



Berne, le 24.11.2021

# **Rapport sur le contrôle de l'exécution et de l'efficacité du nouveau modèle de gestion de l'adminis- tration fédérale**

(rapport d'évaluation NMG 2021)

---

Référence du dossier: 351.4-3/9

## Condensé

Conformément au mandat visé à l'art. 63a de la loi sur les finances (LFC), le Conseil fédéral rend compte à l'Assemblée fédérale, dans le délai imparti, des quatre premières années d'utilisation du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG; de 2017 à 2020) et du développement éventuel des instruments correspondants à travers le présent rapport d'évaluation relatif à la mise en œuvre et à l'efficacité du NMG. Ayant largement répondu aux attentes suscitées par sa conception et son introduction, le modèle de gestion a globalement fait ses preuves. Personne n'envisage de le transformer radicalement ou de revenir à un pilotage classique des charges de fonctionnement. Des optimisations ciblées de deux outils du NMG permettront d'améliorer encore les conditions-cadres pour les milieux politiques et l'administration.

Les trois objectifs généraux du NMG <sup>1</sup> ont été atteints en grande partie au cours des quatre premières années d'utilisation: Dans l'ensemble, les instruments visant à *accroître l'efficacité et l'efficience*, à savoir les enveloppes budgétaires et d'autres instruments d'incitation dans le domaine propre (p. ex. constitution et dissolution de réserves), sont considérés comme utiles par l'administration. Ils ont étendu la souplesse d'utilisation et les marges de manœuvre, de sorte que l'administration peut relever plus rapidement les nouveaux défis. Redoutée, la perte d'influence du Parlement dans sa fonction de pilotage ne s'est cependant pas concrétisée. Les enveloppes budgétaires ont également des effets favorables sur l'économie administrative, le nombre de crédits supplémentaires dans le domaine propre ayant diminué. Certaines personnes interrogées pensent néanmoins que la souplesse liée aux enveloppes budgétaires est encore trop faible, et souhaitent davantage de libertés dans l'emploi quotidien de cet instrument, notamment en ce qui concerne les charges de personnel.

La convention de prestations entre un département et une unité administrative ainsi que la présentation de ces prestations (relevé des prestations) avaient été conçues comme les principaux instruments pour *continuer à développer la gestion et la culture administratives*. Leur emploi dans les départements est très hétéroclite, le style de conduite de chaque direction départementale jouant un rôle décisif. La convention ayant souvent un contenu identique aux objectifs annuels du Conseil fédéral et au budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances (PITF), elle présente peu d'avantages supplémentaires. Dans certains départements, elle est même considérée comme un devoir fastidieux qui n'a aucune importance dans le processus de gestion ni incidence sur la gestion et la culture administratives.

Établir des liens entre les tâches et les finances dans le budget assorti d'un PITF devait *améliorer le pilotage budgétaire*. Les milieux politiques et l'administration estiment que ces liens sont, en principe, utiles et judicieux. La transparence des prestations s'est établie; le Parlement obtient des informations sur le domaine propre de l'administration et, le cas échéant, gère les objectifs, les indicateurs et les valeurs cibles des groupes de prestations de manière ciblée et prudente. Gageure continue pour l'administration, la définition d'objectifs pertinents sur le plan politique et d'indicateurs facilement compréhensibles nécessite des échanges réguliers avec le Parlement sur les objectifs et les résultats.

Le présent rapport englobe la présentation dans le compte d'État ainsi que les résultats de l'évaluation externe réalisée par la communauté de travail regroupant econcept AG, Zurich (direction), l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne, et la professeure Isabella Proeller, Berg (Allemagne). Les sept recommandations des évaluateurs externes comprennent deux propositions d'amélioration qui ont déjà été mises en œuvre dans les objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2022 et le budget 2022 assorti d'un PITF 2023-2025, à savoir la coordination de la planification politique et financière ainsi que l'optimisation des outils de saisie et d'évaluation des informations sur les prestations. Tous les renseignements relatifs aux objectifs annuels du Conseil fédéral ainsi qu'aux groupes de prestations et aux objectifs des unités administratives figurent dorénavant dans une seule base de données, où ils peuvent faire l'objet d'évaluations et de rapports.

<sup>1</sup> Message du 20 novembre 2013 sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), FF 2014 741, en l'espèce 743

La critique concernant le manque de souplesse des enveloppes budgétaires a déjà été traitée, puisque la modification de la LFC du 19 mars 2021 offre désormais la possibilité de dépasser celles-ci de 1 % du crédit budgétaire autorisé, mais au plus de 10 millions de francs, sans justification. Cela vise à accroître la flexibilité des enveloppes budgétaires au quotidien et à réduire les soldes de crédits<sup>2</sup>.

Dans leurs recommandations, les évaluateurs et le groupe de travail mis en place pour concrétiser celles-ci, composé de représentants de la Chancellerie fédérale et des départements, constatent un besoin d'optimisation persistant au niveau de deux instruments du modèle de gestion:

- Dans l'ensemble, le rapport financier en vigueur, qui présente chaque groupe de prestations sur une page, a fait ses preuves. On pourrait néanmoins renoncer à certains éléments tels que le commentaire sur l'évolution des charges et des revenus des différents groupes de prestations. Le nombre de ces groupes et, partant, des objectifs et indicateurs pourrait être réduit dans certaines unités administratives, en particulier dans celles dont les objectifs sont difficilement quantifiables au quotidien. L'application de cette recommandation permettrait d'augmenter la concision des objectifs et des indicateurs. Les simplifications qu'elle implique peuvent être mises en œuvre à partir du budget 2023 avec PITF 2024-2026 et du compte 2023.
- Les prescriptions concernant la structure des conventions de prestations et de la présentation de ces dernières devraient être abrogées. Il faudrait juste préciser, au sens d'une exigence minimale, que les résultats de l'entretien sur les objectifs, sur les priorités et sur leur réalisation doivent être consignés par écrit (cet entretien étant réalisé dans tous les cas). À part cela, les départements devraient être libres de structurer leurs conventions de prestations et les présentations correspondantes comme ils le souhaitent. Il sera ainsi possible de prendre en considération le besoin de flexibilité accrue dans le processus de gestion qu'ont exprimé les départements, tout en leur permettant de satisfaire à l'exigence de rendre compte de leur activité de gestion.

