



Berne, le 20 décembre 2007

Rapport final de la réforme de l'administration fédérale 2005/2007 REF 05/07

Sommaire

Résumé	3
A Projet	6
1 Déroulement	6
1.1 Contexte	6
1.2 Objectifs	6
1.3 Mise en œuvre	6
2 Projets transversaux (PT)	7
2.1 PT 1 «Optimisation de la conduite»	7
2.2 PT 2 RH1 «Optimisation de la gestion, de la stratégie et des processus»	11
2.3 PT 3 RH2 «Simplification et diminution de la densité normative»	12
2.4 PT 4 «Élimination des doubles emplois»	13
2.5 PT 5 «Simplification de l'organisation des achats»	14
2.6 PT 6 «Simplification des procédures et des documents»	15
2.7 PT 7 «Examen formel du droit fédéral»	16
2.8 PT 8 «Regroupement des bibliothèques et des services de documentation»	17
2.9 PT 9 «Examen des commissions extraparlimentaires»	17
3 Projets départementaux	18
4 Améliorations des finances fédérales	19
4.1 Contexte	19
4.2 Etat des lieux	19
5 Coûts de la REF 05/07	19
6 Organisation subséquente	19
6.1 Tâches	19
6.2 Organisation	20

7	Pistes pour le projet de réorganisation des départements.....	20
B	Conclusions.....	20
8	Généralités	20
	8.1 Résultat de la réforme	20
	8.2 Etat de l'administration, performance et conduite	21
	8.3 Nouveau modèle de gestion et de pilotage	22
	8.4 Conduite par le Conseil fédéral	22
9	Pause entre les réformes	23
10	Stratégie	23
11	Restructurations d'offices	23
12	Réforme du gouvernement et du Parlement.....	23
13	Agence gouvernementale chargée des réformes	23
14	Parlement	24
15	Résultats quantitatifs des interviews de directeurs	24
C	Recommandations et propositions.....	24
16	Recommandations	24
17	Propositions.....	25

Résumé

En mars 2004, les Chambres fédérales ont renvoyé au Conseil fédéral une proposition de réforme de la direction de l'Etat, en priant le gouvernement de mener plutôt une réforme de l'administration.

En août 2004, le Conseil fédéral a opté pour une réforme par étapes de l'administration fédérale 2005/2007 (REF 05/07), conduite sous la forme de projets bien définis. Au vu de l'importance du projet, il a désigné une délégation chargée d'accompagner les travaux.

En janvier 2005, le Conseil fédéral a chargé Ulrich Fässler (ancien conseiller d'Etat lucernois) d'élaborer un concept de réforme. Le Conseil fédéral a avalisé ledit concept le 27 avril 2005 et nommé son auteur délégué à la réforme de l'administration. Ulrich Fässler a bénéficié dans cette fonction du soutien de quatre personnes et de responsables de projets issus pour la plupart de l'administration fédérale. Des consultants externes sont également intervenus de manière ponctuelle.

La REF 05/07 visait à:

- améliorer l'efficacité;
- simplifier les procédures, éliminer les doubles emplois et diminuer la densité normative;
- faire coïncider tâches, compétences et responsabilités à tous les échelons de l'administration;
- revoir les structures de soutien à la direction des départements et obtenir ainsi une nouvelle marge de manœuvre;
- optimiser la gestion du personnel.

En outre, la REF 05/07 devait vérifier s'il y a lieu de développer sur le long terme une nouvelle culture administrative et d'instaurer un nouveau modèle de gestion et de pilotage.

Le Conseil fédéral s'est appuyé sur un rapport du délégué pour définir, le 7 septembre 2005, neuf projets transversaux et 25 projets départementaux à mettre en œuvre au titre de la REF 05/07. Le Parlement a encore exigé, en décembre 2005, que la réforme contribue à l'amélioration des finances publiques à hauteur de 30 millions en 2007 et de 40 millions dès 2008.

En résumé, les travaux relatifs aux projets transversaux (PT) ont abouti aux résultats suivants:

- PT 1 «Optimisation de la conduite»
Une étude portant sur un nouveau modèle de gestion et de pilotage a été remise au Conseil fédéral.

Le DFAE entamera au début de 2008 la mise en œuvre du projet partiel VEKTOR. Il s'agit de confier aux représentations du réseau extérieur – en plus de leurs tâches diplomatiques et consulaires – davantage de responsabilité entrepreneuriale (en les assimilant à des PME).

Les structures de soutien à la direction des départements et des offices sont réexaminées selon une méthode uniforme. Le potentiel d'optimisation est désormais identifié et les conditions sont réunies pour en améliorer l'efficacité et l'efficacité. La mise en œuvre relève de la responsabilité des départements et des offices.

- PT 2, RH1 «Optimisation de la gestion, de la stratégie et des processus»
La transformation de l'OFPER en centre de compétences stratégique, d'une part, et les nouveaux processus en matière de personnel, d'autre part, renforcent la décentralisation des responsabilités dans le domaine des ressources humaines. En outre, le Conseil fédéral a décidé de réorganiser la formation et le perfectionnement, ainsi que d'abaisser à 1,1 le quotient RH. Ce projet devrait contribuer à hauteur de 20 millions de francs par an à l'amélioration des finances publiques.
- PT 3 RH2 «Simplification et diminution de la densité normative»
Un projet de révision de la loi sur le personnel de la Confédération destiné à la consultation a été soumis au Conseil fédéral. Il vise à simplifier les procédures et donne à l'employeur fédéral davantage de flexibilité, tout en respectant la sécurité du droit dans l'intérêt du personnel et en

préservant la compétitivité de l'employeur fédéral. Les délibérations parlementaires sont prévues pour 2009, et donc la révision pourrait entrer en vigueur en 2010.

- PT 4 «Elimination des doubles emplois»
L'élimination des doubles emplois s'effectue dans dix domaines. La plupart des projets partiels visent des améliorations au niveau de l'organisation et de l'exploitation. Plusieurs sont importants d'un point de vue politique: «Mesures relatives au droit du travail» (résolution du dualisme juridique entre la loi sur le travail et la loi sur l'assurance-accidents), «Relations extérieures» (cohérence et coordination des relations extérieures), ainsi que «Coopération économique et aide au développement» (fusion de la DDC et de la coopération économique du SECO, ou concentration à chaque fois sur les tâches essentielles). La réalisation de toutes les mesures préconisées dans les dix projets partiels est susceptible d'alléger les finances publiques de quelque 20 millions de francs.
- PT 5 «Simplification de l'organisation des achats»
La nouvelle ordonnance sur l'organisation des marchés publics est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007. Elle permet notamment le regroupement des 42 services d'achat de la Confédération au sein de deux services centraux, une simplification des procédures d'achat ainsi que l'obtention de conditions plus avantageuses grâce au regroupement des volumes d'achat. Quand les nouveaux processus et l'organisation correspondante seront en place, ce projet devrait améliorer les finances publiques de plus de 20 millions de francs.
- PT 6 «Simplification des procédures et des documents»
La standardisation des messages et des rapports à rédiger réduira les charges de l'administration. L'archivage des documents sur papier gagnera également en simplicité, dans le cadre du projet GEVER. Or les acquis sont peu importants. Il s'avère ainsi qu'un projet unique ne saurait aboutir à des simplifications à l'échelle de l'administration fédérale. Au contraire, il doit s'agir d'une tâche permanente de toutes les unités administratives. Une gestion adéquate des idées et de l'innovation pourrait y contribuer.
- PT 7 «Examen formel du droit fédéral»
Les dispositions superflues ou dépassées ont disparu du recueil systématique du droit fédéral. Au total, 11 % des actes examinés ont été abrogés et 8 % modifiés. Le message relatif à la mise à jour formelle du droit fédéral a été transmis au Parlement en automne 2007. Le délégué préconise en outre un réexamen matériel du droit fédéral.
- PT 8 «Regroupement des bibliothèques et des services de documentation»
Quelque 45 bibliothèques et services de documentation de la Confédération se trouvent à Berne. Au 31 décembre 2007, elles n'occupaient plus que seize sites. En dehors de trois sites décentralisés, les bibliothèques restantes seront regroupées d'ici 2010 au plus tard dans la nouvelle Bibliothèque Am Guisanplatz. Les préparatifs se poursuivent en vue de l'acquisition d'un logiciel amélioré et plus puissant de gestion des bibliothèques, ainsi que pour leur intégration dans un réseau plus étendu comprenant d'autres bibliothèques publiques. L'objectif à long terme est de réduire de 25 % les frais de personnel et de 20 % les dépenses de biens et services.
- PT 9 «Examen des commissions extraparlimentaires»
Le Conseil fédéral a décidé de réduire de 26 % le nombre de commissions extraparlimentaires, de limiter les effectifs des commissions restantes et de définir des critères pour examiner ces dernières.

La plupart des projets départementaux ont été menés à bien. L'essai pilote d'un centre des services partagés (CSP) du Département fédéral des finances, auquel est prêté un important potentiel d'optimisation, présente un intérêt particulier pour toute l'administration fédérale. S'il s'avère concluant, des CSP pourraient être créés dans d'autres départements.

