérées comme particulièrement délicates. Ces deux ressources sont assez fortement liées et associées à des coûts subséquents élevés (personnel: délais de résiliation, places de travail, formation, etc.; informatique: charges d'exploitation, de maintenance et de renouvellement). C'est la raison pour laquelle, dans le NMG aussi, le Conseil fédéral dispose des instruments appropriés et éprouvés pour la planification et le pilotage global de haut en bas des charges de fonctionnement. Ainsi, il prescrit, selon les besoins, des objectifs prioritaires pour des parties spécifiques du domaine propre.

Le processus de budgétisation qui commence par un bilan du Conseil fédéral sur la politique financière continuera donc à inclure un bilan de la politique du personnel ainsi que de l'informatique:

- Dans le cadre du *bilan de la politique du personnel,* le Conseil fédéral fixe une marge de fluctuation pour la croissance des charges de personnel. Ce faisant, il tient compte de la croissance des postes déjà survenue, des demandes de ressources supplémentaires reçues, des mesures salariales nécessaires ainsi que d'autres projets et demandes de la politique du personnel. Dans le même temps, il a aussi la possibilité d'imposer des directives d'efficience, par exemple une augmentation de la précision budgétaire (réduction des soldes de crédits).

- Dans le *bilan relatif à l'informatique*, le Conseil fédéral est informé de l'évolution des dépenses informatiques, des demandes de ressources supplémentaires déjà connues et d'autres évolutions pertinentes (par ex. sur l'introduction de nouveaux services). Sur cette base, il peut fixer une marge de fluctuation pour la croissance des dépenses dans le domaine de l'informatique, le cas échéant statuer sur la dotation des crédits informatiques centraux pour le budget ou décider d'autres directives pour la budgétisation des ressources informatiques.

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

Dans le NMG, le suivi et le contrôle de gestion du domaine propre au cours de l'exercice reçoivent également un poids plus important. En effet, les seules enveloppes budgétaires ne permettent pas de contrôler l'évolution des ressources critiques, puisque les unités administratives ont la possibilité de déplacer des ressources à l'intérieur de leur budget dans l'intérêt d'une orientation accrue vers les objectifs et vers les résultats. Or, les parts des groupes de comptes pertinents inscrites au PITF (personnel, informatique, charges de conseil, etc.) constituent un matériel utile pour la décision budgétaire du Parlement et ont donc un caractère politiquement contraignant. C'est pourquoi le Conseil fédéral veillera à éviter des écarts importants par rapport aux valeurs du budget s'ils ne sont pas justifiés sur le plan objectif. En outre, il rendra compte de l'utilisation des enveloppes budgétaires et de l'évolution des charges de fonctionnement dans le compte d'Etat. Par ailleurs, il est prévu de continuer à soumettre aux commissions des

finances des documentations supplémentaires sur les domaines du personnel et de l'informatique ainsi que des chiffres-clés concernant les charges propres de la Confédération.

1.2.9 Pilotage parlementaire du budget et coopération à la planification

Une réglementation claire des interactions entre Parlement et Conseil fédéral pour le pilotage des prestations et des ressources ainsi que pour la planification des tâches et des finances est un des préalables essentiels au succès du NMG. De l'avis du Conseil fédéral, le défi consiste à étendre le dialogue sur la planification avec le Parlement et à renforcer son rôle dans le pilotage des prestations, tout en conservant fondamentalement la répartition actuelle des tâches entre l'exécutif et le législatif sur les questions de planification et de pilotage: le pilotage financier (souveraineté budgétaire) doit continuer à incomber au législatif alors que l'exécutif doit être avant tout compétent pour la planification des tâches et des finances. Mais dans le même temps, il existe une coresponsabilité mutuelle croissante pour l'exercice de laquelle il est nécessaire de disposer des instruments appropriés.

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

- *Affectation globalisée des ressources (pilotage des intrants):* le pilotage détaillé des intrants dans les charges de fonctionnement de l'administration est remplacé par une affectation globalisée des ressources aux unités administratives; en cas de besoin, le Parlement continuera à avoir la possibilité d'adopter des directives détaillées sur l'utilisation des crédits, y compris dans le domaine du fonctionnement de l'administration.

- *Pilotage des prestations axé sur la situation (pilotage par les «outputs»):* parallèlement à cela, les possibilités du pilotage axé sur les résultats seront élargies, par le fait que l'Assemblée fédérale peut décider d'objectifs et de grandeurs cibles concernant les divers groupes de prestations de son choix.

- *Discussion permanente concernant la planification:* enfin, le Conseil fédéral, dans le présent rapport, met en discussion l'instrument de la déclaration sur la planification, qui doit permettre à l'Assemblée fédérale d'exprimer de manière simple des suggestions et des attentes pour la budgétisation et la planification à venir, susceptibles de déboucher à un stade ultérieur sur une motion relative au plan financier.

Ces instruments nouveaux ou modifiés reposent sur le principe d'une influence sélective: l'Assemblée fédérale définit au cas par cas les objets sur lesquels elle veut prendre des décisions ou donner des mandats au Conseil fédéral. Cela évite des exercices obligatoires généralisés associés à des efforts importants et qui mettent à contribution le Parlement même lorsqu'il préfère déléguer ses compétences au Conseil fédéral et à l'administration.

Pilotage du budget

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

Dans le budget fédéral, les charges de fonctionnement représentent environ 25 % des charges totales. Pour les cantons, cette part est en moyenne supérieure à 50 %, et elle est même supérieure à 65 % pour les communes. La globalisation des charges propres a donc une portée politique sensiblement plus grande aux niveaux cantonal et communal qu'au niveau fédéral. Néanmoins, il restera possible que l'Assemblée fédérale, sur la base de l'art. 25, al. 3, LParl, procède à une spécification plus précise à l'intérieur des diverses enveloppes budgétaires et décide par exemple de la part des charges de personnel au total des dépenses dans le domaine propre d'une unité administrative. La disposition légale citée prévoit que dans les décisions de crédit, l'Assemblée fédérale puisse définir plus précisément les conditions-cadres de l'utilisation du crédit, le calendrier de la réalisation du projet et le rapport du Conseil fédéral. Certes, cette disposition a été principalement conçue pour les instruments financiers pluriannuels (crédits d'engagement, plafond de dépenses), mais il est possible de l'appliquer également telle quelle à des crédits

budgétaires ponctuels. Par ailleurs, le Parlement continue à avoir la compétence d'imposer un blocage des crédits pour une sélection de crédits budgétaires (art. 37*a,* let. c, LFC). Enfin, des réductions transversales pour des types de charges individuels restent également une option politique (par ex. pour les charges de conseil). Dans une gestion de l'administration axée sur les objectifs et les résultats, elles représentent cependant un corps étranger, puisqu'en règle générale, elles sont applicables uniquement de façon linéaire sur l'ensemble des unités administratives, étant donné que le Conseil fédéral ne peut pas fixer des priorités en raison des délais trop serrés.

La contrepartie de l'affectation globalisée des ressources dans le domaine du fonctionnement est une implication plus forte du Parlement dans le pilotage des prestations. A cette fin, le Conseil fédéral propose un mécanisme de pilotage sélectif: à titre de grandeurs de planification facultatives, l'Assemblée fédérale doit pouvoir décider en cas de besoin des charges, revenus et objectifs de groupes de prestations individuels. Cette proposition noue à la réglementation GMEB actuelle selon laquelle le Parlement est compétent pour décider de grandeurs de planification pour les coûts et les revenus de certains groupes de produits, tout en étendant cette compétence sur le plan des prestations. Cela correspond à une voie médiane par rapport aux règles applicables dans les cantons: à l'heure actuelle, dans certains cantons (par ex. Berne, Grisons, en partie Zurich), les informations sur les prestations font simplement l'objet d'une prise de connaissance et ne peuvent pas être modifiées. Le droit à un pilotage accru des prestations ou des ressources n'est donc concrétisé que de façon limitée. Dans d'autres cantons (par ex. Argovie, Lucerne, Soleure), les objectifs en matière de prestations et d'efficacité font intégralement l'objet de décisions annuelles prises par le Parlement, qu'un examen approfondi ait été possible ou non, et indépendamment de la teneur politique différente de ces objectifs. Lors d'évaluations, les membres des parlements cantonaux se sont montrés plutôt critiques envers ces «exercices obligatoires» généralisés, et ont parfois eu l'impression que cela suscitait des illusions de pilotage ne correspondant pas à la réalité.

Avec la solution proposée par le Conseil fédéral, le Parlement décide lui-même où il veut intervenir dans le pilotage des prestations. Il obtient la possibilité de décider, selon les besoins, de directives plus précises pour certains groupes de prestations. Concrètement, il peut modifier les objectifs et les grandeurs cibles, ajouter des objectifs nouveaux ainsi que diminuer, confirmer ou augmenter les charges et les revenus. Les modifications des grandeurs de planification sont indiquées dans l'arrêté fédéral relatif au budget ou dans son annexe. D'ailleurs, cette différenciation ne signifie pas que les objectifs et les valeurs cibles dont il est pris acte n'aient pas de valeur contraignante pour l'administration. Les objectifs en matière de prestations indiqués dans les rapports sur l'état des finances ont le caractère de documents relatifs aux travaux législatifs et constituent simultanément la base de l'établissement des comptes dans le compte d'Etat.

Participation du Parlement à la planification

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

C'est d'autant plus vrai que le Parlement dispose déjà, avec les décisions financières pluriannuelles (notamment dans les domaines de la formation et de la recherche, de la collaboration internationale, de l'agriculture, des infrastructures de transports, de la culture, etc.), d'instruments qui lui permettent de décider de planifications financières pluriannuelles présentant une valeur contraignante élevée sur le plan juridique et politique dans des secteurs sélectionnés qui représentent aujourd'hui plus de la moitié du volume financier des ressources moyennement ou faiblement liées. A cela s'ajoute que l'Assemblée fédérale elle-même discute de la question de revenir, dans le programme de la législature, à l'ancienne prise de connaissance. Trois initiatives parlementaires[12] ont été déposées à cet effet en 2012. L'introduction d'une prise de décision sur le plan financier de la législature, voire sur le plan

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

intégré des tâches et des finances qui est soumis chaque année et présente le même degré de détail que le budget y serait manifestement contraire. En revanche, le Conseil fédéral estime concevable que la décision sur le programme de la législature intègre un article comportant les objectifs financiers (par ex. sur la croissance des recettes et des dépenses, les soldes structurels, les taux de croissance cibles pour les groupes de tâches, etc.). Pour cela, il faudrait cependant que l'Assemblée fédérale ne donne pas droit aux trois initiatives citées.

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

Dans ce contexte, le Conseil fédéral met en discussion l'introduction, au niveau fédéral, de l'instrument de la déclaration sur la planification conformément au modèle existant dans divers cantons. Cet instrument permet tant une appréciation générale et des remarques concernant le PITF que des prises de position spécifiques sur des questions de détail (par ex. sur la croissance des dépenses d'un groupe de prestations ou d'un groupe de tâches). Il est possible de faire des réserves ou de rejeter certaines affirmations (ou de les soutenir explicitement) sans pour autant donner de mandat concret au Conseil fédéral. Une déclaration sur la planification n'entraîne pas non plus la suspension ou la modification du PITF, mais sert de source d'information supplémentaire. Elle est traitée par le Parlement sans position du Conseil fédéral et n'exige l'accord que d'un Conseil. Les déclarations sur la planification reflètent donc l'état d'esprit du Parlement ou d'un Conseil sur la planification proposée et permettent des mises en garde ou des indications de nature politique. Elles ne sont pas contraignantes quant au fond, mais sur le plan politique et en particulier sur le plan de la procédure: les déclarations sur la planification transmises étant publiées dans le volume avec les arrêtés fédéraux, le Conseil fédéral est tenu de faire rapport aux commissions des finances dans un bref délai sur la suite de la procédure et d'informer de l'état de la mise en œuvre dans le PITF suivant. Le Parlement apprend ainsi suffisamment tôt sur quels points le Conseil fédéral envisage de ne pas suivre les déclarations et peut le cas échéant préparer des interventions plus dures, par exemple une motion relative au plan financier. Le NMG ne prévoirait que des déclarations sur la planification relatives au PITF. Mais il est concevable pour le Conseil fédéral de les étendre au programme de la législature, notamment lorsque celui-ci n'est plus appelé à faire l'objet d'une décision, mais simplement d'une prise de connaissance.

L'instrument de la déclaration sur la planification n'est pas incontesté. Dans le cadre des études préliminaires, le secrétariat général des services du Parlement a notamment attiré l'attention sur les inconvénients suivants:

- La forme des déclarations non contraignantes est étrangère au droit parlementaire actuel au niveau fédéral. La «résolution» proposée par le Conseil fédéral dans le cadre de ses travaux préparatoires à la «réforme de la direction de l'Etat» à titre de solution de remplacement au «mandat» au sens de l'art. 171 LParl n'a suscité aucun écho au Parlement.

- Le Parlement veut donner des mandats contraignants au Conseil fédéral, et n'a aucun besoin de «déclarations d'intention».

- La motion, en particulier la motion relative à la planification financière, couvre les besoins de participation du Parlement aux questions de planification.

- Dans certains cantons qui connaissent l'instrument de la déclaration sur la planification, le droit parlementaire ne peut pas servir de modèle pour la Confédération, parce que l'effet juridique de la motion y est conçu de manière plus étroite (la motion ne peut pas porter sur le domaine de compétence du gouvernement et la planification est considérée comme relevant de la compétence du gouvernement) et n'est pas

applicable aux mandats de planification; c'est pourquoi on y a introduit les «déclarations sur la planification».

- Aujourd'hui déjà, le Conseil national a du mal, en raison de ses capacités temporelles limitées, à traiter de manière qualitativement satisfaisante les interventions déposées avec les instruments actuellement à sa disposition. Les débats sur les déclarations sur la planification dans le cadre du traitement du budget et du plan financier aggraveraient encore cette situation problématique.

Néanmoins, le Conseil fédéral juge utile de discuter de cet instrument dans le cadre de la consultation relative au NMG. En fonction des réactions que cela suscitera, il adaptera sa proposition ou la retirera le cas échéant.

Activation des instruments de pilotage parlementaire

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

Les expériences faites avec la motion relative au plan financier (art. 143, al. 3, LParl), également rarement utilisée, montrent que les délibérations relatives au budget et à la planification financière sont actuellement comprimées au point que les questions connexes de pilotage des prestations (à court et à moyen terme) ne sont généralement discutées que de façon marginale. Pour accorder à ces sujets toute l'attention qu'ils méritent, il faudrait sans doute un délai de mise en route un peu plus long. Le Conseil fédéral pourrait donc imaginer que dès le stade des débats sur le compte, les sous-commissions examinent par principe pour quelles enveloppes budgétaires des directives en matière d'utilisation des crédits pourraient entrer en ligne de compte et pour quels groupes de prestations il faudrait envisager non seulement de prendre acte des objectifs et des grandeurs cibles, mais même de les soumettre à une décision. Au moment de l'approbation du compte, les commissions disposeraient aussi le cas échéant des positions du Conseil fédéral sur les déclarations sur la planification décidées l'année précédente, qui pourraient également donner des indications sur les priorités des délibérations budgétaires à venir.

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

Dans le cas où des adaptations s'avéreraient nécessaires sur le plan de la préparation et du traitement des rapports sur l'état des finances, le Conseil fédéral est pleinement disposé à les étudier en collaboration avec les commissions des finances.