Après l'examen du rapport par les commissions parlementaires, le Conseil fédéral décidera de la façon dont il entend développer le modèle de gestion.

---

<sup>2</sup> Message du 27 novembre 2019 concernant la simplification et l'optimisation de la gestion des finances fédérales (modification de la loi sur les finances), FF **2020** 339

# Table des matières

|                                                                                                  |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Condensé .....</b>                                                                            | <b>2</b>  |
| <b>Liste des abréviations.....</b>                                                               | <b>5</b>  |
| <b>1    Ausgangslage.....</b>                                                                    | <b>6</b>  |
| 1.1    Concept du NMG.....                                                                       | 6         |
| 1.2    Mise en place et utilisation du NMG.....                                                  | 8         |
| 1.3    Évaluation du NMG .....                                                                   | 8         |
| <b>2    Évaluation des différents instruments du NMG.....</b>                                    | <b>11</b> |
| 2.1    Charges liées à l'introduction et à l'utilisation du NMG .....                            | 11        |
| 2.2    Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances .....                         | 12        |
| 2.3    Conventions de prestations.....                                                           | 14        |
| 2.4    Enveloppes budgétaires et instruments de crédit .....                                     | 16        |
| 2.5    Réserves .....                                                                            | 19        |
| 2.6    Contrôle des tâches et des subventions .....                                              | 20        |
| 2.7    Pilotage du budget par le Parlement et participation de celui-ci à la planification ..... | 20        |
| <b>3    Évaluation globale du concept du NMG .....</b>                                           | <b>23</b> |
| 3.1    Principaux résultats .....                                                                | 23        |
| 3.2    Attentes et avantages.....                                                                | 25        |
| <b>4    Le NMG en comparaison internationale .....</b>                                           | <b>29</b> |
| 4.1    Exemples de bonnes pratiques .....                                                        | 29        |
| 4.2    Enseignements de la comparaison internationale .....                                      | 31        |
| <b>5    Recommandations des évaluateurs.....</b>                                                 | <b>32</b> |
| 5.1    Coordonner les planifications politique et financière.....                                | 32        |
| 5.2    Améliorer la lisibilité du budget assorti d'un PITF .....                                 | 32        |
| 5.3    Renforcer le dialogue sur la planification avec le Parlement .....                        | 32        |
| 5.4    Examiner la pertinence de la convention de prestations .....                              | 33        |
| 5.5    Conserver les groupes de prestations et autoriser les modifications .....                 | 33        |
| 5.6    Conserver les objectifs et les indicateurs, soutenir le processus didactique .....        | 33        |
| 5.7    Optimiser les outils informatiques pour mettre en œuvre les instruments du NMG .....      | 33        |
| <b>6    Amélioration et développement ultérieur du NMG .....</b>                                 | <b>34</b> |
| <b>Bibliographie.....</b>                                                                        | <b>36</b> |

## Liste des abréviations

|        |                                                                                                     |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AFC    | Administration fédérale des contributions                                                           |
| AFD    | Administration fédérale des douanes                                                                 |
| AFF    | Administration fédérale des finances                                                                |
| al.    | alinéa                                                                                              |
| art.   | article                                                                                             |
| BPC    | module SAP pour la planification et la consolidation des entreprises                                |
| B      | budget                                                                                              |
| CDF    | Contrôle fédéral des finances                                                                       |
| ch.    | chiffre                                                                                             |
| C      | Comptes d'État                                                                                      |
| ChF    | Chancellerie fédérale                                                                               |
| CdP    | Convention de prestations                                                                           |
| DDC    | Direction du développement et de la coopération                                                     |
| DEFR   | Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche                               |
| DETEC  | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication         |
| DFAE   | Département fédéral des affaires étrangères                                                         |
| DFF    | Département fédéral des finances                                                                    |
| DFI    | Département fédéral de l'intérieur                                                                  |
| DFJP   | Département fédéral de justice et police                                                            |
| ERP    | Enterprise Resource Planning                                                                        |
| fedpol | Office fédéral de la police                                                                         |
| FF     | feuille fédérale                                                                                    |
| GP     | groupe de prestations                                                                               |
| LFC    | Loi sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances), <i>RS 611.0</i>                    |
| LOGA   | Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, <i>RS 172.010</i>                    |
| LParl  | Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement), <i>RS 171.10</i>                               |
| LSu    | Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions), <i>RS 616.1</i> |
| OFAG   | Office fédéral de l'agriculture                                                                     |
| OFC    | Ordonnance sur les finances de la Confédération, <i>RS 611.01</i>                                   |
| OFEV   | Office fédéral de l'environnement                                                                   |
| OFIT   | Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication                                         |
| OFPER  | Office fédéral du personnel                                                                         |
| OFSP   | Office fédéral de la santé publique                                                                 |
| OLOGA  | Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, <i>RS 172.010.1</i>           |
| p.     | page                                                                                                |
| p. ex. | par exemple                                                                                         |
| PITF   | plan intégré des tâches et des finances                                                             |
| RdP    | Relevé des prestations                                                                              |
| resp.  | respectivement                                                                                      |
| SAP    | Logiciel standard pour la planification des ressources de l'entreprise                              |
| SEFRI  | Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation                                 |
| UPIC   | Unité de pilotage informatique de la Confédération (jusqu'au 31.12.2020)                            |

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Concept du NMG

### 1.1.1 Objectifs et instruments

La transparence accrue et le lien plus étroit entre les ressources, les prestations et les résultats visent à améliorer le pilotage des tâches et des finances. Le NMG poursuit trois objectifs principaux grâce à différents instruments:

- *Améliorer la planification, le pilotage et l'exécution du budget à l'aide d'un budget assorti d'un PITF:* des informations supplémentaires sur l'évolution des prestations à moyen terme sont mises à la disposition du Parlement. Celui-ci peut également, en cas de besoin, prendre des décisions ciblées en la matière pour modifier le développement financier ou matériel d'un domaine d'activité (= groupe de prestations).
- *Développer la gestion de l'administration et la culture administrative à l'aide de conventions de prestations ainsi que de la comptabilité analytique:* ces instruments contribuent à accroître la prise de conscience des coûts, l'orientation sur les objectifs et la responsabilité des unités administratives et de leurs collaborateurs en matière de résultats. Les collaborateurs peuvent ainsi s'appuyer plus facilement sur les objectifs de leur domaine d'activité, ce qui peut renforcer leur identification et leur motivation.
- *Améliorer l'efficience et l'efficacité de l'administration fédérale à l'aide d'enveloppes budgétaires (dans le domaine propre) et de marges de manœuvre opérationnelles élargies:* la flexibilité accrue qu'offrent les enveloppes budgétaires dans l'emploi des moyens permet aux unités administratives d'utiliser même à court terme les ressources financières et humaines dans le domaine propre là où elles contribuent le plus à l'accomplissement des tâches et à la réalisation des objectifs. La possibilité de constituer des réserves, de dépasser des crédits en cas de revenus supplémentaires et de transférer des crédits a créé d'autres incitations ciblées pour améliorer l'efficience et l'efficacité.

Au début de chaque législature, le Conseil fédéral soumet au Parlement, comme auparavant, le programme de la législature pour décision et le plan financier de la législature pour information. Pour la décision annuelle relative au budget, un budget assorti d'un PITF et des informations sur les prestations supplémentaires sont présentés au Parlement, qui peut ainsi prendre des décisions budgétaires en ayant connaissance des prestations (*performance-informed budgeting* selon l'Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE]<sup>3</sup>).

Les objectifs du Parlement sont concrétisés par des conventions de prestations conclues chaque année entre le département et l'office. Les départements définissent également les processus de contrôle de gestion et la fréquence des rapports concernant la mise en œuvre de ces conventions.

<sup>3</sup> OCDE, 2018: Best Practices for Performance Budgeting. OCDE, Groupe de travail des Hauts responsables du budget, 23 novembre 2018, p. 7 s.

L'interaction des instruments de planification et de pilotage politique et opérationnel est représentée sous la forme d'un graphique, comme dans le message sur le NMG<sup>4</sup>:

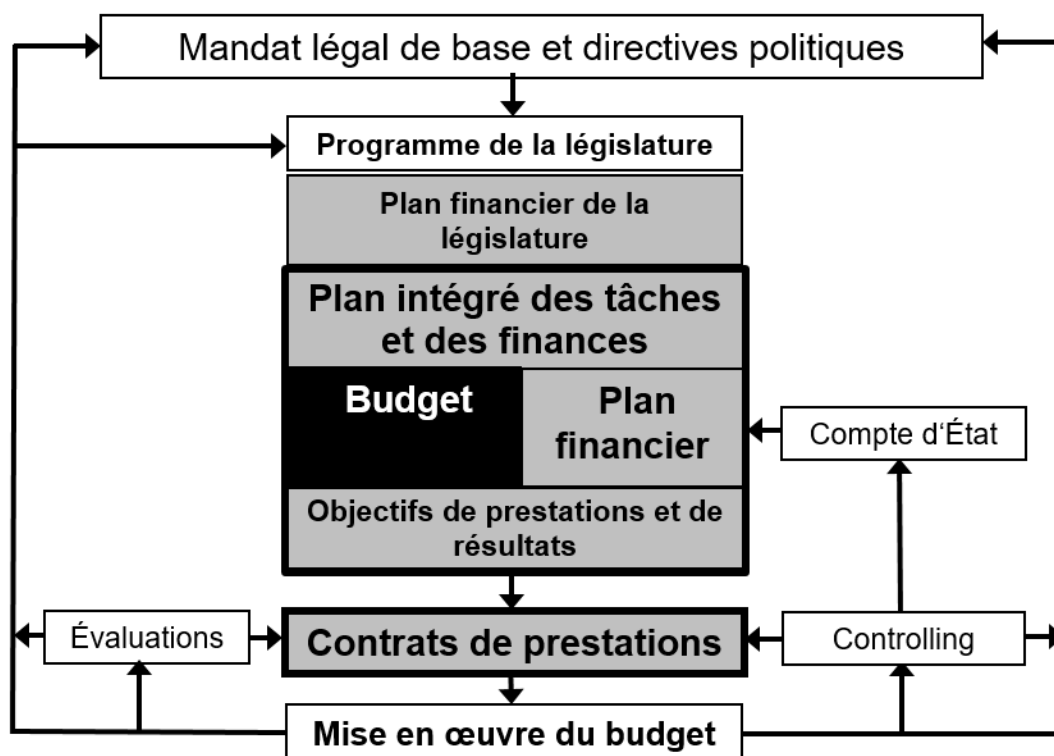


Figure 1: Vue d'ensemble des instruments du NMG

### 1.1.2 Pilotage du budget par le Parlement et participation de celui-ci à la planification

À travers le NMG, le Conseil fédéral entend approfondir le dialogue sur la planification avec le Parlement tout en conservant la répartition actuelle des tâches entre l'exécutif et le législatif en matière de planification et de pilotage: le pilotage financier (compétence budgétaire) doit continuer à incomber au législatif alors que l'exécutif doit être avant tout compétent pour la planification des tâches et des finances. Dans le même temps, l'exercice d'une coresponsabilité mutuelle croissante exige toutefois de disposer des instruments appropriés.

Les *enveloppes budgétaires* destinées aux charges de fonctionnement dans le domaine propre (y c. les investissements, hors routes nationales et armement) représentent près de 15 % des charges (ordinaires) totales de l'administration fédérale. Elles ont remplacé en 2017 le pilotage détaillé des charges de fonctionnement des unités administratives. En vertu de l'art. 25, al. 3, de la loi sur le Parlement (LParl)<sup>5</sup>, le Parlement peut définir si nécessaire des directives détaillées sur l'utilisation des crédits, y compris dans le domaine propre de l'administration.