La collaboration étroite cultivée par la direction du projet REF 05/07 avec les départements et les offices a produit des résultats concrets et mesurables. En outre, les importants travaux menés dans le cadre de projets ainsi que les échanges permanents avec des collaborateurs et des cadres donnent lieu à des découvertes utiles pour l'évolution future de l'administration fédérale. En bref, les constatations suivantes ont été faites:

- Le bilan de l'administration fédérale est globalement bon. Les directeurs d'office, épaulés par des collaborateurs compétents et motivés, sont l'élément stable et porteur de l'administration. De façon générale, le manque de reconnaissance et d'estime de la part du Conseil fédéral est ressenti négativement. Les cadres du plus haut niveau appellent de leurs vœux des contacts plus étroits et directs avec le collège fédéral, par exemple dans le cadre d'une rencontre annuelle des cadres.
- Le projet «Réexamen des structures de soutien à la direction» a montré que bien souvent, l'administration ne coordonne pas systématiquement sa stratégie et ses processus financiers, RH et informatiques, autrement dit qu'il lui manque une planification intégrée des finances et des tâches. Il faudrait en outre améliorer les instruments de contrôle de gestion au sein des départements et des offices. Les offices appliquant la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) et ceux qui s'inspirent des principes de la GMEB sont exemplaires à ce double point de vue.
- Bien des processus de réforme et de changement représentent certes un lourd défi mais obligent en même temps l'administration à se confronter en permanence aux développements récents et contribuent ainsi à améliorer la performance, l'efficacité et la qualité. Le délégué est convaincu qu'il n'y a pas lieu de réaliser dans la législature 2008-2011 de nouveau projet supradépartemental de réforme, mais d'achever et de consolider les projets en cours (moratoire des réformes). Le Conseil fédéral aurait ainsi la possibilité de développer une vision et une stratégie pour l'administration fédérale et de la concrétiser sous forme d'objectifs à long terme.

Le délégué est également convaincu – et en ceci il est en accord avec les conclusions de l'étude relative à un nouveau modèle de gestion et de pilotage et avec une large majorité des cadres du plus haut niveau (voir chiffre 15) – de la nécessité d'introduire dans toute l'administration un nouveau modèle uniforme de gestion exploitant les acquis de la GMEB et de la nouvelle gestion publique. Un tel modèle améliorerait notamment la coordination entre les processus stratégiques et les processus axés sur les ressources et aboutirait à davantage de transparence et de conscience des coûts, grâce à une gestion intégrée de l'administration.

A moyen terme, il faudrait reprendre et développer l'idée d'une réforme de la direction de l'Etat. Elle aurait pour enjeux le nombre de départements, la composition du Conseil fédéral et les attributions de la présidence, le rôle de la Chancellerie fédérale, la collaboration entre le Conseil fédéral et le Parlement, ainsi que la taille, la structure et le fonctionnement du Parlement.

Pour garantir que le gouvernement et l'administration fédérale restent à la pointe au niveau international pour ce qui est de la culture d'entreprise, de la conduite, des processus et des structures, il importe que les chercheurs en sciences administratives et les praticiens procèdent à des observations systématiques. Il faudrait ensuite contrôler l'applicabilité de leurs conclusions et, le cas échéant, les mettre en œuvre sous forme de projets taillés sur mesure. A cet effet, le Conseil fédéral aurait besoin d'une agence gouvernementale chargée des réformes – indépendante des départements. Outre le lancement, la conduite et la coordination des projets de réforme, elle pourrait notamment implanter un système de gestion des idées au sein de l'administration fédérale.

Dans le cadre de la REF 05/07, beaucoup d'indications ont été recueillies dans l'optique de la réorganisation des départements dont il sera question au Conseil fédéral en février 2008.

La REF 05/07 permettra des optimisations durables et à long terme des processus et des structures. Il est trop tôt encore pour les quantifier entièrement. Mais les économies exigées par le Parlement seront atteintes, et même certainement dépassées à moyen ou long terme. Par conséquent, le résultat

obtenu par rapport aux coûts générés par la REF 05/07 peut également être qualifié de concluant sur le plan financier.

Le Délégué du Conseil fédéral à la réforme de l'administration fédérale 2005/2007 terminera son mandat le 31 décembre 2007. Une petite organisation subséquente veillera à la poursuite des projets inachevés durant le premier semestre 2008.

A Projet

1 Déroulement

1.1 Contexte

En mars 2004, les Chambres fédérales avaient rejeté une proposition du Conseil fédéral visant à réformer la direction de l'Etat et chargé le gouvernement de leur soumettre plutôt des propositions de réforme de l'administration, dans le but de renforcer la direction politique, de décharger le Conseil fédéral de ses tâches administratives et d'accroître l'efficacité de l'administration.

Dans son rapport sur le programme de la législature 2003-2007, le Conseil fédéral avait annoncé qu'il étudierait une réforme en profondeur de l'administration fédérale. En août 2004, il a décidé de mener la réforme de l'administration fédérale 2005/2007 (REF 05/07) par étapes, dans le cadre de projets clairement délimités. Etant donné l'importance du projet, il a constitué une délégation formée du conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz (président), de la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey, du conseiller fédéral Christoph Blocher et de la chancelière de la Confédération Annemarie Huber-Hotz.

En janvier 2005, le Conseil fédéral a chargé Ulrich Fässler (ancien conseiller d'Etat lucernois) d'élaborer un concept de réforme. Le Conseil fédéral a avalisé ledit concept le 27 avril 2005 et nommé son auteur délégué à la réforme de l'administration.

Sur la base d'un rapport du délégué, le Conseil fédéral a défini le 7 septembre 2005 neuf projets transversaux et 25 projets départementaux¹, dont il a ordonné en même temps la mise en œuvre. Chacun des projets transversaux bénéficiait de l'accompagnement stratégique d'un membre de la délégation du Conseil fédéral.

Dans le cadre de la révision de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, le Parlement a exigé de la réforme de l'administration, en décembre 2005, qu'elle apporte des allègements financiers de 30 millions en 2007 et de 40 millions dès 2008.

1.2 Objectifs

La REF 05/07 visait à:

- améliorer l'efficacité;
- simplifier les processus, éliminer les doubles emplois et diminuer la densité normative;
- faire coïncider tâches, compétences et responsabilités;
- revoir les structures de soutien à la direction des départements et obtenir ainsi une nouvelle marge de manœuvre;
- optimiser la gestion du personnel.

En outre, la REF 05/07 devait vérifier s'il y a lieu, à long terme, de développer une nouvelle culture administrative et d'instaurer un nouveau modèle de gestion et de pilotage.

1.3 Mise en œuvre

Le délégué a exécuté le mandat du Conseil fédéral avec le concours d'une petite équipe et de responsables de projets le plus souvent internes à l'administration. L'équipe de base réunissait Margrith Hanselmann (ancienne sous-directrice de l'Office fédéral des transports), Christian

¹ Suite à l'intégration du projet départemental de centralisation des marchés publics du DDPS dans le PT 5, 24 projets départementaux ont été réalisés.

Schlapbach (ancien suppléant du chef des Forces terrestres) et Roland Schneider (ancien secrétaire général du Département des travaux publics, des transports et de l'environnement du canton d'Argovie), ainsi que Flurina Schaffer (précédemment assistante au sein du secrétariat du chef du DFJP) en tant qu'assistante de projet. Felizitas Arnold (ancienne cheffe de projet à la Direction des finances du canton de Berne) a succédé le 1^{er} août 2006 à Margrith Hanselmann, nommée secrétaire générale de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales.

La REF 05/07 a régulièrement figuré à l'ordre du jour de la Conférence des secrétaires généraux à partir d'avril 2005. La délégation du Conseil fédéral l'a traitée lors de quinze séances. Quant au Conseil fédéral, il a suivi l'avancement des travaux en prenant connaissance de cinq rapports du délégué. Par ailleurs, un groupe de personnalités extérieures à l'administration s'est réuni sept fois pour assurer un accompagnement indépendant et critique de la réforme. De même, les cadres intermédiaires ou supérieurs se sont exprimés au sujet de la réforme lors de plusieurs séances du forum qui leur est destiné (MD-Club). Ces deux comités ont fourni de précieuses contributions à la réforme.

Le délégué du Conseil fédéral termine son mandat à la fin de 2007, par la remise du présent rapport final.

2 Projets transversaux (PT)

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des neuf projets transversaux:

PT	Titre	Accompagnement stratégique	Direction du projet	Direction générale du projet REF 05/07
1	Optimisation de la conduite	CF Micheline Calmy-Rey	Ulrich Fässler, REF 05/07	Roland Schneider
2	RH1 Optimisation de la gestion, de la stratégie et des processus	CF Hans-Rudolf Merz	Juan Gut, OFPER	Roland Schneider
3	RH2 Simplification et diminution de la densité normative	CF Christoph Blocher ² CF Hans-Rudolf Merz	Marianne Sonder, experte ² Corinne Raschlé, OFPER	Roland Schneider
4	Elimination des doubles emplois	CF Christoph Blocher	Christian Schlapbach, REF 05/07	Christian Schlapbach
5	Simplification de l'organisation des achats	CF Hans-Rudolf Merz	René Graf, OFCL ³ Peter Emch, ar ⁴ Thomas Knecht, ar	Christian Schlapbach
6	Simplification des procédures et des documents	ChF Annemarie Huber-Hotz	Margrith Hanselmann ⁵ Felizitas Arnold, REF 05/07	Margrith Hanselmann ⁴ Felizitas Arnold
7	Examen formel du droit fédéral	ChF Annemarie Huber-Hotz	Marianne Sonder, experte	Margrith Hanselmann ⁴ Felizitas Arnold
8	Regroupement des bibliothèques et des services de documentation	ChF Annemarie Huber-Hotz	Doris Wenger, BiG, DDPS	Christian Schlapbach
9	Examen des commissions extraparlimentaires	ChF Annemarie Huber-Hotz	Thomas Sägesser, ChF	Margrith Hanselmann ⁴ Roland Schneider

2.1 PT 1 «Optimisation de la conduite»

2.1.1 Contexte initial

La conduite d'une administration fédérale moderne, performante et économe suppose de l'efficacité et de l'efficience, la présence de cadres compétents ainsi que l'existence de structures simples et

² Jusqu'au 29 novembre 2006.

³ Jusqu'au 31 décembre 2006.

⁴ Jusqu'au 31 octobre 2007.

⁵ Jusqu'au 31 juillet 2006.

ouvertes, de processus clairs et transparents et d'instruments de conduite appropriés. L'administration fédérale devient ainsi attrayante aussi pour les jeunes générations.