1.3 Motif et évaluation de la solution proposée

Le Conseil fédéral estime que les nouveautés mentionnées constituent une proposition simple et pragmatique pour développer la gestion administrative dans l'administration fédérale et qu'elles permettent de combler les lacunes existantes en matière de budgétisation axée sur les performances. Quelques instruments éprouvés dans la pratique suisse sont regroupés afin de répondre de manière satisfaisante aux exigences et aux attentes du Parlement, du gouvernement et de l'administration concernant un modèle de gestion.

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

- *Gestion prospective des prestations:* le Parlement est doté de compétences de pilotage supplémentaires dans le domaine de prestations, puisqu'il peut, au besoin, gérer de manière ciblée les charges et les revenus des enveloppes budgétaires ainsi que les objectifs des groupes de prestations. Cette intervention est réalisable à court terme, pour l'année budgétaire suivante. De plus, la proposition d'une déclaration sur la planification renforce l'influence sur l'évolution à moyen terme.

- *Simplification de la haute surveillance de l'administration:* en général, les groupes de prestations présentent de manière transparente l'évolution à moyen terme des tâches et des finances de toutes les unités administratives, ainsi que leurs charges, revenus, objectifs, indicateurs, valeurs cibles et valeurs réelles, ce qui devrait également faciliter l'activité de surveillance du Parlement.

- *Garantie de la souveraineté en matière budgétaire:* l'introduction d'enveloppes budgétaires dans le domaine propre facilitera la gestion financière des unités administratives par le Parlement, mais sans la limiter. Généralement, un pilotage global par l'intermédiaire du besoin en ressources suffit. Le cas échéant, le pilotage différencié des charges de fonctionnement de l'administration reste garanti. Le Parlement pourra ainsi continuer à gérer le budget de manière précise et sûre à l'avenir.

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

- *Planification et pilotage renforcés:* le NMG dote le Conseil fédéral et les départements d'une planification et d'un pilotage des tâches, des finances et des projets qui sont mieux intégrés au processus de gestion. La fixation des priorités politiques dans le plan (financier) de la législature, la gestion prospective des performances à moyen et long terme et la gestion situationnelle des ressources annuelles sont plus étroitement liées.

- *Mise en œuvre simplifiée de l'orientation sur les objectifs et les résultats:* le lien systématique entre les prestations et les ressources à tous les niveaux ainsi que l'extension de la planification des prestations et l'utilisation généralisée des conventions de prestations entre le département et les unités administratives encouragent l'orientation sur les objectifs et les résultats dans toute l'administration fédérale.

- *Utilisation plus souple des ressources dans le domaine propre:* les enveloppes budgétaires dans le domaine propre et la souplesse de l'exécution budgétaire permettent, en cas de besoin, de réorienter les priorités en cours d'année, en particulier si l'offre de prestations doit être adaptée rapidement ou si les priorités des projets ont changé.

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

- *Marge de manœuvre accrue:* les enveloppes budgétaires dans le domaine propre confèrent aux directions une plus grande marge de manœuvre opérationnelle et une responsabilité accrue pour l'utilisation efficiente et efficace des ressources. Les deux nouveaux instruments, à savoir le budget avec PITF et la convention de prestations, lient plus fortement les directives politiques et les objectifs annuels, qui sont davantage axés sur l'exploitation. Il est dès lors plus facile d'exiger des améliorations efficientes.

- *Meilleur aperçu de l'efficacité:* grâce aux directives relatives aux prestations, l'activité administrative peut davantage porter sur la résolution des problèmes souhaitée par les milieux politiques. Les résultats ainsi obtenus sont également susceptibles d'accroître la satisfaction des collaborateurs. L'une et l'autre doivent être promues par le biais de mesures ciblées d'information et de formation.

- *Fourniture des prestations plus transparente:* la nouvelle présentation du budget avec PITF facilite l'information du public et la communication avec des groupes cibles spécifiques. Les prestations adéquates et celles qui sont améliorées en permanence sont mises en évidence, ce qui accentue dans le même temps la pression pour une fourniture des prestations conforme aux groupes cibles.

Bien que les objectifs recherchés avec le NMG soient plus modestes que ceux formulés et envisagés par les anciens représentants de la nouvelle gestion publique, il ne faut pas s'attendre à ce que les avantages susmentionnés voient

immédiatement et intégralement le jour. Dans l'ensemble, le Conseil fédéral est néanmoins convaincu que le NMG créera une valeur ajoutée pour lui-même, pour le Parlement et pour l'administration. A ses yeux, il est également important de ne pas susciter des attentes irréalistes avec ce projet. Le NMG ne doit pas être évalué à l'aune de représentations (théoriques) idéales du fonctionnement des administrations publiques, mais au vu des solutions de remplacement réellement existantes, qui sont décrites au ch. 1.4 ci-après.

1.4 Solutions de remplacement examinées et abandonnées

Comme solutions de remplacement au NMG, le Conseil fédéral a examiné, d'une part, le retour à une simple gestion des ressources (suppression du modèle de gestion GMEB) et, d'autre part, le maintien d'une gestion duale (gestion axée sur les objectifs et les résultats uniquement pour une partie de l'administration). Il a déjà brièvement exposé ces options dans le cadre de la deuxième évaluation GMEB[13] et a approfondi l'analyse – notamment sur la base du feed-back du Parlement concernant le rapport d'évaluation GMEB – avant d'opter pour une direction le 4 mai 2011.

Le Conseil fédéral estime qu'il faut clairement abandonner le retour à une gestion administrative classique, c'est-à-dire la suppression de la GMEB. Celle-ci ne saurait se justifier sur la base de l'évaluation de la GMEB, qui s'est révélée positive dans l'ensemble, même auprès des parlementaires interrogés, et qui a clairement établi que les unités GMEB étaient elles-mêmes satisfaites du modèle de gestion et ne souhaitaient pas revenir à l'ancien système. Le Conseil fédéral pense que des budgets détaillés sans informations sur les objectifs, les prestations et l'efficacité des unités administratives ne conviennent pas à une gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats. Par ailleurs, eu égard aux réformes administratives à la Confédération et aux derniers développements dans les cantons suisses et les pays comparables de l'OCDE (cf. ch. 1.6 et 1.7), le retour à une simple gestion des ressources constituerait un pas en arrière difficile à légitimer.

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

Par conséquent, la seule solution de remplacement envisageable au NMG serait, pour le Conseil fédéral, une extension substantielle de la GMEB. Cette option impliquerait de déterminer dans un premier temps les unités administratives adéquates pour la GMEB, dans le cadre d'un processus systématique (suppression du principe du libre choix). Pour ce faire, les critères d'adéquation actuellement fixés à l'art. 9 OLOGA devraient au préalable être examinés et éventuellement complétés. Dans un deuxième temps, il faudrait simplifier les instruments GMEB et vérifier notamment si les commissions législatives compétentes doivent encore être consultées pour chaque mandat de prestations. Des adaptations minimales des bases légales ne seraient dès lors pas exclues.

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

Les inconvénients d'un système dual sont toutefois manifestes: celui-ci empêcherait systématiquement une gestion générale des finances et des prestations; l'introduction de nouveaux instruments comme le plan intégré des tâches et des finances serait plus difficile, voire impossible, car il n'y aurait aucun lien systématique entre les tâches et les finances dans une partie de l'administration. Il faudrait donc conserver le mandat de prestations de quatre ans, dont de nombreuses parties prenantes (unité administrative, département, Conseil fédéral, commissions parlementaires)

[13] FF **2009** 7151, p. 7208 ss

doivent actuellement se contenter en tant qu'instrument de conduite et qui ne répond guère à leurs attentes respectives. Par ailleurs, une partie de l'administration continuerait à ne pas bénéficier d'une flexibilité opérationnelle accrue. En cas de coexistence de deux modèles de pilotage et de deux concepts de rapports financiers, la charge de gestion, la charge administrative et la transparence limitée pour le Parlement et l'opinion publique ne doivent pas non plus être sous-estimées. Enfin, les modèles duals affectent l'instauration d'une culture administrative générale axée sur les prestations, les effets et l'efficience. Ils n'ont dès lors été observés aux niveaux national et international que pendant des phases pilotes et ont aujourd'hui largement disparu.

1.5 Coordination des tâches et des finances

Même si les coûts du NMG peuvent être chiffrés assez précisément, il n'est pas possible de quantifier les avantages pour le Parlement, le Conseil fédéral, les départements, ainsi que les directions et les collaborateurs des unités administratives. Seule une évaluation qualitative est possible. En l'espèce, les explications suivantes sur les effets du NMG devraient suffire: les ch. 3.1.1 à 3.1.4 exposent en détail les conséquences à attendre sur le budget fédéral, le personnel et l'informatique et comment les coûts doivent être appréciés à l'aune des avantages escomptés.

1.6 Gestion administrative axée sur les résultats dans les cantons

Depuis le milieu des années 1990, de nombreux cantons ont repris les idées et concepts de la nouvelle gestion publique et les ont, en général, partiellement ou entièrement mis en œuvre sous l'appellation «gestion administrative axée sur les résultats». Par rapport à la Confédération, aux villes et aux communes, les cantons affichent une intensité de réforme plus élevée[14] et, dans l'ensemble, une évolution très divergente en la matière: certains cantons (par ex. Argovie, Lucerne, Soleure et Zurich) ont réformé en profondeur leur Parlement et leur administration dans un temps relativement court, alors qu'ailleurs, le processus de réforme était plus lent, plus incomplet ou s'est même soldé par un abandon du projet, comme dans le canton de Saint-Gall.

1.6.1 Vue d'ensemble

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

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

Illustration 6

Instruments de planification et de pilotage des cantons

Etendue du pilotage combiné des prestations et des finances					
		Pilotage de l'administration principale avec des enveloppes budgétaires			
		Non		Oui	
		Transparence accrue des prestations dans le budget		Pour certaines unités administratives	Pour toutes les unités administratives
		Non	Oui		
Plan intégré des tâches et des finances	Oui	SG	BS, OW, VS	---	AG, BE, GR, LU, SO, ZG, ZH
	Non	AI, AR, GL, JU, NE, NW, UR, VD	BL, GE	FR, SH, TI	SZ, TG

Types principaux de cantons:	
1	Planification financière et budgétisation classiques
2	Développement de la budgétisation annuelle (informations sur les prestations, mandats politiques de prestations, enveloppes budgétaires)
3	Développement de la planification à moyen terme (tâches, mesures, projets)
4	Plan intégré des tâches et des finances avec enveloppes budgétaires pour toutes les unités administratives

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

– *Planification financière et budgétisation structurées de manière classique:* huit cantons, à savoir Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Glaris, Jura, Neuchâtel, Nidwald, Uri et Vaud n'ont ni enveloppes budgétaires ou informations séparées sur les prestations ni planification financière étendue. Lors de l'examen du budget, ces parlements cantonaux ne disposent pas de renseignements sur les prestations préparés systématiquement – par groupe de produits ou de prestations.

– *Budgétisation modernisée:* cinq cantons, à savoir Fribourg, Schaffhouse, Schwyz, Tessin et Thurgovie ont entièrement ou partiellement globalisé leur budget annuel dans le domaine du fonctionnement. Jusqu'à présent, les cantons de Bâle-Campagne et de Genève ont certes conservé une spécification détaillée du budget, mais leur rapport financier est complété par des informations sur les tâches et les programmes.

– *Planification financière modernisée:* quatre cantons, à savoir Bâle-Ville, Obwald, Saint-Gall et Valais complètent leur planification financière par des informations sur les tâches, les mesures et les projets. Le canton de Saint-Gall présente les axes de sa planification et ces informations complémentaires à un niveau très agrégé, dans un document de planification séparé, comme le fait actuellement la Confédération avec le plan financier de la législature. Même sans enveloppe budgétaire, les trois autres cantons affichent une transparence accrue des prestations dans leur budget annuel.

– *Plan intégré des tâches et des finances (PITF) avec enveloppes budgétaires généralisées:* sept cantons, à savoir Argovie, Berne, Grisons, Lucerne, Soleure, Zoug et Zurich utilisent des enveloppes budgétaires pour toutes les unités administratives et des planifications financières modernisées avec un lien entre les tâches et les prestations des directions et offices.

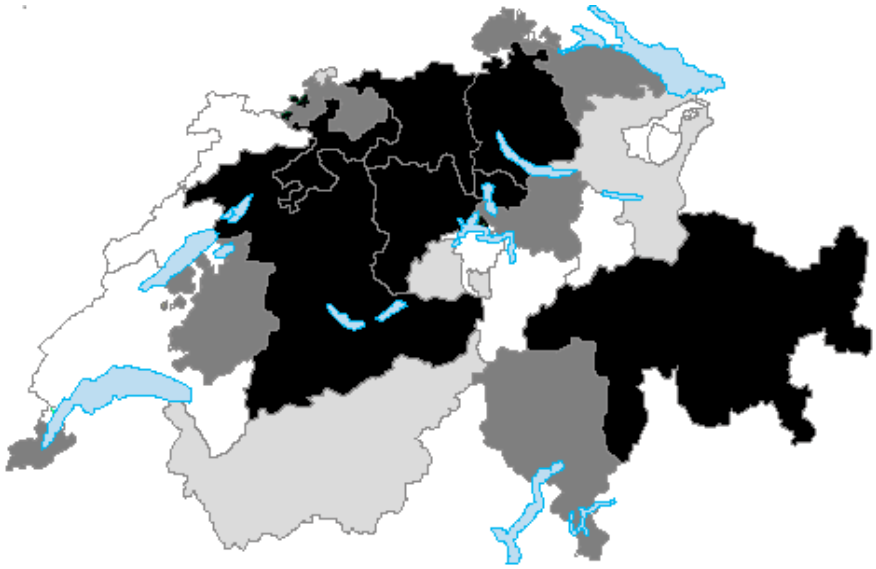
Dans l'ensemble, 18 cantons ont adapté directement ou indirectement les instruments de gestion budgétaire. Les parlements cantonaux qui ont lié la réforme des instruments de pilotage à une restructuration des commissions parlementaires, c'est-à-dire à la mise en place de commissions techniques fixes,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

tés de pilotage[15].

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

Illustration 7

Etat des réformes de gestion publique dans les cantons



1	Planification financière et budgétisation classiques
2	Développement de la budgétisation annuelle (informations sur les prestations, mandats politiques de prestations, enveloppes budgétaires)
3	Développement de la planification à moyen terme (tâches, mesures, projets)
4	Plan intégré des tâches et des finances avec enveloppes budgétaires pour toutes les unités administratives

1.6.2 Comparaison des modèles de pilotage choisis par les cantons

Six cantons (Argovie, Berne, Genève, Lucerne, Valais et Zurich) ont été comparés à l'aide de différents critères pour mettre en évidence certaines caractéristiques des modèles de pilotage cantonaux. Les entretiens téléphoniques menés à cet effet avec les responsables cantonaux des finances ont été évalués par le *centre de compétence en gestion publique* de l'Université de Berne (prof. Adrian Ritz; cf. annexe 5).

Portée et exceptions

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

[15] Cf. Kuno Schedler, 2012: «15 Jahre NPM – was haben die Parlamente daraus gemacht?» In: Parlement, bulletin d'information de la Société suisse pour les questions parlementaires, 15e année, n° 2, août 2012, p. 4 à 7.

Les modèles de pilotage des six cantons englobent toute l'administration principale; les établissements autonomes en sont exclus. De plus, le Valais n'inclut pas les tribunaux et le Ministère public, tout comme Zurich, qui exclut aussi la caisse de chômage, la prévoyance du personnel, les services du Parlement et les organes correspondants.

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

Lien entre les instruments de planification et de pilotage politiques

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

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

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

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

Paramètres de pilotage relatifs aux prestations

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

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

Solution NMG:
Le cas échéant, l'Assemblée fédérale peut fixer des prestations et des objectifs comme critères de planification.