Parallèlement, les *arrêtés de planification axés sur la situation* étendent dans le NMG les possibilités de pilotage par les prestations dont bénéficie le Parlement: l'Assemblée fédérale décide des objets qu'elle englobe dans les décisions budgétaires ou des mandats qu'elle souhaite confier au Conseil fédéral pour le prochain plan financier. Elle peut prendre des arrêtés de planification concernant les charges, les revenus, les objectifs, les indicateurs et les valeurs cibles pour les groupes de prestations de son choix.

<sup>4</sup> Message du 20 novembre 2013 sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), FF 2014 741, en l'espèce 762

<sup>5</sup> RS 171.10

Le pilotage des prestations par le Parlement est résumé dans le graphique ci-après:

| Budget                                                                                                                                                                                                                                               | Plan financier                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Arrêté sur les crédits budgétaires</b> , y c. les enveloppes budgétaires dans le domaine propre de l'administration<br>(obligatoire, arrêté fédéral <a href="#">1a</a> )                                                                          | <b>Prise de connaissance du plan intégré des tâches et des finances (PITF)</b><br>(obligatoire, arrêté fédéral II) |
| <b>Arrêté sur les critères de planification</b> relatifs aux objectifs, aux indicateurs et aux valeurs cibles ainsi qu'aux charges, aux revenus et aux investissements par groupe de prestations<br>(facultatif, arrêté fédéral <a href="#">1b</a> ) | <b>Arrêté sur les demandes de modification du PITF</b><br>(facultatif, arrêté fédéral II)                          |
| <b>Arrêté sur les conditions-cadres de l'utilisation des crédits</b> dans le domaine propre de l'unité administrative<br>(facultatif, arrêté fédéral <a href="#">1b</a> )                                                                            |                                                                                                                    |

**Figure 2:** Pilotage des prestations par le Parlement

## 1.2 Mise en place et utilisation du NMG

L'Assemblée fédérale a approuvé le NMG le 26 septembre 2014<sup>6</sup>. Lors de l'examen du compte d'État 2014, les prototypes du nouveau rapport financier ont été présentés aux Commissions des finances pour chaque office. Les commentaires de ces commissions ont été pris en compte dans la mise en place du NMG avec le budget 2017 assorti d'un PITF 2018-2020. Depuis, de légères améliorations sont apportées régulièrement.

Les unités administratives ont examiné la structure et les objectifs de leurs groupes de prestations en vue de la législature 2019-2023. Aucun changement majeur nécessaire au niveau de ces groupes ou des objectifs n'a été identifié à cette occasion.

## 1.3 Évaluation du NMG

### 1.3.1 Mandat et objectif

Conformément à l'art. 63a LFC, le Conseil fédéral est tenu de présenter, au plus tard six ans après l'entrée en vigueur de la modification de cette loi au 1<sup>er</sup> janvier 2016, un rapport d'évaluation relatif à la mise en œuvre et à l'efficacité du nouveau NMG. L'exécution et l'efficacité du NMG doivent donc être contrôlées après quatre exercices (soit de 2017 à 2020). Ce contrôle englobe l'application et les conséquences des modifications des lois et ordonnances suivantes pour le NMG:

- *loi du 7 octobre 2005 sur les finances* (LFC), modification du 26 septembre 2014, et ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC), modification du 14 octobre 2015 (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016)<sup>7</sup>;
- *loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement* (LParl), modification du 26 septembre 2014 (art. 50 en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015; les autres, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016)<sup>8</sup>;

<sup>6</sup> FF 2014 7051

<sup>7</sup> Respectivement RS 611.0 et RS 611.01

<sup>8</sup> RS 171.10

- *loi* du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) et ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA), modification du 14 octobre 2015 (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016)<sup>9</sup>.

L'évaluation du NMG vise à montrer si les trois objectifs principaux de celui-ci ont été atteints. Le cas échéant, des propositions d'optimisation seront soumises au Parlement.

### 1.3.2 Appel d'offres et méthodologie

Concernant la *méthodologie*, l'Administration fédérale des finances (AFF) a élaboré un concept sommaire qui, en plus d'un modèle d'impact pour l'évaluation<sup>10</sup>, comprend un contrôle de l'exécution et de l'efficacité réalisé par des évaluateurs externes, un monitoring des informations financières et relatives aux prestations<sup>11</sup> ainsi qu'une analyse des procès-verbaux des Commissions des finances et de leurs sous-commissions lors de l'examen du budget assorti d'un PITF et du compte d'État.

L'*appel d'offres* relatif au mandat d'évaluation s'est déroulé début 2019 sous la forme d'une procédure invitant six bureaux d'évaluation à soumissionner. La communauté de travail regroupant econcept AG, Zurich (direction), l'IDHEAP, Université de Lausanne, et la professeure Isabella Proeller, Berg (Allemagne) a obtenu l'adjudication.

Le concept détaillé des évaluateurs comprend les étapes de travail suivantes:

1. Des *entretiens exploratoires individuels ou en groupe* menés avec un ou deux représentant(s) des Commissions des finances, des directions des départements et offices ainsi que de l'AFF et du service spécialisé NMG ont permis aux évaluateurs de concrétiser le mandat d'évaluation dans un concept détaillé et d'avoir une première impression de l'exécution et des effets du NMG (total: dix personnes).
2. Une *enquête en ligne* réalisée auprès des secrétariats généraux des départements (secrétaires généraux, responsables des finances) et des directions des offices (directeurs, membres de la direction, responsables des finances, contrôleurs de gestion) a permis de recueillir des données représentatives et d'avoir une vue d'ensemble de l'administration fédérale pour le rapport intermédiaire (total: 138 questionnaires exploitables sur 242 personnes contactées, soit un taux de réponse de 57 %).
3. Des *entretiens approfondis* avec des représentants sélectionnés des Commissions des finances, du Conseil fédéral et des directions des départements et offices visaient à recenser les actions, les conséquences et les effets secondaires du point de vue de ces personnes pour rédiger un premier projet de rapport final (total: 32 personnes).
4. Un *atelier de validation* réunissant des interlocuteurs sélectionnés parmi les entretiens exploratoires et approfondis a contribué à une réflexion sur les résultats et à la priorisation des recommandations d'optimisation et de développement du NMG dans le cadre du rapport final ci-joint sur l'évaluation 2020 du NMG (total: 22 personnes, hors évaluateurs et AFF).