2.1.2 Objectifs

Il s'agissait d'identifier et d'exploiter avec les départements le potentiel d'optimisation et de simplification des structures de conduite. L'utilité de mettre en place un modèle uniforme de gestion et de pilotage pour l'administration de demain devait également être examinée. Concrètement, il fallait

- mettre en place les bases nécessaires à un nouveau modèle de gestion et de pilotage, à de nouveaux instruments de conduite et à la mise en place d'une formation et d'un perfectionnement dans ce secteur;
- permettre le lancement d'un essai pilote au DFAE;
- réexaminer selon une méthode uniforme les structures de soutien à la direction des départements (y c. la Chancellerie fédérale) et des offices.

2.1.3 Décisions du Conseil fédéral

Le 3 mai 2006, le Conseil fédéral a chargé le délégué d'examiner les structures de soutien à la direction des départements (y c. la Chancellerie fédérale) et des offices selon une méthode uniforme. En outre, il a chargé sa délégation de rediscuter la question d'un nouveau modèle de gestion et de pilotage. Enfin, il a décidé de réaliser l'essai pilote du DFAE avec les représentations à l'étranger.

2.1.4 Projet partiel «Nouveau modèle de gestion et de pilotage»

2.1.4.1 Contexte

L'administration fédérale souffre d'un excès de réglementation et de contrôle. Une culture d'entreprise lui fait défaut, de même que l'obligation de se référer à un modèle de conduite moderne et d'application générale basé sur des instruments de gestion et de pilotage adéquats. Trop peu d'efforts sont ainsi consentis pour harmoniser les tâches, les compétences et les responsabilités, dans le but d'accroître la marge de manœuvre.

2.1.4.2 Objectifs

L'introduction d'un nouveau modèle de gestion et de pilotage vise à

- axer la gestion de l'administration sur des principes reconnus, modernes et uniformes, conformes à l'économie d'entreprise. Cela implique une harmonisation des tâches, des compétences et des responsabilités, l'orientation sur les résultats et l'orientation clients, un souci de rationalité, et enfin des instruments de conduite clairs et pratiques, tel le contrôle de gestion.
- piloter durablement les finances publiques, sans programmes d'économies à répétition.

Concrètement, il fallait

- établir un lien systématique entre les tâches et les aspects financiers;
- introduire des mandats de prestations ou des conventions de prestations et conférer aux unités organisationnelles davantage d'autonomie opérationnelle et de responsabilité;
- définir des normes de qualité en matière de conduite en développant l'orientation processus, ainsi que simplifier – et uniformiser là où c'est possible et judicieux – le contrôle de gestion et les autres activités de contrôle.

2.1.4.3 Principales conclusions

Le centre de compétences de Nouvelle gestion publique (kpm) de l'Université de Berne a mis au point, dans le cadre d'une étude, les critères attestant d'une bonne gestion de l'administration fédérale, il a exposé la situation présente et indiqué les domaines où il y a lieu d'agir. Les auteurs ont formulé dans leur rapport du 19 juillet 2007 (annexe 1) des recommandations pratiques, qu'il y aurait lieu d'examiner de près dans le cadre d'études de faisabilité (culture de gestion, niveaux et structures de conduite, instruments de pilotage et de conduite).

2.1.4.4 Résultat probable au 31 décembre 2007

kpm a remis son étude. La délégation du Conseil fédéral a décidé de ne pas poursuivre ce projet.

2.1.4.5 Contribution à l'amélioration des finances fédérales

Il n'a jamais été question que ce projet partiel allège substantiellement à court terme les finances fédérales.

2.1.4.6 Travaux à venir et risques

La poursuite du projet et sa mise en œuvre supposent une décision dans ce sens du Conseil fédéral.

2.1.5 Projet partiel VEKTOR (département pilote: DFAE)

2.1.5.1 Contexte

Le réseau externe comprend plus de 150 représentations professionnelles (ambassades, consulats généraux, consulats). Or ces représentations assument des tâches toujours plus nombreuses et plus lourdes, plus complexes de surcroît, sous l'effet des changements structurels, des problèmes mondiaux et de l'augmentation du nombre d'acteurs (suite au recours accru aux accords bilatéraux et multilatéraux). Le réseau extérieur est par ailleurs fortement sollicité par d'autres départements, par des services cantonaux ou communaux, ainsi que par des institutions ou des personnes étrangères à l'administration fédérale. Les représentations sont dès lors bien obligées, compte tenu de leurs ressources toujours plus réduites, de fixer des priorités et de revoir leurs objectifs. En l'occurrence, elles disposent depuis une dizaine d'années d'un crédit global (Finkomp) qui les incite à faire preuve d'esprit d'entreprise, tirant parti de la décentralisation croissante dans la responsabilité des ressources. Ainsi les capacités entrepreneuriales comptent toujours davantage chez les responsables de site, à côté des exigences traditionnelles d'analyse et d'entretien d'un réseau de contacts utiles.

2.1.5.2 Objectifs

Il s'agit d'élaborer un modèle d'ensemble de gestion et de pilotage pour le réseau extérieur, qui:

- confère aux représentations à l'étranger davantage d'autonomie et de responsabilités, en application du principe visant à faire coïncider les tâches, les compétences et les responsabilités et sur la base de directives claires de l'administration centrale;
- garantisse la conduite et le pilotage stratégiques du réseau externe, afin de veiller avec les ressources à disposition au respect des prescriptions légales et des priorités de la politique extérieure;
- donne aux diverses représentations une plus grande marge de manœuvre – moyennant le respect de directives claires – pour agir de manière plus efficace, économe et entrepreneuriale.

Concrètement, il fallait

- préciser les résultats visés dans un catalogue de prestations et fixer ensuite l'offre par type de représentation dans le domaine des tâches consulaires;
- créer les conditions nécessaires à la poursuite du processus de modernisation du DFAE et à la préparation de l'introduction d'autres instruments de conduite modernes.

2.1.5.3 Résultat probable au 31 décembre 2007

Les préparatifs sont suffisamment avancés pour permettre la mise en œuvre de VEKTOR.

2.1.5.4 Contribution à l'amélioration des finances fédérales

Une évaluation ultérieure montrera certainement le potentiel d'amélioration des finances publiques.

2.1.5.5 Travaux à venir et risques

La mise en œuvre relève de la compétence du DFAE. L'utilité possible du projet partiel pour l'ensemble de l'administration sera présentée une fois qu'il sera terminé.

2.1.6 Projet partiel «Réexamen des structures de soutien à la direction»

2.1.6.1 Remarque préliminaire

Le présent rapport final de la REF 05/07 indique sommairement les acquis et les résultats de ce projet partiel. En règle générale, les rapports parviennent directement aux départements et aux offices.

2.1.6.2 Contexte

Le Conseil fédéral a, par décision du 3 mai 2006, ordonné de réexaminer les structures de soutien à la direction des départements (Chancellerie fédérale incluse) et des offices, selon une méthode uniforme.

La Conférence des secrétaires généraux du 25 août 2006 a fixé les six domaines où il fallait réexaminer les structures en place, soit les finances, l'informatique, la logistique, les ressources humaines, l'information/communication et les services linguistiques. En outre, elle a souhaité la mise en place d'indicateurs.

2.1.6.3 Objectifs

Concrètement, il fallait

- identifier les potentiels d'optimisation du soutien à la direction;
- créer les conditions requises pour que les départements et les offices puissent améliorer – le cas échéant – l'efficacité et l'efficience, et donc la rentabilité de leurs structures.

2.1.6.4 Principales conclusions

L'annexe 2 commente les conclusions tirées dans divers domaines spécifiques:

- Place accordée au soutien
L'importance accordée par la hiérarchie aux structures de soutien et les liens établis entre les processus de soutien et les processus de conduite varient considérablement d'un département et d'un office à l'autre. Bien souvent, les supérieurs hiérarchiques se concentrent sur leurs activités de base et délèguent dans une (trop) large mesure la conduite des domaines transversaux.
- Lien entre les processus intégrés (stratégie, ressources)
Il faut agir dans tous les départements. La conduite des offices pêche par l'absence de processus stratégiques et de planification financière systématiquement coordonnés avec la planification stratégique des ressources.
- Offices GMEB / offices gérés de façon traditionnelle
Le réexamen a clairement montré que les offices gérés selon les principes de la GMEB coordonnent généralement de manière exemplaire leurs processus et qu'ainsi les stratégies sont bien harmonisées avec les mandats de prestations. Il y a là une bonne base pour un contrôle de gestion moderne. L'introduction de la GMEB a accru la sensibilité à l'usage fait des ressources ainsi qu'à l'interdépendance entre les objectifs, l'exécution des tâches et les moyens financiers à disposition. A quelques exceptions près, les autres offices ont des processus de soutien à la direction qui, même s'ils fonctionnent bien, ne sont guère coordonnés entre eux et avec les processus de conduite. Seuls quelques offices ont prévu des processus stratégiques et des processus de conventions d'objectifs, avec un contrôle de gestion spécifique.
- Différences d'organisation au niveau du soutien à la direction
Trois types peuvent être distingués: soit le soutien est implanté là où le besoin s'en fait sentir, soit là où la proximité de la conduite s'impose, soit encore entièrement au niveau du département.

Le projet a eu des effets bénéfiques à beaucoup d'endroits. Les processus ont été redéfinis, actualisés, complétés ou améliorés. Les processus manquants ont souvent été mis en place. Un tel bilan est réjouissant.

Les documentations examinées sur les processus sont globalement de bonne qualité. Mais il reste encore du travail pour obtenir des améliorations ciblées. L'annexe 2 du présent rapport final contient des recommandations dans ce sens.

2.1.6.5 Résultat probable au 31 décembre 2007

Le mandat du Conseil fédéral est rempli. En accord avec les départements (Conférence des secrétaires généraux [CSG], Conférence des ressources humaines [CRH]), les processus RH n'ont pas été réexaminés, du fait de la mise en œuvre simultanée du PT 2 RH1. A la demande de la CSG, une série d'indicateurs a été élaborée. L'organisation succédant à l'équipe de base de la REF 05/07 recueillera les chiffres-clés souhaités, avec le concours des départements.

