



# Documentation de base

Date: 20.11.2013

---

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

### Sommaire

Contexte

Objectifs

Bases

Instruments

Pilotage et participation du Parlement à la planification du budget

Mise en œuvre

### Contexte

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

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

## Objectifs

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

- améliorer la gestion budgétaire en liant, systématiquement à tous les niveaux (Parlement, Conseil fédéral et administration), les tâches aux finances et les ressources aux prestations au moyen d'un plan intégré des tâches et des finances (PITF);
- continuer à développer la gestion et la culture administratives axées sur les résultats en accroissant la transparence des coûts et des prestations au sein de l'administration fédérale, c'est-à-dire en axant davantage l'action des unités administratives sur les objectifs et les résultats, par le recours à des conventions de prestations et à la comptabilité analytique;
- accroître l'efficacité et l'efficience au sein de l'administration fédérale en attribuant des enveloppes budgétaires et en augmentant les marges de manœuvre opérationnelles.

## Bases

Le NMG repose sur le catalogue des prestations de l'ensemble des unités administratives. Les prestations sont décrites à l'aide de différents paramètres, tels que la quantité, la qualité, les délais, les coûts ou la satisfaction des bénéficiaires des prestations. Chaque unité administrative doit généralement identifier un à cinq groupes de prestations. Au total, l'administration fédérale affichera ainsi environ 140 groupes de prestations. Ce degré de détail vise à éviter que les acteurs politiques ne se perdent dans de trop longues listes d'articles et de prestations, et à garantir que les directions d'office puissent encore reconnaître leurs activités et mettre en œuvre efficacement les directives des acteurs politiques.

## Instruments

Le NMG repose pour l'essentiel sur cinq instruments qui rapprochent la planification de la gestion aux niveaux politique et opérationnel.

- Plan financier de la législature (PFL): établi au début d'une nouvelle législature, le PFL est, plus qu'auparavant, orienté vers les évolutions à moyen voire à long termes. Un horizon de huit à dix ans aide à fixer les priorités en matière de dépenses, à détecter de manière précoce les corrections requises en matière de politique budgétaire et à engager en temps utile les mesures adéquates.
- Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances (budget assorti d'un PITF): le budget et le plan financier sont regroupés. La planification à moyen terme est étendue aux différentes unités administratives et à leurs groupes de prestations respectifs. Outre les enveloppes budgétaires, les charges et les revenus, de même que les objectifs et les valeurs cibles des groupes de prestations sont actualisés et commentés chaque année. Si nécessaire, le Parlement peut définir les objectifs dans le budget en tant que critères de planification.
- Conventions de prestations: chaque année, le chef du département et le directeur de l'office concluent une convention de prestations fixant les objectifs annuels relatifs aux projets établis dans le cadre de la planification pluriannuelle, ainsi que des objectifs relatifs aux prestations et groupes de prestations prévus dans le cadre du budget assorti d'un PITF.
- Instruments d'incitation à un comportement efficient: les marges de manœuvre 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 déjà appliquée à l'échelon de l'administration. Outil précieux de gestion administrative, elle assure la transparence des coûts, favorise la conscience des coûts et fournit des indications sur la possibilité d'accroître l'efficacité des prestations fournies.

### **Pilotage et participation du Parlement à la planification du budget**

Le succès du NMG suppose une répartition claire des tâches entre le Conseil fédéral et le Parlement en matière de pilotage des prestations et des ressources, ainsi que de planification des tâches et des processus financiers. Du point de vue du Conseil fédéral, le défi consiste à approfondir le dialogue sur la planification avec le Parlement, sans que la délimitation actuelle des responsabilités en matière de planification et de pilotage entre l'exécutif et le législatif n'en soit affectée. C'est pourquoi les instruments de pilotage parlementaire doivent être aménagés comme suit:

- Enveloppes budgétaires dans le domaine propre: le pilotage détaillé des charges de fonctionnement de l'administration par les intrants est remplacé par une allocation globalisée des ressources aux unités administratives. Mais conformément à l'art. 25, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>1</sup>, le Parlement peut toujours édicter si nécessaire des prescriptions détaillées concernant l'utilisation des crédits, même dans le domaine du fonctionnement de l'administration.
- Arrêtés de planification pris en fonction de la situation: parallèlement, les possibilités de pilotage par les prestations sont étendues; l'Assemblée fédérale peut fixer des valeurs cibles au niveau des charges, des revenus et des objectifs pour différents groupes de prestations.
- Dialogue permanent concernant la planification: la transparence accrue de l'évolution à moyen terme des finances et des prestations permet d'approfondir le dialogue entre le Parlement et le Conseil fédéral. Le Parlement dispose à cette fin d'un important instrument, à savoir la motion relative au plan financier.

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

### **Mise en œuvre**

Le Conseil fédéral souhaite une mise en œuvre simple et pragmatique du nouveau modèle de gestion. Il s'appuie pour ce faire sur les expériences du programme GMEB et sur les enseignements tirés des modèles de gestion comparables des cantons. Les travaux préparatoires débiteront à partir de l'année prochaine dans tous les départements. Il s'agira tout d'abord de définir les groupes de prestations et de préciser les missions de base, les objectifs et les paramètres. A cet effet, une consultation du Parlement aura lieu si nécessaire en 2015. Par la suite, les processus de planification et de pilotage financiers ainsi que le contrôle de gestion devront être adaptés au nouveau modèle.

Le processus de planification en vue du premier budget assorti d'un PITF pour la période 2017-2020 commencera début 2016. Les conventions de prestations pour la première année d'exploitation du NMG, à savoir 2017, seront conclues fin 2016. Le programme GMEB se poursuivra encore jusqu'au 31 décembre 2016. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, toutes les unités de l'administration fédérale centrale travailleront avec le NMG. Au plus tard six ans après

---

<sup>1</sup> RS 171.10

Documentation de base

son introduction, le NMG fera l'objet d'une évaluation qui visera à déterminer si le nouveau modèle a eu les effets escomptés.

**Renseignements:**

Dr. Karl Schwaar, directeur suppléant, chef de la division Politique des dépenses, Administration fédérale des finances AFF  
Tél. 031 322 60 51, [Karl.Schwaar@efv.admin.ch](mailto:Karl.Schwaar@efv.admin.ch)

**Département responsable:**

Département fédéral des finances