Un groupe de travail interne à l'administration a été mis en place pour concrétiser les recommandations des évaluations sur le budget assorti d'un PITF et la convention de prestations.

<sup>9</sup> Respectivement RS 172.010 et RS 172.010.1

<sup>10</sup> Cf. Balthasar/Fässler, 2017; Bussmann/Bürgin, 2017; Haunberger, 2018.

<sup>11</sup> Cf. budget 2017 assorti d'un PITF 2018-2020 ss et comptes d'État 2017 ss, tome 1, chap. A44.

### 1.3.3 Questions

Les questions clés sur lesquelles a porté l'évaluation du NMG sont les suivantes:

- **Contrôle de l'exécution:** comment fonctionnent les instruments du NMG, à savoir le budget assorti d'un PITF, la convention de prestations, les enveloppes budgétaires et les autres instruments d'incitation? Les possibilités offertes par le NMG sont-elles utilisées, en particulier le dialogue sur la planification entre le Parlement et l'administration ainsi que les comptes rendus des unités administratives sur leurs groupes de prestations?
- **Contrôle de l'efficacité:** l'avantage recherché pour les groupes cibles que sont le Parlement, le Conseil fédéral, les départements et les unités administratives a-t-il été obtenu? Les risques à maîtriser sont-ils évités? Les différents groupes cibles estiment-ils que les actions et les conséquences envisagées (impacts, résultats) se sont concrétisées? Comment les parlementaires évaluent-ils la transparence à moyen terme des tâches et des finances dans le budget assorti d'un PITF, les possibilités de pilotage parlementaire des prestations ainsi que la précision et la sécurité du pilotage budgétaire?
- **Synthèse:** le NMG contribue-t-il à améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'utilisation des ressources au sein de l'administration fédérale? Renforce-t-il la confiance du Parlement vis-à-vis du Conseil fédéral et de l'administration? Améliore-t-il la culture de gestion et d'administration au sein de la Confédération?

Ces questions ont été précisées et structurées en fonction du modèle d'impact pour l'enquête en ligne et les entretiens approfondis. Chacun des quatre groupes cibles (office, département, Conseil fédéral et Parlement) n'a répondu qu'aux questions pertinentes dans son cas.

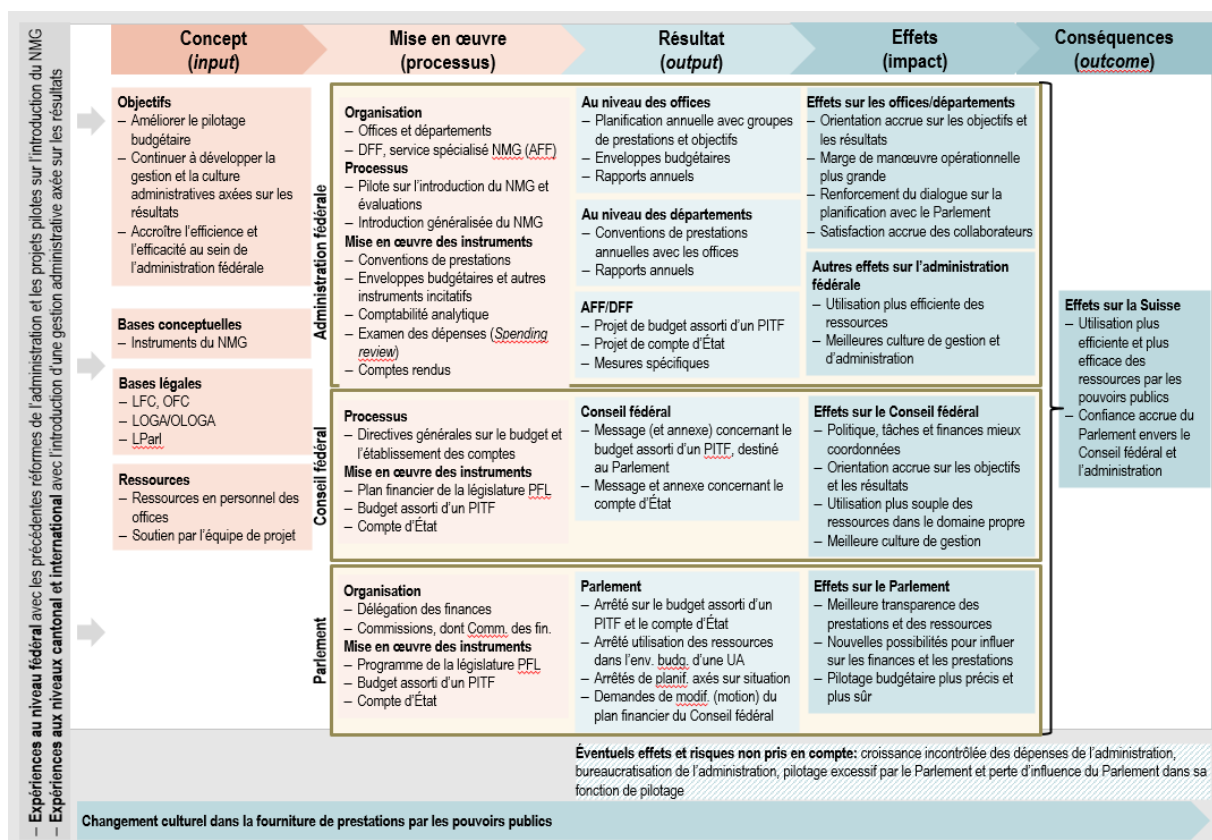


Figure 3: Modèle d'impact du NMG<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 1.3, figure 2, p. 4

## 2 Évaluation des différents instruments du NMG

### 2.1 Charges liées à l'introduction et à l'utilisation du NMG

Dans le message du 20 novembre 2013 sur le NMG, les *coûts du projet* étaient estimés au total à 31 millions de francs, dont 8 millions pour les coûts centralisés du projet (y c. 1 million pour les adaptations informatiques) et 23 millions pour les coûts décentralisés du projet<sup>13</sup>. Le décompte du 30 juin 2017 indique des coûts effectifs de 22,5 millions de francs au total (72 %), dont 6,9 millions pour les coûts centralisés du projet à l'AFF (informatique comprise) et 15,6 millions pour les coûts décentralisés du projet liés à l'introduction du NMG dans les départements et les unités administratives.