2.1.6.6 Contribution à l'amélioration des finances fédérales

Il était d'emblée bien clair que ce projet partiel ne vise pas un allègement financier substantiel. Les départements conservent un potentiel d'optimisation inexploité. D'où la possibilité pour eux d'améliorer leur marge de manœuvre – par exemple pour l'exécution de nouvelles tâches – sans devoir augmenter leurs ressources en personnel. Le réexamen des structures de soutien à la direction contribue ainsi indirectement à l'amélioration des finances fédérales.

2.1.6.7 Travaux à venir et risques

Il est prévu que chaque département prenne l'initiative et la responsabilité de mettre en œuvre les résultats du réexamen des structures de soutien.

2.2 PT 2 RH1 «Optimisation de la gestion, de la stratégie et des processus»

2.2.1 Contexte initial

Divers domaines de la gestion des ressources humaines (GRH) sont susceptibles d'être améliorés, qu'il s'agisse de la délimitation des rôles des personnes ou comités compétents, de la répartition des tâches à l'échelon de la Confédération, des départements et des offices, de la politique salariale, ou encore du développement du personnel et de l'organisation.

Des efforts supplémentaires s'imposent dans la GRH pour assainir les finances fédérales. Plusieurs interventions parlementaires ont récemment soulevé des questions concernant la GRH, son organisation et sa rentabilité. D'où la nécessité de revoir la GRH, dans le cadre des mandats donnés par le Conseil fédéral (budget 2005, plan financier 2006-2008).

2.2.2 Objectifs

Le projet visait à:

- structurer efficacement la GRH aux trois échelons (Confédération, départements, offices), éliminer les doubles emplois et abandonner les activités à faible valeur ajoutée;
- réexaminer les tâches, les compétences et la responsabilité et les répartir rigoureusement en fonction des processus, regrouper et simplifier les tâches centrales, renforcer la responsabilité des unités décentralisées au niveau de la mise en œuvre;
- définir une conception uniforme de la GRH, avec des normes de performance et de qualité;
- définir de manière uniforme le quotient RH et le fixer désormais à un niveau moins élevé;
- faire contribuer la GRH, par la valeur ajoutée qu'elle crée, au succès de l'administration fédérale en tant qu'entreprise.

Concrètement, il fallait

- améliorer l'efficacité ainsi que le professionnalisme – donc les performances – de la GRH, et par là la satisfaction des groupes cibles;
- examiner les tâches, les compétences et la responsabilité aux niveaux de la Confédération, des départements et des offices et les répartir clairement, en suivant le principe de subsidiarité;
- parvenir à piloter la GRH par le biais d'un contrôle de gestion efficace.

2.2.3 Décisions du Conseil fédéral

Le 29 novembre 2006, le Conseil fédéral a ordonné la révision des bases normatives (loi sur le personnel de la Confédération et actes législatifs complémentaires) et esquissé les contours de la gestion du personnel de demain. Il a ainsi fixé les lignes directrices de la future politique du personnel de la Confédération et établi les principes à suivre pour organiser la GRH, transformer l'OPPER en

centre de compétences stratégique, réorganiser la formation et le perfectionnement, ainsi que revoir la dotation des services du personnel (réduction du quotient RH à 1,1).

Le 16 mai 2007, le Conseil fédéral a défini les priorités de la politique du personnel. Il a notamment suspendu jusqu'en 2010 le projet d'élaboration d'un nouveau régime de rémunération comportant un système de plages salariales.

2.2.4 Résultat probable au 31 décembre 2007

Le DFF prévoit de présenter au Conseil fédéral, au premier trimestre 2008, les nouveaux processus RH ainsi que les nouvelles tâches, compétences et responsabilités dans le domaine de la gestion du personnel. Il lui soumettra également son projet d'un centre intégré à l'OFPER et assurant pour toute la Confédération la formation en matière de compétences personnelles, sociales, méthodologiques et managériales.

Les conditions nécessaires à l'atteinte des objectifs sont ainsi réunies.

2.2.5 Contribution à l'amélioration des finances fédérales

L'abaissement du quotient RH permet des améliorations annuelles récurrentes d'env. 20 millions.

2.2.6 Travaux à venir et risques

La décision du Conseil fédéral à propos du concept de nouvelle gestion du personnel, attendue au premier trimestre 2008, marquera le début d'un processus de mise en œuvre qui, dans l'optique actuelle, pourrait s'achever à la fin de 2010, avec des exceptions ponctuelles comme p. ex. les outils informatiques. La réorganisation de la formation et du perfectionnement représente également un long processus, qui demandera près d'un an de préparatifs.

Il est très important que le Conseil fédéral et les départements concrétisent réellement la nouvelle stratégie RH et que les cadres dirigeants soient bien préparés au rôle résolument actif qu'il est prévu de leur confier dans la conduite du personnel. En outre, le risque existe que les investissements dans les instruments informatiques (libre-service des employés [employee self services] et libre-service des responsables hiérarchiques [management self services]) soient reportés ou même abandonnés.

Si la Confédération souhaite rester compétitive et accroître si possible son attrait sur le marché du travail, il lui faut non seulement opérer un changement de culture au niveau du Conseil fédéral, mais aussi instaurer une réglementation souple des rémunérations, axée sur la performance, qui encourage tant les carrières classiques que celles de spécialistes. Beaucoup d'administrations de Suisse ont introduit des systèmes modernes de plages salariales, qui leur permettent de garantir durablement une relève de qualité. Or avec le système en place, l'administration fédérale rencontrera des difficultés croissantes à recruter du personnel qualifié, notamment au niveau des cadres supérieurs, ainsi que dans les domaines techniques ou des sciences naturelles. Il va de soi qu'un nouveau système de rémunération ne serait pas gratuit. Mais c'est une condition déterminante pour offrir des conditions de travail attrayantes à de jeunes collaborateurs.

2.3 PT 3 RH2 «Simplification et diminution de la densité normative»

2.3.1 Contexte initial

Les procédures actuelles du droit du personnel sont souvent compliquées et lentes. Elles empiètent inutilement sur la marge de manœuvre de l'employeur fédéral. Il est ainsi difficile et coûteux, même dans les cas justifiés, de modifier un contrat ou de se séparer d'un collaborateur. D'où un handicap concurrentiel par rapport à l'économie privée.

2.3.2 Objectifs

Le projet visait à:

- élaborer une nouvelle conception du droit du personnel et réduire la densité normative;
- contrôler s'il y a lieu de reprendre les dispositions du droit des obligations, et le cas échéant dans quelle mesure.

Concrètement, il fallait

- simplifier les processus et permettre l'adoption de décisions rapides;
- donner à l'employeur fédéral la flexibilité nécessaire, tout en garantissant au personnel la sécurité du droit;
- préserver la compétitivité de la Confédération sur le marché du travail.

2.3.3 Décisions du Conseil fédéral

Le 29 novembre 2006, le Conseil fédéral a chargé l'administration de préparer une révision de la loi sur le personnel de la Confédération et, après avoir dûment consulté les partenaires sociaux, de lui soumettre un projet destiné à une procédure de consultation.

2.3.4 Résultat probable au 31 décembre 2007

Il est prévu de remettre au Conseil fédéral, durant le 1^{er} trimestre 2008, un projet destiné à la consultation.

Les conditions sont réunies pour atteindre les objectifs fixés.

2.3.5 Contribution à l'amélioration des finances fédérales

Ce projet transversal n'était pas destiné à améliorer les finances fédérales.

2.3.6 Travaux à venir et risques

La consultation est prévue en été 2008. Un message et une proposition à l'intention des Chambres fédérales seront remis au Conseil fédéral à la fin de 2008. Les délibérations et le vote final du Parlement suivront en 2009, si bien que la révision pourrait entrer en vigueur en 2010. Il reste à savoir si les associations du personnel soutiendront la révision.

2.4 PT 4 «Elimination des doubles emplois»

2.4.1 Contexte initial

Beaucoup de chevauchements ont été constatés à la Confédération, au sein d'un même département ou entre départements, de même qu'avec d'autres organisations publiques ou privées. Le Conseil fédéral a ordonné de mettre en œuvre dix projets partiels, parmi plus de 30 domaines identifiés.

Projet partiel	Description succincte de la problématique
Mesures relatives au droit du travail	Dualisme juridique caractérisant la protection de la santé au travail (loi sur le travail et loi sur l'assurance-accidents)
Relations extérieures	Garantie de la cohérence et de la coordination des relations extérieures
Législation sur les produits chimiques	Réduction du nombre d'organes responsables des notifications, des autorisations de mise sur le marché et des évaluations
Médias électroniques	Examen de la création d'un fournisseur central pour toutes les prestations
Examen des pays	Divers services fédéraux sont chargés de l'analyse des pays / coordination
Elaboration de la législation	Elimination des doubles emplois entre la Chancellerie fédérale et l'Office fédéral de la justice
Sécurité des personnes, des informations et des objets	Etude de la possibilité de créer, au niveau de la Confédération, un service central compétent pour la sécurité dans son ensemble
Service des transports / mobilité	Coordination de la mobilité et des tâches de transport de la Confédération
Sécurité du trafic	Elimination des doubles emplois, coordination des campagnes en faveur de la sécurité du trafic
Coopération économique et aide au développement	Elimination des doubles emplois entre la DDC et le SECO, concentration ou limitation aux compétences de base

2.4.2 Objectifs

Il s'agissait de recenser les doubles emplois, de les analyser et d'élaborer des propositions pour les éliminer, ou d'optimiser la collaboration en cas de volonté politique de les maintenir.