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

Les six cantons présentent les charges de personnel à des niveaux d'agrégation très différents: les cantons de Berne et de Genève les répertorient de la manière la plus détaillée, au niveau des groupes de produits ou des programmes. Le canton de Zurich expose, quant à lui, les modifications dans chaque unité administrative. Les cantons d'Argovie et de Lucerne indiquent ces charges dans le domaine de tâches et le Valais les expose également par unité adminis-

trative, mais pas par groupe de produits. Par ailleurs, tous les cantons mentionnent dans le budget le nombre total de collaborateurs ou celui des postes à plein temps – la planification des effectifs de l'administration n'est cependant pas décidée séparément.

Cinq des six Parlements adoptent les charges de personnel définies centralement, par exemple pour les mesures centralisées de rémunération. En Argovie, la hausse moyenne des salaires est également fixée en pour-cent. A Genève, les charges de personnel font partie intégrante de la décision budgétaire au niveau des programmes.

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

Solution NMG:
L'enveloppe budgétaire de chaque unité administrative est ventilée entre les principaux groupes de comptes dans le nouveau budget avec PITF, à savoir charges de personnel, de conseil et d'informatique. Le cas échéant, celles-ci peuvent être fixées séparément par le Parlement. Pour les projets de plus grande envergure, des crédits peuvent également être soumis au Parlement en dehors des enveloppes budgétaires.

Marges de manœuvre opérationnelles comme incitations à une action efficiente

Cinq des six cantons examinés ont des réglementations proches en matière de crédits pour l'exécution du budget, Genève étant l'exception. Même le Valais, qui n'accorde aucune enveloppe budgétaire pour ses unités administratives, a) compense les charges supplémentaires par des revenus supplémentaires liés aux prestations, b) reporte les soldes de crédits, notamment ceux concernant des projets, sur l'année suivante et c) transfère les ressources des crédits entre les unités administratives. Toutefois, les dépassements de budget ou de crédit doivent faire l'objet d'un crédit supplémentaire du Parlement si le solde de l'enveloppe budgétaire allouée est dépassé.

Les unités administratives peuvent constituer des réserves dans trois des six cantons: en Argovie, le Parlement décide des domaines de tâches où cela est possible; dans le canton de Lucerne, une demande motivée doit être remise au département des finances; dans le canton de Zurich, le gouvernement peut déposer une proposition correspondante auprès du Parlement, dans le cadre de certaines limites supérieures.

Dans le canton de Genève, il est possible de reporter sur l'année suivante 75 % des soldes de crédits concernant les dépenses générales s'il s'agit d'un projet pluriannuel adopté par le Parlement dans le cadre d'un programme.

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

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

Canton d'Argovie

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

Econcept, la société zurichoise mandatée pour l'évaluation, a estimé dans son rapport final[16] que la gestion axée sur les résultats était, dans l'ensemble, bien appliquée en Argovie: les instruments de pilotage correspondent aux «règles de l'art», même en comparaison intercantonale; les difficultés d'utilisation sont également d'une ampleur comparable. Près de 70 % des membres du Grand Conseil interrogés ont pu se familiariser correctement avec les nouveaux instruments ces dernières années, à savoir le schéma directeur de développement, le rapport de planification et le plan des tâches et des finances. Ce dernier a permis au Parlement de participer à la planification gouvernementale à moyen terme et le pilotage politique du budget s'est amélioré en général. Parmi les personnes interrogées, 60 % pensent que les trois nouveaux instruments suffisent pour piloter les domaines de tâches, mais ils souhaitent un plan des tâches et des finances plus facile à appliquer et plus lisible. Ses paramètres de pilotage devraient également être améliorés[17].

La révision du 5 juin 2012 de la loi du décret et de l'ordonnance qui entrera en vigueur le 1er août 2013 pour le plan des tâches et des finances 2014-2017, a simplifié autant que possible les instruments, les procédures et les compétences du Parlement et du gouvernement et a également instauré une tenue des comptes d'après les normes MCH2: «La présentation détaillée des finances des domaines de tâches, le récapitulatif des paramètres par objectif dans le plan des tâches et des finances et la simplification du droit des crédits augmentent la transparence et la lisibilité des bases décisionnelles du Conseil exécutif et du Grand Conseil en matière fiscale. La révision améliore ainsi la compatibilité avec le système de milice»[18]. A la suite de ces simplifications, le nombre d'échelons de pilotage a été ramené de trois à deux: à l'origine, le plan des tâches et des finances indiquait les domaines de tâches, les groupes de produits et les produits; à l'avenir, on distinguera uniquement les domaines de tâches (division politique; en général, ventilation par office) et les groupes de prestations (ventilation interne). Le Grand Conseil base sa décision budgétaire sur les domaines de tâches et prendra uniquement acte des chiffres de la planification pour les groupes de prestations. Il approuve les autres positions de crédit sous la forme de petits crédits pour des projets uniques ou des dépenses récurrentes et sous la forme de dépenses et revenus indépendants des prestations, tels que les charges financières, le produit fiscal, etc.

Canton de Berne

Dès l'introduction de la nouvelle gestion publique (NGP) le 1er janvier 2005, le Conseil exécutif du canton de Berne s'était engagé à «procéder à une évaluation complète critique du nouveau modèle de pilotage d'ici à 2013»[19]. Celle-ci, qui a également été menée par la société zurichoise Econcept, conclut que la NGP n'a pas rempli les attentes (trop élevées) dans l'ensemble: ni le Conseil exécutif ni le Grand conseil ne pilotent les différentes prestations de l'administration par l'intermédiaire des ressources financières des groupes de produits et des produits ou de leurs objectifs de prestations et d'efficacité. «Le pilotage politique continue de se faire au moyen des instruments traditionnels que sont les motions, les postulats, la procédure législative, les planifications sectorielles ou les stratégies thématiques. Le pilotage financier intervient essentiellement via les grandeurs agrégées dans le budget cantonal, comme le solde du compte de fonctionnement, les investissements net, le solde de financement, les charges de personnel, les charges de biens, services et marchandises ou la fiscalité.»[20]

Pour le Grand Conseil, la mise en œuvre trop peu systématique de la NGP a engendré un système mixte alliant la traditionnelle et la nouvelle gestion, qui est trop compliqué dans l'ensemble pour le pilotage et parfois trop axé sur le contrôle de gestion. De plus, les personnes interrogées estiment que la séparation ambitionnée entre les pilotages opérationnel et stratégique n'est pas applicable dans la gestion politique courante: le Parlement veut influer sur l'exécution opérationnelle des tâches dans l'administration, tout comme celle-ci et le gouvernement souhaitent peser sur la définition de la stratégie au Parlement. Malgré les critiques relatives à la NGP, le Conseil exécutif et la Commission des finances du Grand Conseil n'entendent pas revenir à l'ancien système: le lien systématique entre les finances et les prestations, qui sont divisées en groupes de produits et en produits, a notablement accru la trans-

---

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

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

18 Dans le document indiqué, p. 3; traduction AFF.

19 Canton de Berne, direction des finances, 2012: Evaluation et optimisation de la nouvelle gestion publique (NOG). Rapport (projet mis en consultation) du Conseil exécutif du 19 octobre 2012.

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

parence des actions de l'Etat. L'administration a pris un tournant culturel en étant plus orientée vers la clientèle et plus conviviale.

Le Conseil exécutif souhaite optimiser et développer la NGP de la façon suivante:

- réduction d'un tiers du nombre de groupes de produits, soit 60 groupes au lieu de 90;
- remplacement des objectifs de prestations et d'efficacité et de leurs indicateurs, valeurs cibles et valeurs réelles par des informations générales et intelligibles sur les prestations dans le budget et son plan des tâches et des finances ainsi que dans le rapport de gestion avec les comptes annuels;
- simplification des marges contributives à quatre niveaux de chaque groupe de produits pour épurer et réorganiser le budget et son plan des tâches et des finances, ainsi que le rapport de gestion avec les comptes annuels;
- suppression de l'extrapolation de fin août, mais conservation des différents avis de tendance annonçant les prévisions comptables pour l'exercice en cours.

Le projet actuellement en consultation de révision de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) comprend également des dispositions sur la mise en œuvre des nouvelles recommandations techniques concernant la tenue des comptes selon le MCH2 ou les IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*).

Conclusions pour le NMG

Les deux évaluations réalisées dans les cantons d'Argovie et de Berne permettent de tirer plusieurs conclusions pour le NMG: la mauvaise évaluation du modèle de NGP dans le canton de Berne, notamment, montre au Conseil fédéral que des instruments de pilotage complexes et des rapports contraignants dans le contrôle de gestion sont considérés comme incompatibles avec un système de milice et ne conviennent guère pour le Parlement. Le modèle de pilotage est qualifié de trop théorique s'il suscite des illusions du côté tant des finances que des prestations, illusions qui ne se concrétisent pas. La première illusion consistait à croire que les finances pourraient être pilotées directement et précisément à l'aide d'objectifs de prestations et d'efficacité (gestion de la production au lieu d'une gestion des ressources). L'ambition de séparer les niveaux décisionnels stratégique et opérationnel grâce aux nouveaux instruments de pilotage et à la clarification des rôles du Parlement, du gouvernement et de l'administration constituait la seconde illusion, même dans le contexte suisse.

Le 5 juin 2012, le Grand Conseil du canton d'Argovie a décidé de poursuivre la gestion axée sur les résultats. De même, le Conseil exécutif du canton de Berne ne demande pas un retour à une gestion classique des ressources dans la consultation du 19 octobre 2012, mais une simplification des instruments de pilotage, une diminution des contenus correspondants et une utilisation rationnelle des rapports sur les finances et les prestations. Ces optimisations doivent rendre le modèle de NGP compatible aux attentes politiques.

Le nouveau modèle de gestion (NMG) a été conçu sur la base des propres expériences de la Confédération avec le programme GMEB et de celles des cantons avec la gestion axée sur les résultats. Le Conseil fédéral souhaite un modèle simple et pragmatique avec des instruments et des rapports adéquats, mais en faible quantité. Le pilotage sûr du budget avec PITF demeure garanti, car la gestion des crédits en constitue toujours le noyau dur et elle est complétée par des informations sur les prestations et des planifications à moyen terme. Le Parlement pourra ainsi mieux évaluer les objectifs et résultats à moyen terme de l'activité administrative, tant pour les finances que pour les prestations. Le NMG lui confère également une nouvelle possibilité de pilotage ciblé des prestations, qui ne remplace pas le pilotage financier du budget, mais le complète en cas de besoin. L'administration sera gérée à l'aide de conventions de prestations succinctes, qui n'engendreront aucune surabondance de rapports et ne renforceront pas la bureaucratie.

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

1.7.1 Vue d'ensemble

Sur le plan international, les réformes politiques et administratives des 30 dernières années suivent généralement la philosophie de la nouvelle gestion publique, mais leur mise en œuvre est loin d'être uniforme. Ces évolutions divergentes tiennent en premier lieu aux importantes différences structurelles et culturelles des systèmes politico-administratifs. Dans des Etats unitaires tels que le Danemark, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas, les réformes sont abordées et appliquées différemment que dans des Etats fédéraux telles que l'Australie, le Canada et les Etats-Unis. De même, les formes de gouvernement et la nature des relations entre les gouvernements et les responsables de l'administration ont une grande influence. Des réformes administratives vastes et profondes sont plus faciles à mettre en œuvre dans des systèmes politico-administratifs centralisés avec des gouvernements majoritaires et une dépendance personnelle relativement forte de la direction administrative vis-à-vis de la direction politique. C'est aussi la raison pour laquelle la Suisse se doit de procéder par étapes, avec plusieurs réformes de moindre envergure.

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

- des tâches nouvelles et supplémentaires sont décidées de manière régulière et isolée sans que les conséquences sur l'ensemble du budget et le financement par les recettes fiscales ne soient immédiatement visibles dans leur ensemble (d'un point de vue économique, il s'agit du problème des ressources communes);

- les collectivités en aval telles que les régions et les communes espèrent également que l'Etat central et la Banque centrale proposeront des aides financières et un effacement de la dette en cas d'urgence (problème d'aléa moral, «moral hazard»);

- les politiciens et les cadres de l'administration ignorent, par ailleurs, si les ressources financières de l'Etat seront utilisées économiquement et efficacement dans chaque cas (problème du principal-agent).

Pour résoudre ces problèmes, les 34 pays de l'OCDE ont entrepris plusieurs actions afin d'améliorer le cadre institutionnel, les instruments et les processus de planification et de budgétisation. La mise en place de règles budgétaires, la réforme du fédéralisme (financier) et l'introduction d'une comptabilité d'exercice sont autant de nouveautés qui confèrent à la Suisse un rôle de précurseur (cf. ch. 1.1.4, 1.1.5 et 1.1.8).

Concernant la réforme engagée par les pays de l'OCDE pour contribuer à résoudre le problème du principal-agent avec une comptabilité d'exercice ou «Accrual Budgeting and Accounting», la Confédération présente encore un besoin de rattrapage, notamment pour la budgétisation axée sur les performances: il s'agit de présenter globalement des informations sur les prestations et l'efficacité de l'activité étatique, qui complètent à tous les niveaux les chiffres financiers du budget et du compte d'Etat et veillent à une transparence accrue dans le processus de planification et de budgétisation. Les réflexions suivantes sur le développement de la budgétisation axée sur les performances reposent, d'une part, sur une étude bibliographique confiée à l'Institut de gestion systémique et de gouvernance publique (*Institut für Systemisches Management und Public Governance*) de l'Université de Saint-Gall (prof. Kuno Schedler) et, d'autre part, sur un document de travail de l'OCDE relatif à une conférence des Hauts responsables du budget[21].

1.7.2 Budgétisation axée sur les performances (Performance Budgeting)

Même la budgétisation axée sur les performances peut prendre différentes formes. L'OCDE en dénombre trois manifestations idéales:

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

- *Rapport financier avec information sur les prestations (presentational performance budgeting):* le rapport financier comprend des informations de fond sur les prestations, qui servent, d'une part, à respecter l'obligation de rendre compte et, d'autre part, à dialoguer avec le législatif et le grand public sur les dépenses de l'Etat et le programme de la législature. Ces informations figurent généralement dans les annexes et la documentation complémentaire du rapport financier.

- *Budgétisation marquée par l'information sur les prestations (performance-informed budgeting):* les informations sur les prestations sont utilisées systématiquement avec d'autres renseignements pour motiver et expliquer les propositions budgétaires. Elles sont importantes pour les décisions budgétaires, mais ne justifient pas nécessairement le besoin de ressources. En clair, il n'y a pas de lien automatique entre le projet visé et le besoin de ressources; la répartition de celles-ci constitue toujours une décision politique. Ces informations figurent généralement dans le rapport financier.

- *Budgétisation axée directement sur les prestations (direct performance budgeting):* affectées à des prestations précises, les ressources sont mesurées en fonction des résultats prévus ou obtenus. Cette forme de budgétisation n'est utilisée que dans un nombre limité de pays de l'OCDE, et uniquement dans des domaines de tâches spécifiques tels que la formation ou la santé, où le nombre de classes ou de patients détermine l'allocation des ressources. En général, ces informations sur les prestations figurent, elles aussi, dans le rapport financier.

La budgétisation axée sur les performances est mise en œuvre dans différents pays à l'aide des instruments suivants[22]:

- *Constitution du programme:* de nouvelles subdivisions appropriées sont établies dans le budget et la comptabilité en fonction des catégories d'outputs pertinentes sur les plans politique et opérationnel pour présenter les objectifs et les résultats concernant les prestations, l'efficacité et les projets.

- *Enveloppes budgétaires:* des enveloppes budgétaires et des marges de manœuvre sont fixées pour l'utilisation des ressources dans le domaine propre des unités administratives afin de renforcer la responsabilité liée aux résultats du côté des prestations.