Les *coûts d'exploitation* annuels du NMG à partir de 2017 étaient alors estimés à 3 millions de francs pour les prestations de travail internes supplémentaires liées à l'entretien des nouveaux outils de gestion, ceux-ci ayant été partiellement étendus ou ajoutés. Cela représente une charge supplémentaire estimée à 50 000 francs par unité administrative pour la mise en œuvre de la budgétisation et de la planification financière axées sur les prestations et les résultats (*performance budgeting*). Concrètement, il s'agit de l'examen périodique de la structure et des objectifs des groupes de prestations, ainsi que de l'actualisation annuelle des indicateurs et des valeurs cibles dans le budget assorti d'un PITF et la détermination des valeurs effectives dans le compte d'État. Les coûts d'exploitation informatiques supplémentaires n'avaient pas été quantifiés.

Dans l'enquête en ligne menée auprès des départements et des unités administratives, 40 % des personnes ayant répondu ont considéré les *charges liées à l'introduction* des instruments du NMG comme élevées, et 31 % pensent également que les *charges* ont (clairement) augmenté en raison de l'*exploitation* des nouveaux outils de gestion et de pilotage. Selon les offices qui appliquaient précédemment la gestion par mandats de prestation et enveloppes budgétaires<sup>14</sup>, les charges liées à l'introduction et à l'utilisation sont sensiblement plus faibles, car les instruments du NMG, déjà employés, n'ont dû être adaptés que légèrement et n'ont guère engendré de charges supplémentaires. Dans les autres unités administratives, le NMG s'est parfois traduit par de vastes programmes de développement et réorganisations, tels que l'harmonisation et la modernisation des outils de gestion et/ou des processus financiers. Il a donc contribué à systématiser et à uniformiser la définition des objectifs et le contrôle des résultats dans l'ensemble des départements et des unités administratives.

Le rapport entre les *charges d'exploitation* actuelles des instruments du NMG et leurs *avantages* est évalué d'un œil critique dans l'administration fédérale, même après quatre années d'utilisation: les avis plutôt satisfaisants à bons représentent 44 % et les opinions plutôt défavorables à mauvaises, 56 %. La charge élevée induite par la collecte d'informations supplémentaires dans des systèmes informatiques complexes et l'absence d'avantages découlant des enveloppes budgétaires sont des motifs fréquemment cités. Les problèmes informatiques sont désormais résolus. Pour ce qui est des enveloppes budgétaires, un manque de souplesse dans le domaine des charges de personnel et dans celui des groupes de prestations entraverait, voire empêcherait l'utilisation flexible des ressources qui avait été promise<sup>15</sup>.

**Conclusion:** de l'avis de l'administration, l'équilibre entre la «transparence des prestations» et la «flexibilité des enveloppes budgétaires dans le domaine propre» n'est pas (encore) atteint dans le NMG.

<sup>13</sup> Message du 20 novembre 2013 sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), FF 2014 741, en l'espèce 811

<sup>14</sup> GMEB: programme appliqué par 20 unités administratives entre 1997 et 2016

<sup>15</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, p. 14 s. et 87

## 2.2 Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances

### 2.2.1 Structure et réalisation des objectifs des groupes de prestations

Les 130 *groupes de prestations* reflètent l'ensemble des activités dans le domaine propre de l'administration fédérale, à mi-chemin entre tâches politiques et prestations d'exploitation. Ils permettent d'axer davantage la budgétisation et la planification financière sur les prestations et les résultats (*performance budgeting*). Le nombre de groupes de prestations n'a guère changé entre 2017 et 2020, c'est-à-dire durant les quatre premières années d'utilisation. De même, l'examen de leur structure et de leurs objectifs en vue de la législature 2019-2023 n'a donné lieu à (quasiment) aucune modification.

Les quelque 450 *objectifs* présentent les résultats souhaités en matière de coûts, de prestations et d'impact. Ils sont implémentés et mesurés grâce à plus de 800 *indicateurs*. Ces objectifs et leurs indicateurs doivent être non seulement pertinents pour la planification, le pilotage et la surveillance politiques, mais également compatibles avec la gestion opérationnelle. Bien que le nombre d'indicateurs ait globalement reculé en l'espace de quatre ans, celui des indicateurs relatifs à l'efficacité et à l'efficacités a légèrement progressé. Les départements et les unités administratives concrétisent ainsi un souhait maintes fois formulé par les Commissions des finances.

Concernant la définition des *valeurs cibles* des indicateurs, les variations annuelles révèlent que de nombreux services avaient peu d'expérience dans la fixation d'objectifs et les mesures annuelles des résultats: près d'un quart des valeurs cibles ont été ajustées ultérieurement et les trois quarts environ ont effectivement été atteintes.