2.4.3 Décisions du Conseil fédéral

- Projet partiel «Mesures relatives au droit du travail»: le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport du groupe de travail interdépartemental et du rapport final du délégué le 31 octobre 2007. Il a chargé le DFE de lui soumettre au premier semestre 2008, conjointement avec le DFI et en vue du message à rédiger pour la fin de 2009, une note de discussion indiquant comment mettre fin au dualisme juridique de la loi sur le travail et de la loi sur l'assurance-accidents.
- Projet partiel «Sécurité du trafic»: le 30 mai 2007, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport du groupe de travail interdépartemental ainsi que du rapport final du délégué, et il a dissous le groupe de travail compétent. Le projet partiel a permis d'améliorer la collaboration entre les partenaires impliqués dans la sécurité du trafic, ce qui accroîtra l'impact des campagnes communes portant sur la sécurité du trafic (p. ex. Via Secura).

Le Conseil fédéral se prononcera probablement en janvier 2008 sur les projets partiels suivants: Relations extérieures, Législation sur les produits chimiques, Médias électroniques, Examen des pays, Elaboration de la législation, Sécurité des personnes, des informations et des objets, Service des transports / mobilité, Coopération économique et aide au développement.

2.4.4 Résultat probable au 31 décembre 2007

L'annexe 3 présente en détail l'état d'avancement des travaux à la fin de 2007. Quelques projets partiels sont définitivement terminés. Or dans la plupart des cas, la mise en œuvre exigera encore beaucoup de temps, en particulier pour les projets partiels nécessitant des modifications de lois.

2.4.5 Contribution à l'amélioration des finances fédérales

Les améliorations obtenues sont actuellement évaluées à 20 millions de francs.

2.4.6 Travaux à venir et risques

L'annexe 3 décrit en détail les travaux restants, en précisant à chaque fois la date d'achèvement probable des projets partiels.

Les travaux du groupe de travail interdépartemental ont montré que tous les acteurs n'ont pas la même volonté d'établir une collaboration novatrice et constructive. Beaucoup préfèrent le maintien du statu quo, avec des améliorations marginales, à l'adoption de solutions ambitieuses. D'où le risque qu'après la dissolution de l'organisation de projet de la REF 05/07, les participants ne poursuivent plus systématiquement les objectifs définis au niveau des projets partiels.

2.5 PT 5 «Simplification de l'organisation des achats»

2.5.1 Contexte initial

Plus de 40 services d'achats coexistent à la Confédération. Or les bases juridiques actuelles ne permettent pas de les centraliser, la statistique des marchés publics à l'échelle de l'administration fédérale est incomplète, le volume des achats manque de transparence et il n'existe ni instruments informatiques adéquats pour la gestion des contrats et des fournisseurs, ni instruments de controlling et de reporting permettant un pilotage global.

2.5.2 Objectifs

Il fallait

- ramener à deux le nombre des services d'achat;
- simplifier et uniformiser les processus d'achat;
- introduire une statistique uniforme des achats;
- donner davantage de poids à la Confédération sur le marché et obtenir ainsi des économies substantielles.

2.5.3 Décisions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a adopté le 29 novembre 2006 l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de la Confédération (Org-OMP) et l'a mise en œuvre le 1^{er} janvier 2007. D'où le mandat de constituer deux services centraux d'achat gérés par armasuisse et par l'OFCL, ainsi que d'introduire, sous la direction de l'AFF, une statistique uniforme des marchés publics à l'échelle de la Confédération.

2.5.4 Résultat probable au 31 décembre 2007

Les travaux réalisés jusqu'ici dans le cadre de ce mandat ont donné les résultats suivants:

- mise en œuvre de l'Org-OMP;
- mise en service du centre d'appels et de la plate-forme Internet des services centraux d'achat (pour les services fédéraux et leurs fournisseurs);
- introduction de la statistique des marchés publics et des codes du vocabulaire commun des marchés publics (Common Procurement Vocabulary, CPV) dès 2008 à la Confédération.

2.5.5 Contribution à l'amélioration des finances fédérales

Les calculs actuels chiffrent le potentiel d'économies à 10 millions pour 2008 et 20 millions pour 2009. Le montant exact ne sera connu qu'après l'introduction des instruments informatiques requis. On peut toutefois s'attendre à ce que les améliorations effectives dépassent les estimations actuelles.

2.5.6 Travaux à venir et risques

Le PT 5 devrait aboutir en 2008 encore. D'ici là, il faudra mettre en œuvre le concept concernant les services centraux ou décentralisés d'achat (y c. les instruments de controlling et de reporting) et introduire les instruments informatiques nécessaires.

Les départements et les offices risquent de résister au regroupement de leurs services d'achat au sein de deux services centraux et au transfert des ressources en personnel nécessaires. En outre, un excès de bureaucratie est à craindre dans le cadre des processus d'achat centralisés.

2.6 PT 6 «Simplification des procédures et des documents»

2.6.1 Contexte initial et mandat

Entre autres décisions concernant la REF 05/07, le Conseil fédéral a résolu, le 7 septembre 2005, de réexaminer les processus internes de la Confédération. Un groupe de projet a discuté les propositions de simplification recueillies et les a consignées dans un rapport final. Une trentaine de propositions concrètes d'améliorations ont été transmises pour exécution au Parlement, au Conseil fédéral et aux départements ou à des groupes de projets transversaux. L'annexe 4 donne un aperçu de ces mesures et de leur degré de réalisation.

2.6.2 Résultat probable au 31 décembre 2007

Les mesures proposées dans le domaine du personnel (p. ex. simplification des rapports sur les questions relatives au personnel, élagage des directives concernant le personnel, délégation de compétences aux départements, réexamen de l'offre de formation, système d'évaluation simplifié) ne déploieront leurs effets qu'après la mise en œuvre du PT 2 RH1.

Deux aide-mémoire visent à standardiser la rédaction des messages et des rapports, allégeant d'autant la tâche de l'administration. Le Conseil fédéral a toutefois rejeté comme superflues les propositions de simplifications portant sur les affaires du Conseil fédéral.

Le Parlement était lui aussi invité à apporter sa contribution aux simplifications. Après avoir examiné les propositions visant à rendre plus efficaces les procédures parlementaires, la Commission des institutions politiques du Conseil national a toutefois décidé de ne pas y donner suite. En revanche, elle a parlé d'évaluer les modifications utiles au niveau de la loi sur le Parlement et des règlements des Chambres fédérales. De leur côté, les commissions de gestion ont jugé n'avoir aucune marge de manœuvre pour simplifier les instruments actuels de planification et les rapports d'activité correspondants (objectifs annuels / rapports de gestion).

Les Archives fédérales (AFS) ont également été priées de soumettre leurs propositions pour faciliter l'archivage analogique (documents sur papier). Elles n'ont toutefois rien suggéré, faute de données de base spécifiques. La CSG du 30 novembre 2007 a proposé de ne pas poursuivre ce projet partiel, mais de régler la manière de traiter les anciens documents sur papier inexploités dans le cadre du projet d'archivage électronique (GEVER). Le délégué se rallie à cette proposition.

2.6.3 Travaux à venir et risques

Le scepticisme déjà exprimé au stade du rapport de projet à propos des simplifications réalisables n'a fait que se confirmer en cours de réforme. La volonté d'agir est souvent limitée. Les causes en sont nombreuses: attentes élevées des autorités politiques ainsi que des organes de surveillance et de contrôle, peur de perdre du pouvoir, tendance au perfectionnisme et culture du «sans faute». Les simplifications réalisées à ce jour sont modestes. Il est ainsi apparu qu'elles n'aboutiront pas d'un seul coup et dans le cadre d'un seul projet. D'où la nécessité d'en faire une tâche permanente de toutes les unités administratives. A ce propos, une bonne gestion des idées, associant les collaborateurs, serait d'une grande utilité. Car les bases conceptuelles, juridiques et techniques nécessaires sont déjà présentes mais ne font pas l'objet d'une exploitation systématique.

2.7 PT 7 «Examen formel du droit fédéral»

2.7.1 Contexte initial

Le droit fédéral comporte une forte densité normative, avec parfois des dispositions superflues, inefficaces ou redondantes. Plusieurs interventions parlementaires avaient déjà demandé un élagage du droit fédéral. Le Conseil fédéral a ainsi décidé le 3 mai 2006 de lancer un projet d'examen formel du droit fédéral. Le mandat se limitait à supprimer les actes manifestement inutiles du recueil systématique du droit fédéral (RS). Le Conseil fédéral a par ailleurs chargé l'Office fédéral de la justice et la Chancellerie fédérale de veiller à la qualité de la législation future, en coordination avec les organes parlementaires compétents.

2.7.2 Objectifs

Il s'agissait de procéder à une déréglementation formelle du droit fédéral (élagage au sens strict) afin d'éliminer les dispositions devenues inapplicables ou remplacées par de nouvelles normes, ainsi que les répétitions ou les contradictions.

2.7.3 Décisions du Conseil fédéral et résultat probable au 31 décembre 2007

Le 22 août 2007, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la mise à jour formelle du droit fédéral. Il y propose au Parlement d'abroger totalement 31 actes juridiques de l'Assemblée fédérale qui ont perdu leur raison d'être et de biffer ou de modifier certaines dispositions dans 55 autres actes. Le Conseil fédéral a déjà procédé de même dans son domaine de compétence, puisqu'il a décidé d'abroger 168 ordonnances du Conseil fédéral, des départements, des offices ou d'autres organes fédéraux, et d'abroger ou de modifier au total 214 articles dans 106 autres actes. Au total, parmi les 2000 actes du droit fédéral passés au crible, 11 % peuvent être abrogés et 8 % allégés. Le projet a été soumis au Parlement en automne 2007. Les délibérations du premier conseil sont prévues en décembre 2007, et le deuxième conseil s'en occupera au printemps 2008.

2.7.4 Contribution à l'amélioration des finances fédérales

Il n'était pas prévu que ce projet contribue à l'amélioration des finances fédérales.