- *Perspectives à moyen terme:* les stratégies et les planifications à moyen terme ont gagné en importance, car les prestations ne peuvent souvent pas être modifiées à court terme et les effets d'un changement de politique ne sont généralement visibles qu'après un certain temps.

- *Conventions de prestations:* des conventions de prestations sont conclues entre les ministères et l'administration – et en contrepartie, une plus grande marge de manœuvre opérationnelle est accordée – pour ancrer les informations sur les prestations dans les processus de gestion et de budgétisation.

- *Pilotage des ressources:* une planification renforcée des prestations ne remplace pas la maîtrise des dépenses; des instruments tels que des règles budgétaires, des plafonds de dépenses et d'autres directives hiérarchiques spécifiques aux ressources demeurent indispensables.

Les expériences acquises dans les pays de l'OCDE montrent que la budgétisation axée sur les performances s'accompagne de différents défis pour lesquels il n'existe généralement aucun remède miracle. L'un d'entre eux consiste à définir des objectifs de prestations simples, compréhensibles et quantifiables, qui peuvent être considérés à la fois comme pertinents et expressifs au vue des effets recherchés. Le renforcement éventuel d'une attitude égoïste des services et la diminution possible de la collaboration requise entre les ministères constituent un autre défi.

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

- Chaque pays doit adapter la budgétisation axée sur les performances à ses propres conditions-cadres et objectifs.

[22] Dans le document indiqué, p. 15 ss

- A part dans la formation et la santé, il n'existe généralement aucun lien direct ou mécanique entre les prestations et les crédits inscrits au budget; les informations sur les prestations complètent ici les budgets des unités administratives.

- Dans tous les cas, les informations sur les prestations constituent des points d'ancrage pour les instruments de conduite internes à l'administration et pour l'établissement des comptes. Elles forment une base pour définir à moyen et long termes les priorités de politique budgétaire, pour les examens réguliers des tâches et des prestations ou pour les évaluations.

Le document de travail de l'OCDE se termine par cette affirmation: «Les informations sur les prestations constituent un instrument important pour les gouvernements et les administrations qui veillent particulièrement à la transparence des actions de l'Etat. Ces institutions peuvent ainsi rendre compte auprès des autorités législatives, des cours des comptes et du grand public.»[23]

1.8 Etat de la mise en œuvre

En 2012, l'organisation de projet interdépartementale mise en place par le Conseil fédéral a principalement élaboré le concept détaillé du NMG. Celui-ci a été approuvé par le comité de pilotage en novembre 2012 et sert de base au présent rapport de consultation.

Les travaux de mise en œuvre n'en sont qu'à leurs balbutiements. Entre novembre 2012 et janvier 2013, les départements et les unités administratives ont établi un catalogue provisoire de leurs groupes de prestations (cf. annexe 2). Ce mandat avait deux objectifs: premièrement, présenter le concept NMG sur un large front. Deuxièmement, le résultat correspondant permet de mieux cerner le nouvel élément de pilotage des groupes de prestations en vue d'une évaluation politique du nouveau modèle de gestion. De plus, un projet distinct destiné à actualiser et à achever l'infrastructure informatique requise a déjà commencé (cf. ch. 3.1.3).

Un concept détaillé de mise en œuvre sera élaboré en 2013 parallèlement à la consultation des commissions parlementaires intéressées. Il comprendra également une vue d'ensemble des offres de formation nécessaires à l'application et à l'exploitation du NMG. La mise en œuvre sera planifiée en collaboration avec les directions de projet départementales afin de pouvoir répondre au mieux aux besoins individuels. Dans le même temps, l'AFF procédera aux adaptations requises dans l'établissement du budget et des comptes, ainsi qu'à la révision de plusieurs ordonnances, dont celle sur les finances de la Confédération, et du manuel (électronique) de gestion budgétaire et de tenue des comptes. Le Conseil fédéral souhaite pouvoir informer de manière détaillée sur la mise en œuvre du NMG dans le message correspondant, qui devrait être adopté fin 2013.

1.9 Consultation des commissions parlementaires

Cette consultation est en suspens. Elle interviendra après la consultation des commissions des finances, des commissions de gestion et des commissions des institutions politiques.

[23] Dans le document indiqué, p. 22 (traduction AFF).

Loi
sur les finances de la Confédération
(Loi sur les finances, LFC)

Projet

Modification du …

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du …[24],
arrête:

I

La loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC)[25] est modifiée comme suit:

Art. 1, al. 2, let. a, ch. 2

[2] Elle doit permettre:

a. à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral:

2. de disposer des instruments et des bases de décision nécessaires à une gestion du budget axée sur les objectifs et les résultats;

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

Les compétences de l'Assemblée fédérale en matière de finances, conférées par l'art. 167 de la Constitution fédérale, ne sont pas remises en question. Le nouveau modèle dotera l'Assemblée fédérale d'outils de pilotage supplémentaires pour lui permettre d'exercer une influence ciblée sur les prestations définies dans le budget et le plan financier.

Art. 2, let. b^{bis} (nouvelle)

La présente loi s'applique:

b^{bis} au Ministère public de la Confédération et à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération;

L'extension du champ d'application de la loi au Ministère public de la Confédération et à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération a été omise lors de l'adoption de la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales[26]. Cette lacune est comblée par l'ajout des deux entités dans l'énumération de l'art. 2.

---

[24] FF **2013**
[25] RS **611.0**
[26] RS **173.71**

Art. 3, al. 7 (nouveau)

[7] *Les prestations d'une unité administrative qui permettent d'atteindre des objectifs de même nature sont rassemblées en groupes de prestations.*

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

Art. 19, al. 1, let. d (nouvelle), et 4

[1] *Le Conseil fédéral établit une planification financière pluriannuelle; celle-ci comprend les trois années suivant l'exercice budgétaire. Elle indique:*

d. les groupes de prestations et les objectifs des unités administratives.

[4] *Le contenu et la structure de la planification financière sont régis par les art. 143, al. 2, et 146, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement*[27].

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

L'al. 4 corrige un renvoi erroné. Cette disposition doit renvoyer à l'art. 146, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)[28] et non à son al. 5.

Art. 29, al. 2 (nouveau)

[2] *Dans le cadre de l'enveloppe budgétaire (art. 30a), elle peut fixer des objectifs de charges et de revenus pour chaque groupe de prestations et décider des objectifs à atteindre dans chaque groupe de prestations.*

Cette disposition reprend les possibilités d'une gestion des prestations par l'Assemblée fédérale énoncées à l'art. 42, al. 2, de la LFC en vigueur pour les unités administratives GMEB et les étend à toutes les unités administratives. Dans le cadre d'un arrêté de planification d'après l'art. 28 LParl, l'Assemblée fédérale peut, selon les besoins, confirmer ou modifier les critères de planification tels que les objectifs, les paramètres et les valeurs cibles, ainsi que les charges et les revenus de chaque groupe de prestations pour l'exercice budgétaire et les années du plan financier. Les objectifs retenus dans la planification sont répertoriés en annexe de l'arrêté fédéral concernant le budget.

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

---

[27] RS **171.10**
[28] RS **171.10**

Art. 30a (nouveau) Enveloppes budgétaires

[1] Les unités administratives sont gérées par enveloppes budgétaires dans leur domaine propre.

[2] Les enveloppes budgétaires comprennent en principe:

a. les charges de fonctionnement et les dépenses d'investissement;

b. les revenus de fonctionnement et les recettes d'investissement.

[3] Les unités administratives ayant des investissements importants établissent des enveloppes budgétaires distinctes pour les dépenses et les recettes d'investissement.

[4] Une unité administrative peut dépasser le montant des charges et des dépenses d'investissement prévu dans les enveloppes budgétaires:

a. si elle est en mesure, en cours de l'exercice comptable, de couvrir les charges et les dépenses d'investissement supplémentaires par des revenus non budgétisés tirés des prestations qu'elle a fournies; ou

b. si elle utilise les réserves constituées selon l'art. 32a.

[5] Pour financer d'importants projets ou d'importantes mesures, des crédits peuvent être décidés hors enveloppes budgétaires.

L'al. 1 instaure le principe d'une gestion financière par enveloppes budgétaires dans le domaine propre de toutes les unités administratives, tandis que la gestion dans le domaine des transferts (qui représente actuellement plus des trois quarts du budget fédéral) reste inchangée. Chaque unité administrative dispose ainsi d'une plus grande marge de manœuvre pour utiliser les ressources de manière économique et efficace dans son domaine propre, conformément aux moyens alloués par l'Assemblée fédérale dans le cadre des enveloppes budgétaires. Les unités administratives sont notamment libres de procéder en cours d'année à des transferts entre les différents types de charges (par ex. entre les charges d'exploitation et les charges informatiques) et/ou entre les groupes de prestations au sein de chacune de leurs enveloppes budgétaires. L'Assemblée fédérale peut restreindre cette marge de manœuvre sur la base de l'art. 25, al. 3, LParl, par exemple en fixant le montant des charges de personnel pour une unité administrative. De telles décisions doivent être appliquées et les écarts ne sont autorisés que dans des cas exceptionnels justifiés.

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

L'al. 2 définit le contenu des enveloppes budgétaires. En principe, chaque unité administrative doit gérer deux enveloppes budgétaires: la première comprend les charges de fonctionnement (par ex. charges de personnel, charges de biens et services et charges d'exploitation, amortissements) et les investissements dans le domaine propre (par ex. acquisition des équipements des postes de travail), et la seconde inclut les revenus de fonctionnement (par ex. taxes et rémunérations liées aux prestations) et les recettes d'investissement dans le domaine propre (par ex. recettes des désinvestissements). Les charges de transfert et les charges financières, notamment, sont exclues des enveloppes budgétaires. Après consultation des unités administratives, l'AFF répertoriera en détail les ressources ne devant pas figurer dans l'enveloppe budgétaire dans le manuel de gestion budgétaire et de tenue des comptes.

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

dans le domaine GMEB, doit être conservée (autorisation dans l'arrêté fédéral concernant le budget).

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

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

Art. 32a (nouveau) Réserves

[1] Les unités administratives peuvent constituer des réserves lorsque:

a. leurs enveloppes budgétaires ou les crédits accordés en vertu de l'art. 30a, al. 5 n'ont pas été utilisés ou ne l'ont pas été entièrement en raison de retards liés à un projet;

b. elles atteignent pour l'essentiel les objectifs en matière de prestations et:

1. elles réalisent des revenus supplémentaires nets provenant de prestations supplémentaires non budgétisées, ou

2. elles enregistrent des charges ou des dépenses d'investissement inférieures à celles prévues au budget en optimisant la fourniture de prestations.

[2] L'Assemblée fédérale se prononce sur la constitution de réserves proposée par le Conseil fédéral avec le compte d'Etat.

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

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

Contrairement à l'actuel art. 46 LFC, il n'y a plus de distinction entre les réserves affectées et les réserves générales.

L'expression «elles atteignent pour l'essentiel les objectifs en matière de prestations» signifie qu'il n'est pas exigé des unités administratives qu'elles aient entièrement atteint tous les objectifs de prestations avant de pouvoir constituer des réserves. On évite ainsi que ces unités ne se basent sur des ambitions très faibles.

Il est prévu que l'AFF édicte des règles dans le cadre d'une directive technique concernant la constitution de réserves. Dans tous les cas, la constitution de réserves est soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale: celle-ci autorise les réserves dans le cadre du compte d'Etat, tandis que les tribunaux fédéraux, les Services du Parlement et le Contrôle fédéral des finances soumettent directement au Parlement leurs demandes en matière de réserves. Une fois cet arrêté adopté, les unités administratives sont libres de décider de l'utilisation des réserves pour exécuter leur convention de prestations dans leur domaine propre.

Art. 35 Dépassements de crédit

L'Assemblée fédérale approuve après coup, avec le compte d'Etat:

a. le dépassement des enveloppes budgétaires selon l'art. 30a, al. 4;

b. les charges suivantes pour autant qu'elles n'aient pas été budgétisées:

1. les passifs de régularisation,

2. les charges dues à des différences de cours de devises étrangères ou à une réduction de la circulation monétaire;

c. les suppléments urgents qui ne peuvent lui être soumis avec le prochain supplément du budget (art. 34, al. 2).

L'art. 35 actuellement en vigueur, qui précise les charges supplémentaires non budgétisées devant être soumises à l'Assemblée fédérale pour une approbation après coup, est complété par le dépassement des enveloppes budgétaires selon l'art. 30*a*, al. 4, P-LFC. Parallèlement, la mention des unités administratives GMEB est supprimée. L'approbation a posteriori s'effectue avec le compte d'Etat, car les montants à autoriser ne sont pas connus auparavant. Le reste de la disposition demeure inchangé.

Titre précédant l'art. 38

Chapitre 4 Gestion financière de l'administration

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

Section 2 (art. 42 à 46)

Abrogée

Art. 54

Abrogé

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

II

Les lois suivantes sont modifiées comme suit:

1. Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale[29]

Art. 143 Plan financier

[1] Le plan financier comprend les trois années suivant l'exercice budgétaire.

[2] La structure et le contenu du plan financier font coïncider la planification des tâches avec la planification financière (plan intégré des tâches et des finances).

[3] Le Conseil fédéral soumet le plan financier à l'Assemblée fédérale en l'intégrant au projet de budget.

[4] L'Assemblée fédérale prend acte du plan financier.

L'adaptation de cet article est nécessaire pour deux raisons. Premièrement, le plan financier sera désormais soumis à l'Assemblée fédérale avec le budget. Deuxièmement, on propose d'ajouter un instrument supplémentaire aux possibilités de pilotage de l'Assemblée fédérale en matière de planification financière. Pour conserver la vue d'ensemble, la motion relative au plan financier (outil existant) est dissociée de l'art. 143 et définie dans un article séparé (cf. à ce sujet l'art. 143*a* P-LParl). Nouvel instrument de pilotage proposé, la déclaration du Parlement sur la planification est présentée à l'art. 143*b* P-LParl.

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

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

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

L'al. 4 en vigueur jusqu'ici est abrogé. Comme le plan financier est soumis avec le budget, il ne peut échoir au début des législatures.

Art. 143a (nouveau) Motions relatives au plan financier

[1] Les motions relatives au plan financier déposées assez tôt pour pouvoir être traitées par le Conseil fédéral sont examinées par le conseil avec le plan financier. Le Conseil fédéral peut proposer de reporter la décision à la session suivante.

[2] Si l'Assemblée fédérale approuve une motion relative au plan financier, le Conseil fédéral rend compte dans le cadre du plan financier suivant des mesures qu'il a prises pour la mettre en œuvre. S'il s'écarte de la motion, il dépose une proposition motivée visant à la classer.

[29] RS **171.10**

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

Art. 143b (nouveau) Déclaration du Parlement sur la planification

[1] *La déclaration sur la planification invite le Conseil fédéral à ajuster la planification financière à certains égards.*

[2] *La déclaration sur la planification est adoptée lorsque l'un des conseils l'a approuvée.*

[3] *Le Conseil fédéral prend position sur la mise en œuvre de la déclaration devant les commissions des finances, avant la session suivante.*

[4] *Le Conseil fédéral donne des informations sur l'état de la mise en œuvre dans le plan financier de l'année suivante. Il motive sa décision s'il s'écarte de la déclaration ou s'il renonce à prendre des mesures.*

La déclaration sur la planification est un instrument de pilotage parlementaire dont l'instauration avait déjà été discutée sur la base du rapport du 10 mars 1986 concernant la participation du Parlement à la planification politique[30]. Le NMG ne propose toutefois d'introduire cet instrument qu'en matière de planification financière. Celui-ci permet d'évaluer de manière générale le rapport concernant le plan financier, d'y apporter des remarques ou d'exiger du Conseil fédéral des prises de position spécifiques sur des questions de détail. Il est également possible d'émettre des réserves, voire de rejeter ou de soutenir certaines affirmations du rapport concernant le plan financier, sans pour autant donner un mandat concret au Conseil fédéral. De même, une déclaration sur la planification n'abroge pas ni ne modifie ce rapport, mais constitue une source d'informations supplémentaire. Elle reflète la position politique de l'une ou l'autre Chambre sur la planification proposée et fournit ainsi des renseignements précieux au Conseil fédéral. Cet instrument peut dès lors contribuer à des échanges durables entre le législatif et l'exécutif à propos de la planification.