| Nombre                                                                 | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       | Δ 2017-2020 en % |
|------------------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------------|
| Unités administratives                                                 | 70         | 70         | 70         | 70         |                  |
| <b>Groupes de prestations</b>                                          | <b>132</b> | <b>129</b> | <b>130</b> | <b>130</b> | <b>-1.5%</b>     |
| <b>Ensemble des objectifs</b>                                          | <b>454</b> | <b>453</b> | <b>449</b> | <b>446</b> | <b>-1.8%</b>     |
| <b>Ensemble des indicateurs</b>                                        | <b>877</b> | <b>833</b> | <b>823</b> | <b>824</b> | <b>-6.0%</b>     |
| - dont indicateurs nouveaux                                            | -          | 93         | 48         | 49         |                  |
| - dont indicateurs (part en %) affichant une hausse de la valeur cible | -          | 23.0%      | 22.5%      | 9.8%       |                  |
| - dont indicateurs (part en %) ayant atteint la valeur cible           | 72.2%      | 81.4%      | 75.9%      | 66.5%      |                  |
| <b>Indicateurs relatifs à l'efficacité</b>                             | <b>83</b>  | <b>85</b>  | <b>87</b>  | <b>88</b>  | <b>6.0%</b>      |
| - dont indicateurs nouveaux                                            | -          | 4          | 2          | 4          |                  |
| - dont indicateurs (part en %) affichant une hausse de la valeur cible | -          | 29.6%      | 36.0%      | 12.8%      |                  |
| - dont indicateurs (part en %) ayant atteint la valeur cible           | 65.6%      | 71.8%      | 79.3%      | 65.1%      |                  |
| <b>Indicateurs relatifs à l'efficacité</b>                             | <b>155</b> | <b>156</b> | <b>158</b> | <b>166</b> | <b>7.1%</b>      |
| - dont indicateurs nouveaux                                            | -          | 18         | 4          | 8          |                  |
| - dont indicateurs (part en %) affichant une hausse de la valeur cible | -          | 18.2%      | 24.3%      | 14.6%      |                  |
| - dont indicateurs (part en %) ayant atteint la valeur cible           | 73.3%      | 73.7%      | 72.2%      | 61.4%      |                  |

**Figure 4:** Structure des groupes de prestations, définition et réalisation de leurs objectifs

## 2.2.2 Utilité du budget assorti d'un PITF et de ses composantes

### Avis de l'administration

Dans l'ensemble, 74 % des participants à l'enquête en ligne interne à l'administration pensent que le budget assorti d'un PITF est utile. Les nouvelles composantes du budget obtiennent des résultats quelque peu inférieurs: 50 % pour les groupes de prestations et 68 % pour les informations contextuelles<sup>16</sup>. Le budget assorti d'un PITF est utilisé principalement pour la gestion financière de l'unité administrative (63 %), l'entretien sur le budget avec le département (57 %) et le dialogue sur la planification avec le Parlement (52 %). Il sert de base à la convention de prestations entre le département et l'unité administrative pour 69 % des personnes interrogées, mais seules 41 % l'emploient pour piloter les prestations au sein de leur unité. D'autres outils internes de gestion et de pilotage sont disponibles à cette fin, en plus de la convention de prestations.

Selon 80 % des personnes interrogées, le nombre et le positionnement des *groupes de prestations* sont appropriés, même si 55 % considèrent que la structure de ces groupes ne correspond pas à la structure organisationnelle de l'unité administrative. Seuls 13 % des personnes interrogées y voient un dysfonctionnement. Lors de l'examen de la structure des groupes de prestations qui a été réalisé au début de la législature 2019-2023, l'OFS et l'UPIC ont été les seuls à supprimer chacun l'un de leurs trois groupes de prestations existants. Les groupes de prestations servent surtout à établir les rapports destinés au Parlement; ils n'ont guère ou pas d'importance pour la gestion opérationnelle et le pilotage au sein d'une unité administrative<sup>17</sup>.

Parmi les personnes interrogées, 55 % reconnaissent l'utilité des *objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles et effectives*, tout en précisant que la définition de ceux-ci pose plusieurs défis: il est difficile de déterminer les liens de cause à effet des propres actions de l'administration et de convertir les résultats et les objectifs politiques en indicateurs et en valeurs cibles. Il en va de même pour les prestations et l'efficacité de leur fourniture dans le propre domaine de responsabilité. La définition d'objectifs pertinents sur le plan politique et d'indicateurs faciles à comprendre nécessite, au sein de l'administration fédérale, des échanges réguliers concernant l'orientation sur les objectifs et les résultats<sup>18</sup>.

Selon l'administration, le budget assorti d'un PITF répond aux attentes: environ 75 % des personnes interrogées estiment que sa présentation est plus claire, qu'il fournit davantage d'informations et accroît la transparence, tout en reliant mieux les tâches et les finances. La planification financière a ainsi gagné en importance, mais la charge liée à l'établissement des rapports sur l'état des finances a elle aussi augmenté<sup>19</sup>.

### Avis des milieux politiques

Les *conseillers fédéraux* connaissent le budget assorti d'un PITF de leur département. Ils l'utilisent pour gérer les finances des unités administratives subordonnées et pour informer les Commissions des finances du Parlement. Ils partagent pour l'essentiel l'avis de l'administration, mais déplorent l'absence d'objectifs et d'indicateurs pertinents sur les plans politique et stratégique qui leur permettraient d'effectuer le pilotage à cet échelon plus élevé<sup>20</sup>.

Interrogés oralement, les *membres des Commissions des finances* apprécient tant la structure et la transparence des informations financières et relatives aux prestations que les possibilités de pilotage inhérentes au budget assorti d'un PITF. Le premier élément permet de débattre de crédits spécifiques ou de certains groupes de prestations et de leurs objectifs, l'adaptation des montants des crédits et des valeurs cibles étant plus facile que la formulation d'objectifs et d'indicateurs nouveaux ou modifiés.

<sup>16</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 4.1, p. 21 ss

<sup>17</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 4.2, p. 24 ss

<sup>18</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 4.3, p. 25 ss

<sup>19</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 4.1, figure 8, p. 22

<sup>20</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 4.4, p. 27 s., et chap. 6.1, p. 41

Certains parlementaires critiquent le manque de pertinence et, souvent aussi, d'audace des objectifs formulés par l'administration; ceux-ci seraient rarement axés sur les résultats et/ou trop peu ambitieux<sup>21</sup>.

### 2.2.3 Besoin d'optimisation du budget assorti d'un PITF

En plus de la synchronisation des planifications politique et financière ainsi que de l'accélération et de l'amélioration des outils informatiques qui ont déjà été réalisées, les besoins d'optimisation suivants ont été exprimés pour le budget assorti d'un PITF lors de l'enquête en ligne et des entretiens approfondis:

- *Étendue, complexité et degré de détails*: les parlementaires en particulier sont d'avis que le rapport financier sur le budget assorti d'un PITF et sur le compte d'État devrait globalement être raccourci et simplifié. Cela s'applique également aux présentations du budget et des unités administratives dans le compte de résultats et le compte de financement.
- *Doublons et redondances*: le rapport financier du Conseil fédéral et les documentations complémentaires des départements ont parfois un contenu similaire. Les commentaires de la page d'aperçu et ceux sur les groupes de prestations comportent souvent des arguments similaires aux exposés des motifs des différents postes budgétaires.