2.7.5 Travaux à venir et risques

Le Conseil fédéral n'a pas voulu d'un examen matériel du droit fédéral. Le délégué est toutefois convaincu de la nécessité d'un tel examen pour améliorer durablement la qualité des travaux législatifs. L'utilité de cet examen matériel n'est pas chiffrable en francs. Toutefois un système juridique réduit à l'essentiel, clair, pratique et flexible facilite l'exécution des tâches étatiques et présente de surcroît de réels avantages pour les particuliers.

2.8 PT 8 «Regroupement des bibliothèques et des services de documentation»

2.8.1 Contexte initial

L'administration fédérale gère à Berne et dans les communes voisines 44 bibliothèques ou services de documentation (dont beaucoup de très petites bibliothèques), qui représentent près de 80 postes de travail et des frais de fonctionnement de 3,5 millions de francs par an.

2.8.2 Objectifs

Il fallait:

- regrouper sur un seul site, avec le cas échéant deux ou trois «succursales», les bibliothèques et services de documentation répartis au départ entre 44 sites;
- créer les conditions d'un regroupement ultérieur avec d'autres bibliothèques publiques;
- optimiser les services fournis au public et à l'administration;
- réaliser des économies substantielles (25 % des postes et 20 % des coûts de biens et services).

2.8.3 Résultat probable au 31 décembre 2007

Au 31 décembre 2007, les bibliothèques sont regroupées sur 16 sites. L'intégration des bibliothèques de trois départements (DETEC, DFF, DDPS) est déjà réalisée à 100 %. Le site principal porte le nom de «Bibliothèque am Guisanplatz» (BiG) depuis le 26 octobre 2007.

2.8.4 Contribution à l'amélioration des finances fédérales

Les objectifs d'amélioration des finances fédérales sont réalistes.

2.8.5 Travaux à venir et risques

Le regroupement prévu s'achèvera en mars 2010, avec la disparition de 13 autres sites au profit de la Bibliothèque am Guisanplatz. Trois sites pouvant justifier une décentralisation sont en cours d'examen. Il est prévu par ailleurs que le DDPS reprenne de la Chancellerie fédérale la gestion du réseau Alexandria au 1^{er} janvier 2009. Un projet Hermes porte sur l'achat d'un nouveau logiciel performant des bibliothèques. Les conditions sont en place pour une extension ultérieure du réseau des bibliothèques (p. ex. universités, EPF).

Les départements ne se montrent pas tous coopératifs et de fortes résistances sont parfois perceptibles.

2.9 PT 9 «Examen des commissions extraparlimentaires»

2.9.1 Contexte initial

Les commissions extraparlimentaires font partie de l'«administration de milice» au niveau fédéral. Une vue d'ensemble existe bien pour les commissions engagées par le Conseil fédéral, mais non pour celles qui sont constituées par les départements et les offices. De même, des critères précis font défaut pour le recours à de telles commissions ou pour leur création, tant le Parlement que le Conseil fédéral et l'administration fédérale ayant des compétences en la matière.

2.9.2 Objectifs

Il s'agissait de réexaminer, sur la base de critères clairement définis, les compétences dont dispose le Conseil fédéral en matière de suppression des commissions extraparlimentaires prévues par le législateur et de dissolution des commissions existantes. En outre, il fallait garantir la transparence au niveau des tâches assumées et des coûts ainsi que régler dans la loi l'incompatibilité entre un mandat parlementaire et une fonction au sein d'une commission extraparlimentaire. A cet effet, il fallait

- réexaminer la raison d'être des commissions extraparlimentaires suivant des critères précis et réduire le nombre de celles qui relèvent du Conseil fédéral et de l'administration;
- effectuer les modifications nécessaires des bases légales.

2.9.3 Décisions du Conseil fédéral

Le 5 juillet 2006, le Conseil fédéral a pris connaissance des critères d'examen prévus et chargé les départements de réduire de 30 % le nombre de commissions dépendant d'eux. Il a également décidé que lui seul aurait désormais la compétence, avec les départements et la Chancellerie fédérale, de mettre sur pied des commissions extraparlimentaires permanentes, cette compétence ne pouvant être déléguée aux unités de rang inférieur. Ainsi les commissions permanentes créées au niveau des offices devront être soit dissoutes soit élevées au rang de commissions départementales si leur caractère indispensable a été démontré. Enfin, le Conseil fédéral a donné le mandat d'adapter en conséquence les bases juridiques.

Le 29 novembre 2006, le Conseil fédéral a approuvé toutes les suppressions de commissions préconisées par les départements, à une exception près. L'objectif de 30 % qu'il avait fixé n'ayant pas été complètement atteint, il a ordonné de nouvelles suppressions ou fusions en 2007, lors du renouvellement intégral de la composition des commissions. Enfin, il a ouvert une procédure de consultation sur un projet de révision de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA).

Le 12 septembre 2007, le Conseil fédéral a approuvé le message et le projet de modification de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ainsi que d'autres actes. Il a aussi adopté l'ordonnance concernant l'abrogation et l'adaptation d'ordonnances dans le cadre de la réorganisation des commissions extraparlimentaires.

2.9.4 Résultat probable au 31 décembre 2007

L'objectif consistant à réduire de 30 % le nombre de commissions extraparlimentaires est en bonne partie atteint. Les modifications nécessaires des bases juridiques ont été décidées ou transmises au Parlement en vue de leur adoption.

Le Conseil fédéral a procédé le 28 novembre 2007 à la nomination des membres des commissions extraparlimentaires restantes, à l'occasion de leur renouvellement intégral.

2.9.5 Contribution à l'amélioration des finances fédérales

Contrairement aux hypothèses de départ, les suppressions de commissions extraparlimentaires n'ont entraîné aucune amélioration notable des finances fédérales. En effet, les commissions supprimées ne généraient pas des coûts élevés, n'étaient généralement pas dotées de leur propre secrétariat, étaient parfois inactives depuis des années et ne disposaient souvent d'aucun budget ad hoc.

2.9.6 Travaux à venir et risques

La révision de la LOGA ne présente pas de risque spécifique.

3 Projets départementaux

Le 7 septembre 2005, le Conseil fédéral a pris connaissance des 25 projets départementaux faisant partie du projet REF 05/07. Comme leur nom l'indique, de tels projets devaient être réalisés sous la conduite et la responsabilité du département concerné. Suite à l'intégration du projet de centralisation des marchés publics du DDPS dans le PT 5, 24 projets départementaux ont été concrétisés. La REF 05/07 a limité son accompagnement, conformément à son mandat, à des rapports de suivi (semestriels) des projets.

L'annexe 5 donne un aperçu sous forme de tableau des projets départementaux, avec leur état actuel et une évaluation. Dix projets sont d'ores et déjà terminés et six autres sont dans une situation critique

par rapport au calendrier prévu. Trois projets ont été suspendus durant les travaux ou relancés sur la base de nouvelles conditions-cadres. Les cinq projets restants sont en cours de réalisation.

Lancé à la suite d'une étude de faisabilité, le projet départemental «Centres de services partagés (CSP) de la Confédération (essai pilote au DFF)», revêt un intérêt particulier. Dans les domaines des finances et des ressources humaines, un CSP permettrait de regrouper quantité de prestations de soutien et de générer ainsi des économies considérables. Des estimations prudentes évaluent le potentiel d'améliorations à 20 %. A l'issue de contrôles approfondis, les deux CSP Finances et RH sont entrés en fonction en automne 2007. Ils fournissent des prestations à l'OFCL, désigné comme office pilote, sur la base des modèles de processus définis et selon des accords de niveau de service. La migration des autres unités administratives du DFF est prévue pour 2008.

Si le projet pilote du DFF se passe bien et s'il est convaincant du point de vue de la qualité et des économies dégagées, d'autres départements ou unités administratives pourraient bénéficier de l'expérience du DFF et reprendre son modèle de CSP.

4 Améliorations des finances fédérales

4.1 Contexte

La REF 05/07 était et demeure moins un programme d'économies qu'un programme de réforme assorti d'objectifs durables. Le Parlement a toutefois chiffré le montant des économies que le projet doit permettre de réaliser (30 millions en 2007 et 40 millions dès 2008).

4.2 Etat des lieux

Deux constatations générales s'imposent. D'abord la REF 05/07 permettra, à long terme, des améliorations durables des processus et des structures, qu'il est trop tôt pour quantifier précisément. Ensuite, elle conduit à des améliorations très concrètes des finances fédérales. Le PT 2, concernant l'abaissement du quotient RH, le PT 4 (Elimination des doubles emplois) et le PT 5 (Simplification de l'organisation des achats) génèrent l'essentiel des économies. Les exigences du Parlement quant à l'amélioration des finances fédérales sont ainsi respectées. Certains projets transversaux n'étaient pas destinés à améliorer à court terme les finances fédérales. Tel est notamment le cas du projet partiel «Réexamen des structures de soutien à la direction» (PT 1), du PT 3 (RH2 Simplification et diminution de la densité normative) et du PT 7 (Examen formel du droit fédéral).

5 Coûts de la REF 05/07

Les projets ont été réalisés, dans la mesure du possible, en recourant au propre personnel de la Confédération. Le plafond de dépenses pour la direction de projet et les projets transversaux était fixé à 8,45 millions durant les années 2005 à 2007. Or ce crédit est loin d'avoir été épuisé, puisque les coûts de projet avoisinent 4 millions de francs.

Les départements et la Chancellerie fédérale ont compensé ces coûts de projet dans le cadre de leur budget ordinaire. De même, les projets départementaux ont été financés par le budget ordinaire des départements concernés.

6 Organisation subséquente

6.1 Tâches

Certains projets de la REF 05/07 ne seront pas terminés à la fin de 2007, ou alors la phase de mise en œuvre n'aura pas encore débuté. D'où la nécessité d'en garantir la continuation ou la réalisation.