Comme les motions relatives au plan financier, les déclarations sur la planification doivent toujours se référer au rapport concernant le plan financier qui a été transmis pour délibération. Elles ne peuvent donc être proposées qu'après l'adoption du message concernant le PITF à l'attention de l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire de la fin août au début de la session d'hiver. Des propositions de déclaration sur la planification peuvent être déposées par chaque Commission des finances et, pendant les sessions, par tout membre de l'Assemblée fédérale. Son délai de remise est plus long que celui d'une motion relative au plan financier, car la déclaration peut être traitée par le conseil sans prise de position préalable du Conseil fédéral. Cette procédure constitue une valeur ajoutée par rapport aux instruments de pilotage existants, car elle déploie ses effets plus rapidement et plus facilement qu'une motion relative au plan financier. Il est ainsi précisé à l'al. 2 que l'approbation d'un des conseils suffit pour adopter une déclaration sur la planification.

En vertu de l'al. 3, le Conseil fédéral doit prendre position sur la mise en œuvre de la déclaration devant les commissions des finances, en principe avant la session suivante mais au plus tard avec le message sur le compte d'Etat.

Par ailleurs, conformément à l'al. 4, le Conseil fédéral doit informer l'Assemblée fédérale, respectivement la Chambre concernée, sur l'état de la mise en œuvre de la déclaration dans le plan financier de l'année suivante. Comme la déclaration n'est pas contraignante sur le plan matériel, le Conseil fédéral peut s'en écarter lors de la mise en œuvre, voire renoncer à celle-ci. Il doit cependant motiver tout écart ou renoncement, car une déclaration sur la planification revêt un certain caractère obligatoire sur le plan politique.

[30] FF **1986** II 1

2. Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration[31]

Art. 38a (nouveau) *Conventions de prestations*

[1] Sont gérées par les départements à l'aide de conventions de prestations annuelles:

a. les unités de l'administration fédérale centrale;

b. les unités de l'administration fédérale décentralisée qui n'ont pas de comptabilité propre.

[2] Le Contrôle fédéral des finances est exclu de la gestion par convention de prestations. Le Conseil fédéral peut prévoir d'autres exceptions.

[3] Si des groupements et des offices gèrent des unités administratives ayant leur propre enveloppe budgétaire, le département peut leur déléguer la compétence de conclure les conventions de prestations avec ces unités.

[4] Dans la convention de prestations, les tâches des unités administratives sont réparties dans des projets et des groupes de prestations. Elles doivent être assorties d'objectifs mesurables.

[5] Les unités administratives établissent chaque année un rapport sur la réalisation de leurs objectifs. Au début de chaque programme de la législature, elles examinent la répartition et les objectifs de leurs groupes de prestations.

Chaque département conclut des conventions de prestations annuelles avec les unités de l'administration fédérale centrale qui lui sont subordonnées et avec les unités de l'administration fédérale décentralisée sans comptabilité propre qui lui sont rattachées. Ces conventions coordonnent les objectifs politiques et la planification interne des prestations. Elles constituent donc un instrument de pilotage important à la frontière entre politique et administration (al. 1).

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

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

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

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

Une éventuelle publication plus large des conventions de prestations est recommandée en vertu du principe de la transparence. Elle est toutefois laissée dans chaque cas à la libre appréciation des départements et de leurs unités administratives, qui décident de l'opportunité d'une publication en fonction du contenu des conventions.

L'al. 5 énonce que les unités administratives doivent établir chaque année un rapport sur la réalisation de leurs objectifs. Celui-ci sert à la surveillance des unités par les départements. Il les aide notamment à axer la gestion des

[31] RS **172.010**

unités sur les objectifs et les résultats. Le relevé des prestations permet à celles-ci de rendre compte de la réalisation des objectifs au département. Les priorités stratégiques ainsi que la répartition et les objectifs des groupes de prestations doivent être vérifiés de manière approfondie avant le début de chaque législature. Il est par ailleurs recommandé aux unités administratives de rédiger une première ébauche de la nouvelle convention de prestations dès l'établissement des demandes relatives au plan et au budget.

Art. 44

Abrogé

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

III

1 La présente loi est sujette au référendum.

2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Coûts du projet

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

- *Travaux de projet centralisés au DFF (7 millions):* les travaux de conception du NMG et les adaptations techniques en découlant au niveau des finances, de la comptabilité et des rapports financiers seront exécutés presque exclusivement par le personnel disponible. La direction de l'ensemble du projet travaille sans conseil externe au sein de l'AFF. Les spécialistes des offices transversaux du DFF sont à disposition pour la formation et le conseil des offices. Cette organisation du travail est avantageuse et contribue au développement et au maintien du savoir-faire en interne. Le besoin de crédit pour les travaux de projet centralisés sera entièrement financé par les budgets existants.

- *Mise en œuvre décentralisée dans les départements et à la Chancellerie fédérale (15 + 8 millions):* les travaux de projet décentralisés englobent les directions de projet sur place. Avec les spécialistes, celles-ci exécutent les travaux préparatoires, élaborent les groupes de prestations, complètent si nécessaire les processus de gestion et de contrôle de gestion et établissent le budget avec PITF et la convention de prestations pour chaque unité administrative. La charge temporelle varie selon la taille de l'unité administrative concernée. Elle devrait vraisemblablement représenter 240 jours environ dans les petites unités, 360 jours dans celles de taille moyenne et jusqu'à 480 jours dans les grandes. Quelque 130 jours sont nécessaires pour les unités GMEB. Concernant les départements et la Chancellerie fédérale, on table sur 300 jours environ. Les jours de travail sont répartis sur les années 2013 à 2015 et peuvent être exécutés en interne pour un montant de l'ordre de 15 millions. Un poste supplémentaire par département et pour la Chancel-

lerie fédérale est nécessaire pendant une durée limitée à trois ans pour assurer la coordination et l'assistance au sein des départements (total: 5 millions). Il est par ailleurs envisageable que les départements lancent leurs propres projets connexes ou complémentaires pour couvrir des besoins supplémentaires spécifiques lors de l'introduction du NMG. Les départements et la Chancellerie fédérale ont donc augmenté leurs crédits destinés au conseil de respectivement 150 000 et 75 000 francs pour les années 2013 à 2015 (total: 3 millions). Dans l'ensemble, en plus des coûts internes de 15 millions, le besoin de crédit supplémentaire s'élève à 8 millions pour les départements et la Chancellerie fédérale; il a été pris en compte dans la planification financière 2013–2015.

– *Adaptations informatiques (de 0,5 à 1 million):* les adaptations informatiques sont prévues dans un projet séparé de renouvellement de l'infrastructure informatique de l'AFF, qui va au-delà du NMG (cf. ch. 3.1.3). L'estimation actuelle table sur des coûts de projet uniques de 7 millions au total. Ceux-ci englobent le besoin de ressources de l'AFF entre 2014 et 2017 pour le changement de génération des systèmes SAP centraux, y compris la conception et l'installation du nouvel entrepôt de données pour les offices transversaux du DFF (6 millions), ainsi que le besoin de ressources pour la mise en œuvre des exigences du NMG (de 0,5 à 1 million).

Coûts d'exploitation

Les coûts d'exploitation annuels du NMG à partir de 2016 sont estimés à 3 millions pour les prestations de travail internes supplémentaires liées à l'entretien des nouveaux outils de gestion. Le calcul repose sur une étude du CDF concernant les charges d'entretien des instruments GMEB[32]. Le CDF avait alors constaté une charge supplémentaire, qui se justifiait toutefois au regard des avantages obtenus. Les instruments seront encore simplifiés par rapport à la GMEB, ce qui permet de maintenir les charges de reporting dans une limite raisonnable. En particulier, la saisie généralisée du temps de prestation ne constitue pas une exigence pour l'exploitation du NMG; son introduction dépend des besoins spécifiques des unités administratives. Pour l'essentiel, l'examen périodique des axes stratégiques, le contrôle de gestion simultané des ressources et des prestations, ainsi que l'actualisation des objectifs de prestations et d'efficacité pour la convention de prestations et le budget avec PITF engendreront une charge supplémentaire.

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

L'exploitation de l'ensemble de la nouvelle infrastructure informatique pour la gestion financière et la tenue des comptes engendre, au total, des coûts d'exploitation supplémentaires de 0,5 million pour les processus centraux et l'entrepôt de données. Une faible part – non chiffrable précisément en raison de l'intégration complète du système – permettra de traiter dans SAP les chiffres financiers supplémentaires des groupes de prestations du NMG et d'enregistrer les nouveaux textes, indicateurs et commentaires concernant les objectifs et les résultats. Il sera ainsi possible de préparer de manière automatisée les chiffres et les textes du rapport financier destiné au Parlement, et les supérieurs hiérarchiques des unités administratives pourront les évaluer en fonction de leurs besoins.

[32] Contrôle fédéral des finances, 2007, audit transversal du pilotage des unités administratives GMEB par les départements, Berne.

Illustration 8

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

Coûts de projet centraux pour la conception, la réalisation et l'introduction	
– Prestations de travail dans les offices transversaux du DFF	8
– Part des adaptations informatiques en faveur du NMG (selon le projet séparé concernant l'infrastructure informatique, à partir de 2016)	1
Coûts de projet décentralisés pour la conception, la réalisation et l'introduction	**23**
– Prestations de travail dans les départements, à la Chancellerie fédérale et dans les unités administratives	15
– Renforcement des ressources humaines dans les départements et à la Chancellerie fédérale pour une durée limitée	5
– Renforcement des crédits de conseil dans les départements et à la Chancellerie fédérale pour une durée limitée	3
Total des coûts de projet uniques (y c. les crédits supplémentaires de 9 mio au total)	**31**
Coûts d'exploitation annuels supplémentaires et récurrents	**3**
– Actualisation des conventions de prestations, du système cible et des rapports	3
– Contrôle de la réalisation des objectifs	n.q.
– Coûts d'exploitation informatiques supplémentaires pour le NMG (selon le projet séparé concernant l'infrastructure informatique, à partir de 2016)	n.q.

3.1.2 Conséquences pour le personnel

Dans l'ensemble, le NMG ne devrait guère avoir de conséquences sur les effectifs. Le renforcement des ressources pour l'introduction du NMG concerne les directions de projet départementales et se limite aux années 2013 à 2015. Le NMG peut être exploité dans les secteurs Planification, Contrôle de gestion et Tenue des comptes avec le personnel existant. L'administration fédérale y dispose déjà des ressources nécessaires au niveau tant qualitatif que quantitatif. On ne peut toutefois exclure que l'utilisation plus flexible des ressources induite par l'enveloppe budgétaire n'ait des répercussions sur les effectifs. Les unités administratives peuvent, par exemple, engager des collaborateurs au lieu de faire appel à des prestations de conseil externes. L'évolution dans ce domaine sera cependant observée et, le cas échéant, corrigée grâce au pilotage des ressources par le Conseil fédéral (cf. ch. 1.2.8 sur le pilotage des ressources).

3.1.3 Conséquences pour l'informatique

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

L'environnement SAP actuel dans la gestion financière et la tenue des comptes de l'administration fédérale a été en grande partie introduit au 1er janvier 2007, dans le cadre du projet Nouveau modèle comptable (NMC). Depuis, un changement de génération s'est révélé nécessaire pour les modules centraux, de sorte que ceux-ci seront mis hors service et remplacés par de nouveaux composants dans les années à venir. L'exploitation et le développement ne sont plus garantis à moyen terme; ils engendreraient par ailleurs des coûts croissants. Le DFF a réalisé des études pour identifier les actions requises, en tenant non seulement compte des exigences techniques, mais également des

développements spécialisés et des innovations prévues pour les processus.

Cette étape de développement informatique comprend le remplacement des applications destinées à la planification et à la budgétisation, à la consolidation, à l'établissement des rapports et à la planification des liquidités. Elle englobe également la conception et l'installation du nouvel entrepôt de données pour les processus d'assistance de la Confédération, qui sont assurés par les offices transversaux du DFF.

Le remplacement et l'extension des systèmes SAP centraux sont uniformisés dès le départ avec le calendrier du NMG. Un projet distinct a été lancé à cet effet (infrastructure informatique 2016). Dans un premier temps, les exigences et les solutions éventuelles seront validées en 2013 à l'aide d'un prototype. Cet examen permettra de décider de la réalisation éventuelle des adaptations dans les systèmes et applications et de leur ampleur. Le changement de génération des systèmes SAP centraux et le nouvel entrepôt de données nécessitera une exploitation parallèle provisoire des anciens et nouveaux systèmes, d'où des coûts d'exploitation plus élevés entre 2015 et 2017.

3.1.4 Conséquences globales pour le budget fédéral

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

Un plan visant à garantir les gains attendus en termes de flexibilité et d'efficience 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 prématuré de prendre des décisions concrètes dès maintenant. Il examinera ces questions de manière approfondie en temps voulu.

3.1.5 Conséquences pour la gestion et la culture administratives

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

3.1.6 Conséquences pour les cantons, les villes et les communes

Ces dernières années, la plupart des cantons et de nombreuses villes et communes ont réorganisé parfois en profondeur leur gestion administrative (cf. ch. 1.6). Le Conseil fédéral ne déclenchera donc pas une nouvelle vague de réformes avec le NMG. Lors des adaptations ultérieures de leur modèle de gestion, il est cependant indéniable que les cantons et les communes observent notamment les évolutions au niveau fédéral. Le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale peut inciter les autres organisations à poursuivre sur la voie engagée. Le NMG peut également encourager les organisations ayant conservé jusqu'à présent une gestion classique des ressources à revoir leur position.

3.2 Autres conséquences

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

4 Lien avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015[33] et dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015[34]. Il fait partie de l'objectif «L'équilibre du budget fédéral est préservé» et est présenté comme suit: «Le Conseil fédéral veut introduire une formule simple et pragmatique qui permettra d'améliorer la gestion, la stabilité et l'exécution du budget, ainsi que de poursuivre le développement de la conduite en fonction des résultats dans toute l'administration. Un plan des tâches et un plan financier intégrés, de même que des conventions de prestations entre les départements et leurs unités devraient entrer en vigueur à partir de 2016. Ces deux instruments contiendront, outre les ressources à disposition, des objectifs et des directives concernant les prestations à fournir. En contrepartie, la marge de manœuvre de l'administration sera augmentée grâce à l'introduction de budgets de fonctionnement globaux.»