Les tâches suivantes sont concernées:

- contrôle de gestion ciblé sur la mise en œuvre (calendrier et plan d'action);
- suivi conceptuel dans certains domaines;
- pilotage et coordination;
- contrôle de gestion ciblé sur l'amélioration des finances fédérales;

- information et consultation de la Conférence des secrétaires généraux;
- préparation des documents concernant les propositions destinées au Conseil fédéral;
- suivi des projets départementaux inachevés;
- archivage de la documentation de projet;
- rapport final 2008.

6.2 Organisation

Par décision du Conseil fédéral du 30 octobre 2007, deux équivalents plein temps ont été accordés à l'organisation chargée d'achever les travaux subséquents (du 1^{er} janvier au 30 juin 2008).

L'équipe chargée de la mise en œuvre des projets comprend Christian Schlapbach (responsable), Felizitas Arnold (cheffe de projet) et Flurina Schaffer (assistante).

7 Pistes pour le projet de réorganisation des départements

La REF 05/07 a conduit à proposer dans divers domaines des solutions dont la future réforme des départements pourra tenir compte. Le PT 4 «Élimination des doubles emplois» est particulièrement instructif à cet égard. Alors que les projets partiels «Législation sur les produits chimiques» (création d'un nouvel office fédéral) et «Coopération économique et aide au développement» (fusion ou concentration sur les activités de base) privilégient les réflexions politiques en vue de l'attribution à un département, d'autres projets partiels mettent l'accent sur les considérations organisationnelles. Un aperçu figure dans l'annexe 6.

B Conclusions

8 Généralités

8.1 Résultat de la réforme

Avec ses objectifs pratiques fixés par le Conseil fédéral à partir des propositions du délégué, le projet de réforme REF 05/07 peut être qualifié de réussite en dépit d'un soutien variable d'un département à l'autre. Ce sont les efforts d'économies exigés par le Parlement qui ont desservi le projet, en faisant croire que la réforme n'était qu'un nouveau programme d'économies. Néanmoins, la collaboration étroite mise en place entre la direction de projet, les départements et les offices a permis d'obtenir des résultats concrets et mesurables, en termes de gains en efficacité et d'optimisations durables. Les effets à long terme dépassent d'ailleurs la contribution à l'amélioration des finances fédérales requise par le Parlement.

Les principaux acquis du projet sont les suivants:

- identification de réels potentiels d'optimisations pour les départements et les offices assortis de précieux enseignements pour la conduite, grâce au réexamen systématique des structures de soutien à la direction;
- introduction d'une nouvelle stratégie RH en trois volets (décentralisation des responsabilités au sein des départements et des offices, réorganisation et recentrage de l'OFPER, réduction du quotient RH);
- simplification du droit du personnel;
- création des bases de décision nécessaires au Conseil fédéral pour l'élimination d'importants doubles emplois dans dix cas;
- introduction d'une organisation d'achat centrale permettant de renforcer la position de la Confédération comme client tout en simplifiant les procédures d'achat;
- centralisation des bibliothèques et des services de documentation assortie d'une optimisation du service fourni par les bibliothèques;
- réduction du nombre de commissions extraparlimentaires et mise en place d'une réglementation restrictive dans ce domaine;
- mise en œuvre de 24 projets départementaux parfois importants.

Le rapport entre les coûts et l'utilité du projet dans son ensemble est déjà avantageux. Il s'améliorera encore sensiblement quand tous les projets encore inachevés auront été mis en œuvre comme prévu.

Or ni l'objectif fixé par le Parlement de renforcer la conduite politique, ni l'objectif conceptuel du délégué de mettre en place un mouvement de réforme marquant un «nouveau départ» pour l'administration fédérale, sous la conduite du Conseil fédéral et avec sa participation active, n'ont été atteints. En ce qui concerne l'objectif de renforcement de la conduite, le Conseil fédéral n'était pas prêt à examiner d'un œil critique ses propres processus de conduite et de décision. Il faudra toutefois reprendre sous peu ces objectifs, dans le cadre de la réforme des départements, et à moyen terme dans une réforme du gouvernement et du Parlement. L'objectif d'une «dynamique des réformes» est dû à l'évaluation trop optimiste de la situation par le délégué. De vastes réformes à l'échelle de l'administration fédérale ne sont guère possibles, en raison du cloisonnement des départements et de la diversité des tâches assumées par les départements et les offices. Il faut plutôt fixer des lignes directrices à l'échelle de la Confédération (stratégie du Conseil fédéral et objectifs à long terme, modèle de gestion et de pilotage sur la base de la NGP, stratégie RH uniforme, système de rémunération souple et axé sur la performance) pour créer les conditions d'un développement continu et dynamique des unités administratives.

8.2 Etat de l'administration, performance et conduite

Les remarques concernant l'état de l'administration, sa performance et la conduite actuelle se fondent sur les observations accumulées par le délégué et son équipe durant près de trois ans, sur de nombreuses interviews menées d'un bout à l'autre du projet, sur les résultats du PT 1 «Optimisation de la conduite», en particulier du projet partiel «Réexamen des structures de soutien à la direction», ainsi que sur l'étude du centre de compétences de nouvelle gestion publique de l'Université de Berne (Kompetenzzentrum für Public Management [kpm]) de juillet 2007 (annexe 1).

L'administration fédérale présente un bilan globalement bon. Elle est bien gérée au niveau des offices, en dépit de conditions-cadres parfois défavorables, alors même que la conduite varie considérablement d'un département à l'autre. Les directeurs d'office, entourés de collaborateurs compétents et motivés, représentent l'élément stable et porteur de l'administration. Selon le délégué, l'administration fédérale se classe parmi les meilleures, dans les comparaisons internationales comme sur le plan suisse. Bien des processus de réforme et de changement représentent certes un lourd défi, mais obligent en même temps l'administration à se confronter en permanence aux développements récents et contribuent ainsi à améliorer la performance, l'efficacité et la qualité. Les projets de réforme montrent qu'il reste un potentiel d'optimisation dans divers domaines. On trouve par ailleurs des domaines où les ressources manquent et où la qualité est menacée. Il est donc faux de prétendre, comme on le fait souvent sans avancer de preuves, que l'on pourrait fortement réduire la taille de l'administration fédérale sans sacrifier certaines tâches. Le délégué est convaincu qu'à moins de mettre en péril la performance de l'administration, il est impossible de réaliser de nouvelles économies avec la méthode expéditive souvent utilisée jusqu'ici des coupes linéaires ou de toute autre forme de «symétrie des sacrifices». Il faut donc une planification de l'abandon des tâches qui se base sur une stratégie du Conseil fédéral et qui indique clairement où l'on pourrait concrètement réduire une activité ou l'abandonner, et quelles seraient les économies ainsi obtenues.

Le projet «Réexamen des structures de soutien à la direction» visait à identifier le potentiel concret d'optimisation des départements ainsi que des offices et à livrer des recommandations. De façon générale, on constate qu'il manque souvent un lien entre les processus relevant de la stratégie et les processus financiers, RH ou informatiques, et donc qu'il n'existe pas de planification intégrée des finances et des tâches. Quant aux instruments de contrôle de gestion, ils varient considérablement d'un département ou d'un office à l'autre et laissent parfois à désirer. Les offices GMEB et ceux qui s'inspirent des principes de la GMEB sont exemplaires à ce double point de vue. Les processus de soutien à la direction et les processus de conduite y sont souvent coordonnés.

8.3 Nouveau modèle de gestion et de pilotage

Tant le projet «Réexamen des structures de soutien à la direction» que l'étude de l'Université de Berne (annexe 1) et les interviews des directeurs d'office menées par le délégué montrent clairement qu'il faudrait introduire dans l'administration un nouveau modèle de gestion, taillé sur mesure, et basé sur la GMEB et les expériences de nouvelle gestion publique. Les éléments d'un tel modèle adapté aux besoins de l'administration fédérale pourraient être les suivants:

- mandats de prestations assortis d'objectifs mesurables au niveau des départements et des offices;
- planification intégrée des finances et des tâches;
- budgets par groupe de prestations;
- contrôle de gestion des finances et des prestations coordonné à tous les échelons, Conseil fédéral compris;
- stratégie RH moderne (déjà introduite par le Conseil fédéral) et système flexible de rémunération axé sur la performance;
- mise en œuvre systématique du nouveau modèle comptable (NMC).

Les instruments susmentionnés sont parfois déjà en place. C'est ainsi qu'au DETEC, trois des sept offices ont déjà le statut d'office GMEB. Comme, ici, le travail selon les principes de la GMEB prédomine déjà au secrétariat général et dans les offices, le DETEC se prêterait bien à un projet pilote de niveau départemental. Le délégué recommande d'examiner cette possibilité.

8.4 Conduite par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral ne conduit guère l'administration en tant que collègue. Il n'existe guère de contact entre le collège fédéral en tant que tel et les cadres du plus haut niveau. Cette situation est mal perçue à tous les échelons, notamment parmi les directeurs qui déplorent le manque de reconnaissance et d'estime du collège fédéral pour les prestations fournies par l'administration. Le Conseil fédéral aurait ici l'occasion de renforcer la motivation des collaborateurs par des mesures ciblées et de rehausser l'attrait et le prestige de l'administration face à l'extérieur.