[33] FF **2012** 349, en l'espèce 405 et 472.
[34] FF **2012** 6667, en l'espèce 6668.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le document soumis repose en premier lieu sur l'art. 173, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.). L'art. 126 Cst. sur la gestion des finances constitue également une base essentielle. Cette disposition définit le frein à l'endettement au niveau constitutionnel et exige explicitement des modalités d'exécution au niveau de la loi (cf. art. 13 à 18 LFC).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

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

5.3 Forme de l'acte normatif

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

5.4 Soumission au frein aux dépenses

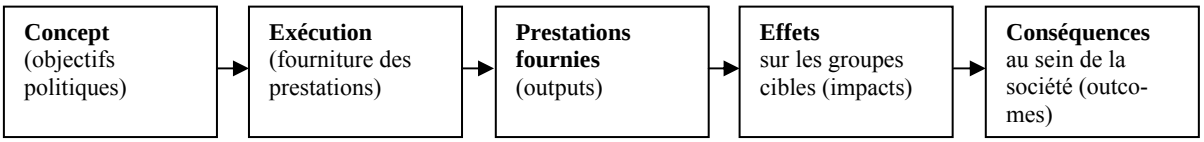
La loi sur les finances de la Confédération régit certes la procédure d'octroi de crédits, mais elle ne comporte aucune disposition sur les subventions, les crédits d'engagement ou le plafond des dépenses. Elle n'est donc pas soumise au frein aux dépenses selon l'art. 159, al. 3, Cst.

5.5 Délégation des compétences législatives

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

Formulation du mandat de base (commentaire du modèle d'effets)

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



- *Concept*: les objectifs politiques et les mesures propres à résoudre les problèmes sont arrêtés dans des lois et des ordonnances. Le mandat politique ainsi que les moyens d'atteindre les objectifs fixés sont précisés dans les documents stratégiques et documents de programme de l'administration.

- *Exécution:* relèvent de l'exécution toutes les activités de préparation et de mise en œuvre déployées par l'unité administrative en vue de la fourniture des prestations et de la réalisation des objectifs, mais non le résultat proprement dit de l'exécution.

- *Prestations fournies (outputs):* cet élément du modèle présente séparément les différents résultats du processus d'exécution. Les prestations sont généralement destinées à un cercle de bénéficiaires clairement défini (groupe cible).

- *Effets directs (impacts):* tous les avantages pour les groupes cibles, de même que leurs réactions et changements de comportement (éventuellement aussi pour les intermédiaires permettant d'atteindre les groupes cibles) peuvent être évalués en tant que premier effet des différentes prestations réunies en un groupe de prestations.

- *Effets indirects (outcomes):* il faut faire en sorte, en prenant les mesures politiques appropriées, que les effets produits sur les groupes cibles se répercutent positivement sur la société, l'économie, l'environnement, etc.

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

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

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

Catalogue provisoire des groupes de prestations de l'administration fédérale

Autorités et tribunaux

Assemblée fédérale
GP 1: Assemblée fédérale

Conseil fédéral
GP 1: Conseil fédéral

Chancellerie fédérale
GP 1: Soutien à la Présidence de la Confédération et au Conseil fédéral
GP 2: Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence

Tribunal fédéral
GP 1: Jurisprudence du Tribunal fédéral

Tribunal pénal fédéral
GP 1: Jurisprudence du Tribunal pénal fédéral

Tribunal administratif fédéral
GP 1: Jurisprudence du Tribunal administratif fédéral

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

Ministère public de la Confédération
GP 1: Ministère public de la Confédération

Tribunal fédéral des brevets
GP 1: Jurisprudence du Tribunal fédéral des brevets

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

Département fédéral des affaires étrangères
GP n°: en cours d'élaboration

Département fédéral de l'intérieur (DFI)

Secrétariat général du DFI
GP 1: Soutien à la conduite, coordination des affaires et pilotage des ressources

Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
GP 1: Réalisation de l'égalité entre femmes et hommes

Archives fédérales suisses
GP 1: Gestion de l'information

Office fédéral de la culture
GP 1: Patrimoine culturel et médiation
GP 2: Création et diversité culturelles

Bibliothèque nationale suisse
GP 1: Collections et utilisation de Helvetica

Office fédéral de météorologie et de climatologie
GP 1: Informations et prestations d'experts relatives à la météorologie et à la climatologie
GP 2: Données météorologiques et climatologiques

Office fédéral de la santé publique
GP 1: Assurance-maladie et accidents
GP 2: Santé

Office fédéral de la statistique
GP 1: Informations statistiques

Office fédéral des assurances sociales
GP 1: Prévoyance vieillesse
GP 2: Assurance-invalidité
GP 3: Politiques de l'enfance, de la jeunesse, de la famille, de la vieillesse et politique sociale

Office vétérinaire fédéral
GP 1: Affaires vétérinaires

Institut de Virologie et d'Immunoprophylaxie
GP 1: Centre de référence dans le domaine de la lutte contre les épizooties virales

Département fédéral de justice et police (DFJP)

Secrétariat général du DFJP
GP 1: Soutien à la conduite et pilotage des ressources

Office fédéral de la justice
GP 1: Ordre juridique national
GP 2: Exécution des peines et des mesures
GP 3: Droit international

Office fédéral de la police
GP 1: Tâches de police judiciaire
GP 2: Tâches de police de sécurité
GP 3: Tâches de police administrative et de soutien dans le domaine policier

Institut suisse du droit comparé
GP 1: Conseils en matière de droit comparé

Commission fédérale des maisons de jeu
GP 1: Exécution de la législation sur les maisons de jeu

Office fédéral des migrations
GP 1: Asile et réfugiés
GP 2: Etrangers

Centre de services informatiques DFJP
GP 1: Exploitation informatique
GP 2: Projets et services informatiques
GP 3: Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication

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

Secrétariat général du DDPS
GP 1: Soutien à la conduite et pilotage des ressources

Service de renseignement de la Confédération
GP 1: Prestations en matière de renseignements de la Confédération

Office fédéral du sport
GP 1: Haute école fédérale de sport
GP 2: Sport des jeunes et des adultes, mesures d'encouragement
GP 3: Infrastructure et exploitation
GP 4: Centre sportif de Tenero

Office fédéral de la protection de la population
GP 1: Conception et coordination
GP 2: Laboratoire de Spiez
GP 3: Centrale nationale d'alarme
GP 4: Formation
GP 5: Infrastructure

Défense
GP 1: Conduite
GP 2: Formation
GP 3: Opérations

Armasuisse Acquisitions
GP 1: Gestion des acquisitions et des fournisseurs
GP 2: Gestion des projets et des acquisitions

Armasuisse Sciences et Technologie
GP 1: Gestion de la technologie
GP 2: Analyses et essais

Armasuisse Immobilier
GP 1: Parc principal
GP 2: Parc à disposition

Office fédéral de topographie (swisstopo)
GP 1: Géoacquisition
GP 2: Géooordination

Département fédéral des finances (DFF)

Secrétariat général du DFF
GP 1: Soutien à la conduite et pilotage

Administration fédérale des finances
GP 1: Bases de la politique budgétaire et de la politique des dépenses
GP 2: Planification financière, budgétisation et comptabilité
GP 3: Trésorerie fédérale

Centrale de compensation
GP 1: Cotisations et prestations de la Caisse suisse de compensation
GP 2: Prestation Assurance invalidité
GP 3: Cotisations et prestations de la Caisse fédérale de compensation
GP 4: Prestation de service à des tiers

Monnaie fédérale (swissmint)
GP 1: Frappe de monnaies

Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
GP 1: Questions financières et fiscales internationales

Administration fédérale des contributions
GP 1: Taxe sur la valeur ajoutée (perception)
GP 2: Impôt fédéral direct, impôt anticipé et taxes (perception, remboursement et surveillance)

Administration fédérale des douanes
GP 1: Prélèvement de taxes
GP 2: Sécurité et migration
GP 3: Soutien du commerce international
GP 4: Protection de la santé et de l’environnement

Unité de pilotage informatique de la Confédération
GP 1: Gestion et du pilotage des TIC de l’administration fédérale
GP 2: Coordination nationale de la cyberadministration et de la protection contre les cyberrisques

Office fédéral de l’informatique et de la télécommunication
GP 1: Exploitation des TIC
GP 2: Projets et services en matière de TIC

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

Office fédéral du personnel
GP 1: Politique du personnel et politique de prévoyance / services en matière de personnel
GP 2: Centre de formation de l'administration fédérale

Office fédéral des constructions et de la logistique
GP 1: Locaux destinés à l'administration fédérale
GP 2: Acquisitions de biens et services
GP 3: Politique en matière d'acquisitions

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

Secrétariat général du DEFR
GP 1: Soutien à la conduite et pilotage
GP 2: Surveillance des prix
GP 3: Bureau de la consommation

Secrétariat d'Etat à l'économie
GP 1: Politique du marché du travail
GP 2: Politique économique extérieure
GP 3: Coopération économique au développement
GP 4: Promotion économique
GP 5: Politique économique

Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
GP 1: Formation professionnelle et formation générale
GP 2: Recherche et innovation
GP 3: Hautes écoles

Office fédéral de l'agriculture
GP 1: Politique agricole

Agroscope
GP n°: en cours d'élaboration

Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
GP 1: Sécurité de l'approvisionnement

Office fédéral du logement
GP 1: Logement

Commission de la concurrence
GP 1: Concurrence

Organe d'exécution du service civil
GP 1: Exécution du service civil

Service d'accréditation suisse
GP 1: Accréditation

Commission pour la technologie et l'innovation
GP 1: Encouragement de l'innovation

Centre de services informatiques du DEFR
GP 1: Exploitation des TIC
GP 2: Projets et services en matière de TIC

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

Secrétariat général du DETEC
GP 1: Soutien à la conduite et pilotage

Office fédéral des transports
GP 1: Infrastructure ferroviaire
GP 2: Transports publics et transport ferroviaire de marchandises
GP 3: Sécurité des transports publics

Office fédéral de l'aviation civile
GP 1: Sécurité aérienne
GP 2: Politique aéronautique

Office fédéral de l'énergie
GP 1: Approvisionnement en énergie et utilisation de l'énergie
GP 2: Sécurité dans le domaine énergétique
GP 3: Recherche dans le domaine énergétique

Office fédéral des routes
GP 1: Réseaux routiers et gestion du trafic
GP 2: Infrastructures des routes nationales
GP 3: Circulation routière

Office fédéral de la communication
GP 1: Médias
GP 2: Télécommunications et politique en matière postale

Office fédéral de l'environnement
GP 1: Protection et utilité des écosystèmes
GP 2: Protection de la santé dans le domaine de l'environnement
GP 3: Politique climatique et prévention des dangers naturels

Office fédéral du développement territorial
GP 1: Développement territorial et des transports

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

Autorités de régulation des infrastructures
GP 1: Régulation sectorielle indépendante des infrastructures et surveillance des médias

C Budget avec unités administratives PITF

504 Office fédéral du sport

(Exemple avec données en partie fictives)

Vue d'ensemble

Groupes de prestations

- Haute école fédérale de sport
- Sport des jeunes et des adultes, mesures d'encouragement
- Infrastructure et exploitation
- Centre sportif national de la jeunesse

Projets

- Révision de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports: adaptation du système d'encouragement du sport.
- Loi fédérale sur les systèmes d'information de la Confédération dans le domaine du sport: création de la base légale du traitement de données personnelles (message du Conseil fédéral du 11.11.2009, FF 2009 7401, CN 15.09.2010, entrée en vigueur non fixée).

Priorités stratégiques

- Encouragement de l'activité physique: étendre l'offre de manière ciblée pour toutes les classes d'âge et tous les niveaux de performance.
- Ethique dans le sport: appliquer la charte éthique et renforcer la lutte antidopage.

Vue d'ensemble des revenus, charges et investissements

	Compte	Budget	Budget	Plan financier			Ecart moyen en %
1 000 CHF	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Postes de revenus	17 391	15 912	15 897	15 897	15 897	15 897	0.0%
Ecart en % par rapport à l'exercice précédent			*-0.1%*	*0.0%*	*0.0%*	*0.0%*	
Ecart en % par rapport à 2015-2018			*- 15*	*0*	*0*	*0*	
Enveloppe budgétaire	17 391	15 912	15 897	15 897	15 897	15 897	0.0%
Revenus hors enveloppe budgétaire	2 260	5 400	4 600	4 800	5 400	3 600	-3.9%
Postes de charges	159 492	174 173	182 773	191 104	193 136	193 097	2.6%
Ecart en % par rapport à l'exercice précédent			*4.9%*	*4.6%*	*1.1%*	*0.0%*	
Ecart en % par rapport à 2015-2018			*8 599*	*8 331*	*2 032*	*- 39*	
Enveloppe budgétaire	85 692	87 077	90 020	92 285	92 621	92 959	1.6%
Charges hors enveloppe budgétaire	73 800	87 096	92 753	98 500	99 600	101 000	3.9%
Recettes d'investissement	7 110	0	0	0	0	0	0.0%
Enveloppe budgétaire							
Dépenses d'investissement	3 334	6 155	5 365	5 575	6 239	4 505	-7.7%
Enveloppe budgétaire							

Commentaire sur la planification financière

En ce qui concerne les charges, l'**enveloppe budgétaire** augmente de 1,6 % par année en moyenne. Cette augmentation s'explique, d'une part, par le développement de l'offre de formation et de perfectionnement et, d'autre part, par une meilleure exploitation des infrastructures des sites de Macolin et de Tenero. La progression des **charges hors enveloppe budgétaire** résulte quant à elle principalement de l'encouragement accru de la formation spécialisée des maîtres principaux dans les domaines du sport d'élite, du sport de masse et du sport des adultes, ainsi que du soutien apporté à la lutte antidopage.

Les principales **variations par rapport au PITF de l'exercice précédent** sont présentées ci-après.

Groupes de prestations

Sport des jeunes et des adultes, mesures d'encouragement

Mandat de base:

L'unité **Sport des jeunes et des adultes** dirige et gère les différents programmes de l'OFSPO pour la promotion du sport et de l'activité physique auprès de toutes les tranches d'âge et à tous les niveaux de performance, en particulier «Jeunesse+Sport» et «Sport des adultes Suisse esa». En complément à ces activités, elle élabore des **mesures de promotion** du développement et de la mise en œuvre de la politique de la Confédération en matière d'encouragement général du sport et de l'activité physique. A cette fin, l'OFSPO dirige différents réseaux et constitue l'interlocuteur des cantons et des communes, ainsi que des organisations nationales et internationales, pour la promotion du sport et de l'activité physique. Jeunes et adultes doivent bénéficier de conditions favorables à la pratique du sport et des activités physiques, dans l'intérêt de leur forme physique, ainsi que de la cohésion sociale et de la santé publique.

Revenus et charges (enveloppe budgétaire)

	Compte	Budget	Budget	Plan financier			Ecart moyen en %
1 000 CHF	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Revenus de fonctionnement	918	931	946	960	974	991	0
Charges de fonctionnement	25 240	25 625	26 007	26 393	26 789	27 091	0
Recettes d'investissement							
Dépenses d'investissement							

Bref commentaire

Les charges de fonctionnement affichent une croissance moyenne de 1,4 %, soit un taux légèrement supérieur à celui du renchérissement, tandis que les charges de personnel restent stables. …

Subventions associées (contributions et indemnités, contributions à des investissements)

A6210.0124 Indemnités pour les activités J+S
A6210.0123 Sport des adultes et des aînés
A6210.0122 Indemnités pour les activités de formation des cantons

Objectifs

	Compte	Budget	Budget	Plan financier		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Maintien et développement axé sur les besoins de l'offre et la qualité des cours de formation et de perfectionnement dans les programmes de sport pour les jeunes et pour les adultes (J+S, esa).						
Nombre de participants à la formation des moniteurs et des experts J+S (en milliers)	60.5	62	65	67	69	70.5
Nombre de participants à la formation des moniteurs et des experts esa (en milliers)	1.2	1.9	2	2.1	2.3	2.5
Utilisation de l'offre dans les programmes de sport pour les jeunes et les adultes (J+S, l'école bouge)						
Nombre des participants à J+S (en milliers)	610	625	650	660	680	700
Nombre de classes participant à "l'école bouge" (en milliers)	–	–	3	4.3	8.5	10.5

Commentaire sur les objectifs

Ces objectifs doivent...