La REF 05/07 indique encore d'autres pistes en matière de conduite:

- Avec la Conférence des secrétaires généraux (CSG), le Conseil fédéral dispose d'un instrument de conduite et de coordination qui de l'avis d'une majorité des secrétaires généraux et du délégué, pourrait être utilisé plus activement et plus efficacement. Il serait ainsi envisageable d'attribuer de nouvelles tâches et, le cas échéant, des compétences (exclusives) à la CSG, par exemple pour le pilotage informatique ou la coordination des projets supradépartementaux de développement et de réforme.
- Les rapports de contrôle et les recommandations du Contrôle fédéral des finances sont un précieux instrument de conduite et de contrôle de gestion que le Conseil fédéral et les départements devraient encore mieux exploiter. En particulier, les recommandations du CDF devraient faire l'objet d'une mise en œuvre systématique.
- Le projet transversal «Simplification des procédures et des documents» est susceptible de décharger le Conseil fédéral de certaines tâches et de le fortifier en tant que collègue. La préparation des séances du Conseil fédéral et leur déroulement sont principalement visés, tout comme les séances spéciales du collège fédéral. Un équipement moderne de la salle du Conseil fédéral, le recours aux techniques modernes de conduite, la simplification des consultations des offices (procédure de co-rapport), de même que l'intervention ciblée d'experts internes ou externes – chargés d'exposer des faits compliqués de manière rapide et précise – permettraient au Conseil fédéral de travailler beaucoup plus efficacement. Par ailleurs, des séances spéciales de plusieurs jours dans un endroit retiré lui permettraient de débattre, avec la tranquillité et le recul nécessaires, des questions de principe touchant à l'Etat et à l'administration.

Il est essentiel que le Conseil fédéral s'implique dans les futurs grands projets de réforme et de développement, qu'il en assume la direction et qu'un de ses membres veille à ce que le sujet soit systématiquement traité en priorité durant ses séances.

9 Pause entre les réformes

L'administration est engagée dans un processus de changement perpétuel, sous l'effet de ses optimisations internes, des objectifs d'économies, des nouvelles tâches et des projets de réforme imposés d'en haut. A ce jour, elle a assumé toutes ces tâches en plus de ses activités de base. Or elle a aujourd'hui besoin de temps pour mettre en œuvre les projets en cours, pour en assurer la consolidation et pour se préparer aux tâches à venir. Le délégué propose donc de renoncer pendant la législature 2008-2011 à toute nouvelle réforme de niveau supradépartemental.

10 Stratégie

Le Conseil fédéral pourrait mettre à profit cette phase de consolidation opérationnelle pour développer une vision spécifique à l'administration fédérale («administration fédérale 2020»), pour en inférer une stratégie et formuler sur cette base des objectifs à long terme. A partir de là, il deviendrait possible d'aborder systématiquement les prochaines étapes, partiellement déjà prévues, du développement du gouvernement et de l'administration.

La discussion prévue en février 2008 sur la réorganisation des départements, dont les principaux enjeux seront la formation, la sécurité et la politique extérieure, constitue une chance à saisir. Elle pourrait également contribuer au décloisonnement des départements et amener à parler des tâches futures de la Chancellerie fédérale et de la Conférence des secrétaires généraux.

11 Restructurations d'offices

Une bonne réorganisation des départements suppose d'examiner dans un second temps les structures et la composition des offices fédéraux. Il serait envisageable de définir un champ minimal de compétences, pour garantir un maximum d'autonomie dans la conduite et l'utilisation des instruments prévus dans ce domaine.

12 Réforme du gouvernement et du Parlement

Dans une étape ultérieure, il faudrait à moyen terme reprendre l'idée d'une réforme de la direction de l'Etat, pour répondre à des problèmes en partie déjà connus:

- nombre de départements et nombre de membres du Conseil fédéral;
- compétences de la présidence et rôle de la Chancellerie fédérale;
- nouveaux instruments servant à remplir les fonctions transversales et les nouvelles tâches;
- collaboration entre le Conseil fédéral et le Parlement;
- taille, structure et fonctionnement du Parlement.

13 Agence gouvernementale chargée des réformes

Pour garantir que le gouvernement et l'administration fédérale restent à la pointe tant au niveau international qu'au niveau national pour ce qui est de la culture, de la conduite, des processus et des structures, les chercheurs en sciences administratives et les praticiens doivent procéder à des observations systématiques. Il faudrait ensuite contrôler l'applicabilité de leurs conclusions et, le cas échéant, les mettre en œuvre sous forme de projets «sur mesure». A cet effet, il serait judicieux de prévoir une agence gouvernementale chargée des réformes – indépendante des départements– qui serait subordonnée à la présidence de la Confédération ou à la Chancellerie fédérale et qui assumerait les tâches suivantes:

- observation et évaluation des développements scientifiques ou pratiques en Suisse et à l'étranger, notamment en ce qui concerne les possibilités de simplification et d'allègement de la bureaucratie;
- soutien du Conseil fédéral à l'élaboration d'une stratégie durable et complète de développement de l'administration;
- élaboration de projets concrets de réformes et de développement ciblés sur le Conseil fédéral et l'administration.

14 Parlement

La collaboration du Parlement sera cruciale pour d'autres grands projets de réforme et de développement:

- D'abord, le Parlement peut participer à l'élaboration d'instruments de conduite au sens de la NGP. L'introduction dans l'administration fédérale d'un modèle de gestion sur mesure, basé sur la GMEB et la NGP, aurait d'importantes conséquences pour l'activité de surveillance du Parlement. D'où la nécessité de mettre au point un tel modèle avec le concours du Parlement. Parmi les aspects concernés figurent les mandats de prestations, et les enveloppes budgétaires ou de nouveaux instruments comme par exemple celui d'une planification intégrée des finances et des tâches, encore à mettre en place. Cet instrument simplifierait radicalement l'examen du budget, sans pour autant entraver l'exercice de la haute surveillance du Parlement.
- Ensuite, une étroite collaboration entre le gouvernement et le Parlement pourrait amener le Parlement à réexaminer d'un œil critique ses propres processus ou structures, dans le but de décharger le gouvernement et l'administration. En effet, le Parlement complique beaucoup la tâche de l'administration, parfois sans raison.

15 Résultats quantitatifs des interviews de directeurs

Dans le cadre du projet «Réexamen des structures de soutien à la direction», le délégué a rencontré presque tous les directeurs d'office (parfois accompagnés de leur suppléant), à qui il a posé les questions suivantes:

Question	Réponse/Thème	Total
1. <i>Quel est votre plus grand souhait?</i>	Davantage de reconnaissance de la part du Conseil fédéral et du Parlement	17
	Implication accrue du Conseil fédéral dans la conduite	8
	Adoption d'un nouveau système de rémunération (compétitivité de la Confédération)	8
2. <i>L'administration a-t-elle besoin d'un nouveau système de gestion et de pilotage basé sur la nouvelle gestion publique?</i>	Oui, il faudrait l'introduire complètement	30
	Seulement de certains instruments (budget par groupe de prestations, enveloppes budgétaires, contrôle de gestion)	8
	Non	2
3. <i>L'utilité du nouveau modèle comptable est-elle perceptible?</i>	Oui	5
	En partie, la tendance est positive	11
	Son utilité n'est pas encore perceptible	22
4. <i>Les effets de la nouvelle stratégie RH de la Confédération (délégation des compétences, formation, rémunération) sont-ils perceptibles?</i>	Non	11
	En partie	12
	Oui	3
5. <i>Dans quelle phase d'évolution se trouve votre office?</i>	Transformation perpétuelle	12
	Transform. jusqu'en 2007 / consolidation dès 2008	15
	Continuité jusqu'en 2007 / transform. dès 2008	6
	Absence de transformation	3

Les résultats concernant le nouveau modèle comptable et les ressources humaines montrent qu'il reste beaucoup à faire auprès des cadres pour la bonne mise en œuvre des projets correspondants.

C Recommandations et propositions

16 Recommandations

Plusieurs recommandations concernent le Conseil fédéral:

Direction de l'Etat

- Elaborer au sein du collège fédéral une vision, une stratégie et des objectifs à long terme pour l'administration;
- préparer le terrain à une réforme du gouvernement et du Parlement;
- reprendre les acquis de la REF 05/07 dans la discussion sur la réorganisation des départements et redéfinir les tâches de la Chancellerie fédérale et de la Conférence des secrétaires généraux.

Conduite

- Etablir à l'échelle de la Confédération et mettre en œuvre avec le concours des départements ainsi que des offices et selon une approche descendante des processus en matière de stratégie et de fixation d'objectifs; fonder sur cette base les processus financiers et coordonner ces derniers avec la planification stratégique des ressources ainsi qu'avec un contrôle de gestion complet et permanent;
- créer pour l'administration fédérale un nouveau modèle de gestion et de pilotage basé sur les acquis de la GMEB et de la NGP;
- établir le DETEC comme département GMEB;
- réexaminer les processus transversaux (informatique, logistique / immobilier, RH) entre les offices ayant une fonction transversale et les départements;
- encourager un changement de culture axé sur la poursuite de stratégies, le respect des objectifs et l'usage économe des ressources.

Ressources humaines

- Elaborer un système de rémunération flexible et axé sur la performance, à partir du modèle des plages salariales.

Réformes

- Renoncer à mener dans les offices des réformes à caractère supradépartemental pendant la législature 2008-2011 (pause entre les réformes);
- garantir par le biais du contrôle de gestion l'exécution des décisions du Conseil fédéral concernant les projets partiels, une fois que l'organisation subséquente REF 05/07 sera dissoute;
- créer une agence gouvernementale chargée des réformes subordonnée au Conseil fédéral;
- lancer un projet d'examen matériel du droit fédéral;
- mettre en place une gestion des idées et de l'innovation à l'échelle de l'administration fédérale.

17 Propositions

1. Prise de connaissance du rapport final du délégué du Conseil fédéral à la réforme de l'administration et des recommandations qu'il contient.
2. La réforme de l'administration fédérale 2005/2007 s'achève formellement le 31 décembre 2007.

Réforme de l'administration fédérale 2005/2007

Ulrich Fässler
Délégué du Conseil fédéral

Annexes

1. Etude relative à un nouveau modèle de gestion et de pilotage
2. Rapport du projet partiel de réexamen des structures de soutien à la direction
3. Aperçu du PT 4 «Elimination des doubles emplois»
4. Aperçu du PT 6 «Simplification des procédures et des documents»
5. Aperçu des projets départementaux

6. Conclusions de la REF 05/07 sur la réorganisation des départements