Chiffres-clés et informations contextuelles

	Compte	Budget	Budget	Plan financier		
CHF	2014	2015	2016	2017	2018	2019
x						
y						
z						

Postes budgétaires du compte de résultats et du compte des investissements

Compte de résultats

CHF	Compte 2014	Budget 2015	Budget 2016	Plan financier 2017	2018	2019	Ecart moyen en % 2015-2019
Postes de revenus							
Enveloppe budgétaire							
E5100.0001 Revenus de fonctionnement	17 390 561	15 912 000	15 897 000	15 897 000	15 897 000	15 897 000	0.0%
Contributions et indemnités							
E1400.0001 Gains comptables sur participations	2 260 000	5 400 000	4 600 000	4 800 000	5 400 000	3 600 000	-3.9%
Postes de charges							
Enveloppe budgétaire							
A6100.0001 Charges de fonctionnement	85 692 404	87 076 700	90 020 000	92 284 500	92 621 300	92 958 600	1.6%
Contributions et indemnités							
A6210.0119 Education physique à l'école	695 979	723 100	733 900	744 900	756 100	767 400	3.4%
A6210.0120 Fédérations de gymastique et de sport	5 871 958	6 853 600	6 930 500	7 008 400	7 113 600	7 220 200	1.3%
A6210.0121 Manifestations sportives internationales	334 000	350 000	190 000	515 100	522 800	530 600	5.7%
A6210.0122 Indemnités pour les activités de formation des cantons	3 499 879	4 110 700	4 164 900	4 219 900	4 275 700	4 339 800	1.4%
A6210.0123 Sport des adultes et des aînés	1 110 223	300 000	300 000	300 000	304 500	309 100	0.0%
A6210.0124 Indemnités pour les activités J+S	58 029 367	66 949 000	73 833 200	79 230 800	80 141 800	81 343 800	5.0%
A6210.0125 Concept de politique du sport	1 998 770	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	0.0%
Réévaluations dans le domaine des transferts							
A6220.0001 Réévaluations dans le domaine des transferts	2 260 000	5 400 000	4 600 000	4 800 000	5 400 000	3 600 000	-3.9%

Compte des investissements

CHF	Compte 2014	Budget 2015	Budget 2016	Plan financier 2017	2018	2019	Ecart moyen en % 2015-2019
Recettes d'investissement							
Enveloppe budgétaire							
A7100.001 Recettes d'investissement							
Remboursement de prêts et de participations							
E7200.001 Remboursement de prêts et de participations	7 110	0	0	0	0	0	0.0%
Dépenses d'investissement							
Enveloppe budgétaire							
A8100.0001 Dépenses d'investissement							
Contributions à des investissements							
A8300.0103 Construction de places de sport	100 000	5 400 000	4 600 000	4 800 000	5 400 000	3 600 000	-9.6%
A8300.0116 Infrastructure des stades (EURO 2008)	2 160 000	0	0	0	0	0	0.0%

Exposés des motifs relatifs aux postes budgétaires
Compte de résultats

Revenus

Revenus de fonctionnement (E5100.0001) 16 500 000

AIF 14,4 millions, SIF 0,0 million, IP 1,5 million

Ecart p. r. au budget 2015 (en %)	1 %
Ecart p. r. au PITF 2015-2018	100 000

Eléments principaux:

- Compensations pour utilisations et prestations de services 6 600 000
- Ventes 8 800 000
- Autres compensations 1 100 000

Se chiffrant à 15,9 millions, les revenus de fonctionnement se situent dans les limites des prévisions budgétaires 2009. Au cours des dernières années, l'offre de formation, de perfectionnement et de prestations de la HEFSM ainsi que le taux d'occupation des sites de Macolin et de Tenero ont pu être augmentés et se sont maintenus au niveau atteint. Malgré l'intégration de la Swiss Olympic House, une nouvelle augmentation n'est pas possible pendant la transformation du bâtiment principal de la haute école (octobre 2008 - octobre 2010), car les nouvelles infrastructures à disposition sont en grande partie utilisées comme postes de travail. Dans le cadre de l'imputation des prestations, des revenus sont réalisés au sein de l'administration fédérale en relation avec les services d'achat de matériel de sport pour l'armée et la fourniture de services en faveur du sport dans l'armée. Ces revenus sont stables par rapport à l'exercice précédent.

Charges

Charges de fonctionnement (A6100.0001) 90 020 000

AIF 57,7 millions, SIF 1,0 million, IP 31,3 millions

Ecart p. r. au budget 2015 (en %)	1 %
Ecart p. r. au PITF 2015-2018	100 000

L'augmentation des charges de personnel découle notamment du changement de système dans le domaine du sport des adultes et des aînés (l'OFSPO met désormais la priorité sur la formation et l'assurance qualité). Les charges IP supplémentaires s'expliquent comme suit: le calcul simplifié basé sur les valeurs vénales sera remplacé, dès le 1er janvier 2010, par le modèle de location axé sur les coûts, ce qui se traduit par une augmentation des charges de location. La nouvelle situation en matière de postes de travail qui prévaudra après la transformation du bâtiment principal de la HEFSM (dès novembre 2010) entraînera aussi une hausse des charges de location de la haute école. Enfin, les charges informatiques et de télécommunication s'inscrivent aussi à la hausse en raison de l'adaptation des taux d'imputation par les fournisseurs de prestations ainsi que des structures de quantités.

Charges de fonctionnement par groupe de comptes

1 000 CHF	Compte 2014	Budget 2015	Budget 2016	Ecart par rapport au budget 2015 absolu	%
Charges de personnel	39 000	39 800	40 500	700	1.8
Charges de biens et services et charges d'exploitation	45 700	46 300	48 500	2 200	4.8
dont informatique	4 716	4 715	4 715	0	0.0
dont charges de conseil	8 643	7 954	8 856	902	11.3
Autres charges de fonctionnement	5 320	3 920	1 020	-2 900	-74.0

Crédits de charges hors enveloppe budgétaire

Education physique à l'école
A6210.0119 733 900

(RS 415.0, RS 415.01, RS 415.023.5)

Ecart p. r. au budget 2015 (en %)	1 %
Ecart p. r. au PITF 2015-2018 (en millions)	100 000

Les contributions versées pour les cours nationaux de perfectionnement des maîtres d'éducation physique, ainsi que pour le perfectionnement du corps enseignant des instituts universitaires de sport (universités de Berne, Bâle, Lausanne, Genève, Fribourg, Neuchâtel; EPFZ et hautes écoles pédagogiques), sont stables par rapport à l'exercice précédent.

- Autres contributions à des tiers AIF 733 900

Fédérations de gymnastique et de sport et autres organisations
A6210.0120 6 930 500

(RS 415.0, RS 415.01, RS 415.41, RS 415.025.1)

Ecart p. r. au budget 2015 (en %)	1 %
Ecart p. r. au PITF 2015-2018 (en millions)	100 000

Le soutien des fédérations civiles de gymnastique et de sport et d'autres organisations sportives, l'encouragement de la formation des maîtres principaux pour le sport d'élite, le sport populaire et le sport des adultes ainsi que le soutien de la lutte contre le dopage sont stables par rapport à l'exercice précédent.

• Autres contributions à des tiers AIF 6 930 500

Manifestations sportives internationales
A6210.0121 190 000

(RS 415.0, RS 415.01)
Ecart p. r. au budget 2015 (en %) 1 %
Ecart p. r. au PITF 2015-2018 (en millions) 100 000
En raison du calendrier des grandes manifestations sportives d'importance internationale et compte tenu des demandes de soutien déposées dans le cadre de la procédure d'annonce, les contributions à l'organisation seront moins élevées en 2010 que lors de l'exercice précédent.

- Autres contributions à des tiers AIF 190 000

Indemnités pour les activités de formation des cantons
A6210.0122 4 164 900

(RS 415.0, RS 415.01, RS 415.31)
Ecart p. r. au budget 2015 (en %) 1 %
Ecart p. r. au PITF 2015-2018 (en millions) 100 000
Les contributions (forfaitaires) versées aux cantons pour encourager la formation et le perfectionnement des moniteurs J+S et celles destinées au programme J+S Kids sont stables par rapport à l'exercice précédent.

- Cantons AIF 4 164 900

Sport des adultes et des aînés
A6210.0123 300 000

(RS 415.0, RS 415.01, RS 172.214.1, RS 415.32)
Ecart p. r. au budget 2015 (en %) 1 %
Ecart p. r. au PITF 2015-2018 (en millions) 100 000
Les contributions versées aux fédérations et organisations s'occupant de sport des adultes et de sport des aînés pour la formation et le perfectionnement des moniteurs actifs dans ces domaines sont stables par rapport à l'exercice précédent.

- Autres contributions à des tiers AIF 300 000

Indemnités pour les activités J+S
A6210.0124 73 833 200

(RS 415.0, RS 415.01, RS 415.31)
Ecart p. r. au budget 2015 (en %) 1 %
Ecart p. r. au PITF 2015-2018 (en millions) 100 000
Sont pris en considération, outre le renchérissement, 6 millions supplémentaires pour l'extension de l'âge J+S aux enfants de 5 à 10 ans (J+S Kids). Les bénéficiaires de ces contributions sont les organisateurs d'offres J+S (fédérations et associations sportives, écoles).

- • Autres contributions à des tiers AIF 73 833 200

Concept de politique du sport
A6210.0125 2 000 000

(RS 415.0)
Ecart p. r. au budget 2015 (en %) 1 %
Ecart p. r. au PITF 2015-2018 (en millions) 100 000
Les ressources financières investies dans des projets s'articulant autour des cinq grands axes de la politique sportive – santé, éducation, performance, économie et développement durable – et mis en œuvre par les partenaires de l'OFSPO (Swiss Olympic, cantons, villes et communes, instituts universitaires, Association suisse d'éducation physique à l'école) sont stables par rapport à l'exercice précédent.

- Autres contributions à des tiers AIF 2 000 000

Réévaluations dans le domaine des transferts
A6220.0001 4 600 000

(AF du 20.09.2007 concernant l'octroi d'aides financières pour des installations sportives d'importance nationale)
Ecart p. r. au budget 2015 (en %) 1 %
Ecart p. r. au PITF 2015-2018 (en millions) 100 000
Conformément au NMC, les transferts comptabilisés via le compte des investissements sont réévalués à 100 % au moment du versement.

- Réévaluation de contributions à des investissements SIF4 600 000

Compte des investissements

Enveloppe budgétaire

Dépenses d'investissement
A8100.000 x

Ecart p. r. au budget 2015 (en %) x %
Ecart p. r. au PITF 2015-2018 (en millions) xxx
Les dépenses d'investissement sont stables par rapport à l'exercice précédent. Il s'agit exclusivement d'investissements dans des immobilisations corporelles (véhicules, machines et appareils).

- Mobilier, installations, équipements AIF xxx
- Investissements machines, appareils, instruments AIF xxx
- Investissements voitures de tourisme AIF xxx

Dépenses d'investissement hors enveloppe budgétaire

Construction de places de sport
A8300.0103 4 600 000

(AF du 20.09.2007 concernant l'octroi d'aides financières pour des installations sportives d'importance nationale [CISIN 3, FF 2007 7067])
Ecart p. r. au budget 2015 (en %) 1 %
Ecart p. r. au PITF 2015-2018 (en millions) 100 000
Le budget 2010 prévoit d'affecter 1,1 million à des projets relevant de la CISIN 2 (budget 2009; 1,9 million). Sur la base de l'arrêté fédéral du 20 septembre 2007 concernant l'octroi d'aides financières pour des installations sportives d'importance nationale (CISIN 3, FF 2007 7067), les projets d'investissement bénéficient d'un soutien de 3,5 millions par année durant la période 2009-2012.

- Contributions à des investissements AIF 4 600 000

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Convention de prestations 2016

Office fédéral du sport (OFSPO)

(Exemple avec données fictives)

Office fédéral du sport OFSPO	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS
Matthias Remund Directeur	Ueli Maurer Chef du département
Berne, le 17 décembre 2015	Berne, le 17 décembre 2015

Distribution:

Annexes *(non incluses dans le présent modèle)*
1 Justificatif des prestations 2015, avec prévisions de fin d'année

Uniquement si nécessaire:
2 Budget 2016 avec PITF
3 Résumé des priorités stratégiques 2016-2019
4 Modèle d'effets par groupe de prestations (si disponible)

1 Objectifs annuels

1.1 Objectifs du Conseil fédéral (tome I et tome II)

Objectifs, mesures, projets	Délai
Loi fédérale sur l'encouragement du sport - La loi fédérale sur l'encouragement du sport et ses dispositions d'exécution sont en vigueur.	30.06.2016
Candidature aux Jeux Olympiques d'hiver 2026 - Le groupe de travail interdépartemental dirigé par l'Office fédéral du sport OFSPO a analysé les conditions-cadres d'une éventuelle candidature de la Suisse et procédé à une évaluation à l'intention du Conseil fédéral.	30.09.2016

1.2 Projets

Objectifs, mesures, projets	Délai
Loi fédérale sur l'encouragement du sport - Quelque 80 % des premières conventions de prestations avec des partenaires de droit public et de droit privé sont conclues.	31.12.2016
Principes de gestion du chef du DDPS - Les instructions du chef du DDPS visant à assurer une communication coordonnée et adaptée aux destinataires sont appliquées.	30.06.2016
- Le portefeuille de projets est mis en œuvre dans tous les domaines du département.	30.09.2016

2 Groupe de prestations 1: Sport des jeunes et des adultes, mesures d'encouragement

2.1 Objectifs *(valeurs planifiées facultatives)*

Objectifs et grandeurs de mesure	2014 ETAT	2015 PREV	2016 OBJ	2017 PLAN	2018 PLAN	2019 PLAN
Maintenir l'offre et la qualité des cours de formation et de perfectionnement dans les programmes de sport des jeunes et des adultes (J+S, esa) et les développer en fonction des besoins.						
Nombre de participants aux formations d'experts et de moniteurs J+S (en milliers)	60,5	62,0	65,0	67,0	69,0	70,5
Nombre de participants aux formations d'experts et de moniteurs esa (en milliers)	1,2	1,9	2,0	2,1	2,3	2,5
Les aides financières pour des installations sportives d'importance nationales (CISIN 4) sont octroyées conformément aux objectifs du concept et à la planification de projet du 10 février 2012.						
Satisfaction des bénéficiaires de prestations quant à la gestion de projets par l'OFSPO (échelle de 1 à 10).	7,5	7,9	≥ 8,2	≥ 8,5	≥ 8,5	≥ 8,5
Les offres des programmes de sport pour les jeunes et les adultes (J+S, l'école bouge) sont utilisées.						
Nombre de participants J+S (en milliers)	610	625	650	660	680	700
Nombre de classes participant au programme «l'école bouge» (en milliers)	---	---	2,5	4,3	8,5	10,5
Les programmes de sport pour les enfants et les jeunes gagnent en efficacité grâce aux mesures de la loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique.						
Comparaison des résultats des évaluations des années 2015 à 2017 avec ceux des années 2005 à 2007.						Positif
Les groupes cibles perçoivent les mesures d'encouragement comme des instruments adéquats de promotion du sport.						
Satisfaction des groupes cibles (échelle de 1 à 10).	7,9	---	---	≥ 8,2	---	---

Remarques: le succès de l'extension de J+S à la tranche d'âge de 5 à 10 ans, le programme «Sport des adultes Suisse esa», dont le lancement s'est achevé fin 2015, ainsi que l'efficacité accrue de la collaboration de l'OFSPO avec les cantons, les communes, les fédérations et les organisateurs de manifestations sportives se traduisent par une augmentation de la demande en 2016 et au-delà. De plus, on attend de l'application de la loi sur l'encouragement du sport un gain d'efficacité des programmes de sport pour les enfants et les jeunes, ce qui sera vérifié à la faveur d'une évaluation dont la publication est prévue en 2019. Grâce également à l'efficacité accrue de la collaboration de l'OFSPO avec ses différents partenaires de droit public et de droit privé lors de la construction d'installations sportives d'importance nationale, la satisfaction des bénéficiaires de prestations quant à la gestion de projets par l'OFSPO augmente régulièrement et se stabilise à un niveau élevé dès 2018. Enfin, la satisfaction des groupes cibles à l'égard des mesures d'encouragement de l'OFSPO et à leur efficacité en tant qu'instruments de promotion du sport doit progresser par rapport à celle relevée lors de l'enquête de 2014. La prochaine enquête sera réalisée en 2017.

2.2 Chiffres-clés et informations contextuelles *(facultatif)*

Chiffres-clés de la performance	2014 ETAT	2015 PROG	2016 PROG	2017 PROG	2018 PROG	2019 PROG
Coûts par jour de cours et par participant J+S, en CHF	290	320	310	300	295	290

Remarques: grâce à l'exploitation systématique des économies d'échelle résultant de l'augmentation de la demande, les coûts par jour de cours et par participant reculent régulièrement en 2016.

Informations contextuelles	2014 ETAT	2015 PROG	2016 PROG	2017 PROG	2018 PROG	2019 PROG
Structure de la population: nombre de personnes âgées de moins de 20 ans selon l'Office fédéral de la statistique, en milliers	1645	1650	1651	→	→	↑

Remarques: l'examen des soldes migratoires montre que les immigrants sont majoritairement des jeunes adultes âgés de 20 à 40 ans, qui immigrent en famille ou en fondent une dans les années suivant leur arrivée. Il s'ensuit que la tendance à moyen terme sera à une augmentation de la part des personnes âgées de moins de 20 ans au sein de la population résidante.

Aperçu et description de quelques modèles cantonaux

	Argovie	Berne	Lucerne	Valais	Zurich	Genève
(1) Mise en œuvre dans tout le canton des éléments suivants:						
a. Constitution de groupes de tâches, groupes de produits, etc.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
b. Attribution d'enveloppes budgétaires	✓	✓	✓	-	✓	-
c. Objectifs et grandeurs de mesure	✓	✓	✓	✓	✓	✓
d. Conventions de prestations explicites	-	✓	✓	✓	✓	-
e. Exceptions	**Etabl. autonomes**	**Etabl. autonomes**	**Etabl. autonomes**	**Tribunaux, Ministère public, Etabl. autonomes**	**Prév. du personnel, caisse de chômage, autorités parlementaires et judiciaires**	**Etabl. autonomes**
(2) Association d'instruments de planification:						
a. Planification à long terme - à moyen terme	✓	-	✓	-	✓	-
b. Planification à moyen terme - annuelle	✓	✓	✓	✓	✓	✓
(3) Prestations et effets: prise de décisions, objets de décision du Parlement						
a. Commissions thématiques intégrées au processus budg.	✓	-	✓	✓	✓	-
b. Objets de décision au niveau...	**Groupe de tâches**	-	**Groupe de tâches**	**Service**	**Groupe de prestations**	**Programme**
c. Objets de décision obligatoires	✓	-	✓	✓	✓	✓
d. Objets de décision facultatifs	-	-	-	-	-	-
(4) Décision/information IT, personnel au niveau du Parlement:						
a. Informations complémentaires dans budget/compte	✓	✓	✓	✓	✓	✓
b. Décision charges de personnel transversales	-	-	-	✓	-	✓
c. Décision planification des postes	-	-	-	-	-	-
d. Décision variation des salaires en %	✓	✓	-	-	-	-
e. Décision charges IT transversales	✓	-	✓	✓	✓	✓
(5) Marge de manœuvre et incitations:						
a. Compensation charges/revenus dans l'enveloppe budgétaire	✓	✓	✓	**Pas d'enveloppe budgétaire**	✓	**Pas d'enveloppe budgétaire**
b. Report des fonds résiduels sur l'exercice suivant	✓	✓	✓	✓	✓	-
c. Transferts au sein des unités avec enveloppe budgétaire	✓	✓	✓	✓	✓	**(✓)**
d. Constitution et utilisation de réserves	**(✓)**	-	-	✓	**(✓)**	-
				-		-

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

Canton d'Argovie

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

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

Instruments[35]: au début de chaque législature, le Conseil d'Etat élabore une conception directrice portant sur le développement des dix années suivantes avec des scénarios ainsi que des orientations et des stratégies politiques, et la porte à la connaissance du Grand Conseil. Il soumet en outre au Grand Conseil des rapports de planification pour les tâches cantonales nouvelles ou réorganisées. Le Grand Conseil peut exiger que des modifications soient apportées à ces rapports. Le Conseil d'Etat[36] établit également un plan des tâches et des finances (PTF) pour les groupes de tâches de sa compétence et le soumet chaque année au législatif pour approbation. Le plan porte sur quatre ans. En même temps que le PTF, le Conseil d'Etat soumet chaque année son projet de budget au Grand Conseil, pour décision. Le Grand Conseil approuve les années de planification présentées et peut faire part de ses idées et directives pour le PTF de l'année suivante. Enfin, l'exécutif cantonal établit un rapport annuel, incluant les comptes annuels, pour les groupes de tâches de sa compétence et le soumet au Grand Conseil pour approbation.

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

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

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

Dispositions particulières: le Grand Conseil a la possibilité, au moyen de mandats[37], d'influer sur les domaines et les compétences de pilotage du gouvernement et, en particulier, de demander que soient mises en évidence les effets des mesures adoptées sur la planification des tâches et des finances.

Canton de Berne

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

---

35 Cf. canton d'Argovie, Gesetz vom 11. Januar 2005 über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF), art. 10, 11, 12, 13, 25.

36 L'organe dirigeant des tribunaux et le Bureau du Grand Conseil présentent leur planification au législatif dans le même document. Cela vaut aussi pour le projet de budget et le rapport annuel.

37 Cf. canton d'Argovie, Gesetz vom 19. Juni 1990 über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht (Geschäftsverkehrsgesetz [GVG]), art. 41 und 48.

Principes: selon l'art. 3 LFP, le Grand Conseil, le Conseil-exécutif et l'administration assurent le pilotage des finances et des prestations ainsi que la gestion financière, en mettant l'accent sur la direction stratégique, les effets produits par l'action publique, les prestations fournies par l'administration ainsi que les coûts et les rentrées financières[38].

Instruments[39]: le processus de pilotage débute par le programme gouvernemental de législature. Le Conseil-exécutif y fixe au début de chaque législature les objectifs et les stratégies de sa politique. Le plan des tâches et des finances (plan intégré mission-financement) sert à piloter les finances et les prestations à moyen terme. Il porte sur l'exercice budgétaire suivant et les trois années civiles qui lui succèdent. Le budget sert à piloter les finances et les prestations à court terme. Quant au rapport de gestion, il rend compte des activités de l'administration et de la gestion financière d'une année civile. Le Conseil-exécutif, les Directions et les offices mettent en œuvre un système de contrôle de gestion adapté et intégré.

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

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

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

Dispositions particulières: le Grand Conseil peut donner au Conseil-exécutif des mandats portant sur la conception et le contenu du budget, du plan intégré mission-financement et du rapport de gestion. Il peut en outre se prononcer sur la teneur des rapports du Conseil-exécutif (notamment le plan intégré mission-financement) en présentant une déclaration sur la planification. Si le Conseil-exécutif n'est pas en mesure de la mettre complètement en œuvre, il doit s'en expliquer devant le Grand Conseil[40].

Optimisation de la NOG: Suite à l'évaluation de la Nouvelle gestion publique (NOG), des nouveautés doivent être apportées au modèle de pilotage du canton de Berne dès 2012, afin de le simplifier et de mieux l'adapter aux besoins du Grand Conseil. Les changements mis en consultation sont les suivants: réduction d'un tiers du nombre de groupes de produits, qui passeront ainsi de 90 à 60; remplacement des objectifs de prestation et d'effet et de leurs indicateurs par des informations plus intelligibles sur les prestations; simplification de la présentation des résultats financiers des groupes de produits; nouvelle conception et raccourcissement du budget et du plan intégré mission-financement; maintien des divers avis de tendances annonçant les prévisions comptables, mais suppression de l'extrapolation de fin août.

Canton de Lucerne

Législation: jusqu'en 2011, le canton de Lucerne avait renoncé, dans le cadre de son projet de réforme baptisé WOV, à créer une nouvelle loi ou à procéder à la révision totale de sa loi sur les finances. En revanche, il avait modifié plusieurs lois existantes en vue de l'introduction généralisée, au 1er 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.

---

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

39 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 du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP), art. 60 à 65.

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

Le 1er janvier 2011, la nouvelle loi du 13 septembre 2010 sur le pilotage des finances et des prestations a cependant mis en vigueur un modèle de pilotage plus évolué. Cette loi règle le pilotage des finances et des prestations, les dépenses et leur approbation ainsi que la présentation des comptes.

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

Instruments[41]: la stratégie cantonale est le plus haut instrument de planification et de gestion du Conseil d'Etat. Elle comporte trois objectifs stratégiques et six priorités politiques et couvre une période d'environ dix ans (débutant en 2011). Le programme de législature se situe un échelon au-dessous et vaut pour quatre ans. La stratégie cantonale en constitue l'annexe. Le programme de la législature 2011-2015 comprend deux parties: la première partie indique, pour les principaux secteurs politiques, comment le Conseil d'Etat entend mettre en œuvre la stratégie cantonale durant les quatre prochaines années. Dans la seconde partie, les objectifs fixés dans chaque groupe de tâches sont transposés sur le plan opérationnel, autrement dit convertis en mesures et en projets concrets. Le programme de législature n'est toutefois pas un calque de la stratégie cantonale. Un échelon au-dessous encore, on trouve la planification quadriennale glissante du plan des tâches et des finances (PTF, troisième niveau). En 2011, les deux anciens documents «Projet de budget» et «Plan intégré des tâches et des finances» (PITF) ont été regroupés en un seul rapport de planification (PTF), qui présente l'état actuel de la planification des prestations. Le PTF se réfère systématiquement au programme de législature pour les deux éléments ci-après.

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

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

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

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

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

Enveloppes budgétaires: allouées par groupe de tâches, les enveloppes budgétaires comprennent les revenus moins les charges. Les crédits budgétaires séparés pour dépenses d'investissement sont décidés par groupe de tâches. Les recettes d'investissement sont présentées séparément.

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

Canton du Valais

Législation: le canton du Valais a renoncé à promulguer une nouvelle loi ou à procéder à une révision complète de sa loi sur les finances lors de l'introduction de son nouveau modèle de gestion. En revanche, les lois suivantes ont été adaptées au 1er 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. 3bis de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton, toutes les prestations de l'administration doivent être clairement identifiées et définies. Dans ce but, sont notamment décrits les effets et résultats attendus des prestations, ainsi que les ressources financières et humaines nécessaires à leur réalisation. Le principe de qualité exige que les prestations répondent aux besoins et attentes légitimes de leurs destinataires, que leur réalisation soit planifiée, contrôlée et évaluée et que, en cas d'écart, des mesures d'amélioration soient mises en œuvre. Le principe de pertinence implique que les prestations répondent à un besoin avéré et produisent les effets et les résultats escomptés.

Instruments[42]*:* 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 contrôle de gestion s'y rapportant. La première année de la planification pluriannuelle intégrée correspond au budget. Les mandats de prestations politiques sont fixés entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat et font partie intégrante de la planification pluriannuelle intégrée et du budget. Les mandats de prestations stratégiques sont fixés entre le Conseil d'Etat et les départements sur la base des mandats de prestations politiques.

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

A noter que l'élaboration du budget se fait selon un processus descendant («top down») et par enveloppes budgétaires. Une fois le budget global de l'Etat du Valais arrêté, le gouvernement alloue aux départements une enveloppe en fonction de priorités définies. Les chefs de département répartissent ensuite leur enveloppe, sur la base de priorités d'action qu'ils ont fixées. Les services procèdent sur cette base à la budgétisation par rubriques comptables. La décision du parlement porte sur les rubriques comptables. Le processus d'élaboration du budget inclut la rédaction concomitante des trois niveaux de mandats de prestations et la mise à jour de la planification intégrée pluriannuelle.

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

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

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

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

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

Canton de Zurich

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

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

Instruments[43]: les activités étatiques sont soumises à un contrôle de gestion, comprenant la fixation des objectifs, la planification des mesures ainsi que le pilotage et la surveillance de l'action étatique. Le plan consolidé de développement et de financement (Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan, KEF) définit chaque année, pour les quatre années suivantes, les résultats à atteindre, les prestations à fournir ainsi que leur mode de financement. Le KEF sert de base à l'élaboration du budget et à la fixation du taux d'imposition. Le projet de budget du Conseil d'Etat, qui correspond à la première année de planification du KEF, précise les prestations à fournir par le canton et leur mode de financement. Quant aux rapports adressés par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, ils comprennent deux fois par an un rapport intermédiaire sur l'évolution financière et les variations significatives des prestations, ainsi qu'un rapport de gestion annuel incluant les comptes annuels. La planification, l'établissement du budget, la conduite opérationnelle et la clôture des comptes peuvent s'appuyer sur une comptabilité analytique.

[43] Cf. canton de Zurich, Gesetz vom 9. Januar 2006 über Controlling und Rechnungslegung (CRG), art. 6, 9, 14 et 26 à 28.

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

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

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

Dispositions particulières: le Grand Conseil peut obliger le Conseil d'Etat, par 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 sur la planification[44], 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.

République et canton de Genève

Législation: Les règles déterminant la gestion des finances de la République et canton de Genève sont énoncées dans la Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF). Le budget de l'année 2011 a ainsi été le premier à être établi par prestation et par programme, et non plus selon l'organisation administrative de l'Etat. Cette nouvelle manière de procéder est conforme à l'art. 42A de la LGAF.

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

Instruments[45]: La loi prévoit comme instruments de direction de l'Etat et de son administration un plan financier quadriennal et un budget annuel. Le plan financier quadriennal comprend une estimation des besoins financiers, établis selon un ordre de priorités et une évaluation des moyens financiers y relatifs. Actualisé chaque année, le plan financier quadriennal sert de cadre à l'élaboration des projets de budgets annuels. Son établissement suit les mêmes règles que celles de l'élaboration du budget. Le budget se subdivise en un budget de fonctionnement où figurent les charges et les revenus, et un

---

[44] En vigueur depuis le 1er octobre 2007; cf. canton de Zurich, Gesetz vom 9. Januar 2006 über Controlling und Rechnungslegung (CRG), art. 13, al. 2, et Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 (KRG), art. 34.

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

budget d'investissement pour les dépenses et les recettes d'équipement. Le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil les comptes, accompagnés du rapport de gestion, où il rend compte de son activité au plus tard le 31 mars de chaque année.

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

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

Enveloppes budgétaires: La République et canton de Genève ne connaît pas le régime des enveloppes budgétaires. Le Grand Conseil est compétent pour: le vote des impôts; le vote du budget, des comptes, des crédits supplémentaires, complémentaires, extraordinaires et de la gestion du Conseil d'Etat; la ratification du budget et des comptes des établissements publics autonomes, à moins que la loi n'en dispose autrement; l'autorisation d'emprunter; le vote des lois d'investissement; les aliénations du patrimoine administratif; les aliénations immobilières du patrimoine financier, sous réserve des exceptions prévues par la constitution. En plus le Grand Conseil traite les plans financiers pluriannuels comme des rapports divers.

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