Le rapport financier du Conseil fédéral sera entièrement remanié à la suite de la simplification et de l'optimisation de la gestion des finances fédérales<sup>22</sup>.

## 2.3 Conventions de prestations

### 2.3.1 Zusätzliche Ziele und Messgrößen

La convention de prestations conclue en tant que *convention d'objectifs annuelle* entre un chef de département et un directeur d'office constitue l'interface entre la conduite politique et la conduite opérationnelle d'une unité administrative. Elle comprend aussi bien des objectifs de projet (cf. ch. 2.3.2 ci-après) que les objectifs des groupes de prestations. Dans ce dernier cas, l'accent est mis sur les objectifs et indicateurs supplémentaires qui ne figurent pas dans le budget assorti d'un PITF et qui tendent à présenter ou à approfondir les aspects opérationnels.

Les conventions de prestations n'ont guère d'objectifs et d'indicateurs supplémentaires, sans doute pour plusieurs raisons: cela pourrait tenir au fait que les trois objectifs et les six indicateurs de chaque domaine d'activité (chaque groupe de prestations) décrivent suffisamment ce dernier. Ces conventions étant accessibles au public selon l'art. 6 de la loi sur la transparence<sup>23</sup>, plusieurs départements ont sciemment décidé de ne pas y ajouter d'informations par rapport au budget assorti d'un PITF. Les départements et les unités administratives sont libres d'informer activement sur ces conventions, par exemple à l'aide d'une publication sur Internet.

| Nombre                                                                  | 2017      | 2018      | 2019      | 2020      | Δ 2017-2020 en % |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------|
| Objectifs dans B avec PITF et compte d'État                             | 454       | 453       | 449       | 446       | -1.8%            |
| <b>Objectifs suppl. dans conv. de prestations et relevé des presta</b>  | <b>21</b> | <b>15</b> | <b>14</b> | <b>7</b>  | <b>-66.7%</b>    |
| Indicateurs dans B avec PITF et compte d'État                           | 877       | 833       | 823       | 824       | -6.0%            |
| <b>Indic. suppl. dans conv. de prestations et relevé des prestation</b> | <b>33</b> | <b>21</b> | <b>26</b> | <b>25</b> | <b>-24.2%</b>    |

**Figure 5:** Objectifs et indicateurs supplémentaires (recensement complet)

<sup>21</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 4.5, p. 28 s., et chap. 6.2, p. 41 ss

<sup>22</sup> Message du 27 novembre 2019 concernant la simplification et l'optimisation de la gestion des finances fédérales (modification de la loi sur les finances (FF 2020 339), modification du 19 mars 2021 (FF 2021 670)

<sup>23</sup> RS 152.3

### 2.3.2 Saisie des projets et des étapes clés

La saisie, la description et le commentaire en double exemplaire des objets politiques et de leurs étapes clés dans les publications du Conseil fédéral que sont les objectifs annuels et dans le budget assorti d'un PITF ont conduit plusieurs départements à souhaiter, à raison, une synchronisation et une simplification numérique des processus relatifs à la planification et aux rapports de la Chancellerie fédérale et de l'AFF. Les objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2022 et le budget 2022 assorti d'un PITF 2023-2025 des unités administratives ont déjà été établis dans le cadre d'un processus harmonisé et du nouveau système SAP S/4HANA.

| Nombre                                                                 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Δ 2017-2020 en % |
|------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------------------|
| Projets saisis et projets pour B avec PITF et compte d'État            | 123  | 169  | 142  | 168  | 36.6%            |
| Projets suppl. et projets pour conv. de prest. et relevé des prest.    | 41   | 74   | 54   | 136  | 231.7%           |
| Jalons saisis pour B avec PITF et compte d'État                        | 73   | 97   | 126  | 48   | -34.2%           |
| Étapes clés suppl. pour conv. de prestations et relevé des prestations | 7    | 53   | 75   | 85   | 1114.3%          |

Figure 6: Projets et indicateurs supplémentaires (recensement partiel)

### 2.3.3 Utilité et pertinence des conventions de prestations

Parmi les participants à l'enquête en ligne interne à l'administration, 74 % utilisent la convention de prestations comme un instrument de gestion entre les chefs de département et les directeurs d'office. Les participants travaillant à la Chancellerie fédérale et dans les unités administratives énoncées à l'art. 22a, al. 2, OLOGA sont exemptés de conclure cette convention. Celle-ci est employée par 57 % des participants pour planifier les objectifs annuels de leur propre unité d'organisation, mais à peine 40 % concluent sur cette base la convention d'objectifs annuelle avec les collaborateurs. Seuls 26 % des personnes interrogées s'en servent pour communiquer avec les collaborateurs. Dans l'ensemble, 54 % considèrent que la convention de prestations est pertinente pour leur propre unité d'organisation et 64 %, utile dans leur propre domaine de responsabilité. Il convient toutefois de noter que les catégories «plutôt pertinente» et «plutôt utile» représentent respectivement 26 % et 35 %<sup>24</sup>.

### 2.3.4 Besoin d'optimisation des conventions de prestations

En plus de la synchronisation des planifications politique et financière ainsi que de l'amélioration des outils informatiques, qui ont toutes deux déjà été réalisées, les besoins d'optimisation suivants ont été exprimés pour les conventions de prestations lors de l'enquête en ligne et des entretiens approfondis:

- *Utilisation et avantages déficients:* en général, la convention de prestations a le même contenu que les objectifs annuels du Conseil fédéral et le budget assorti d'un PITF. Les possibilités d'approfondissement ne sont pas utilisées pour les projets, les étapes clés, les objectifs et les indicateurs. L'élaboration de cette convention et l'entretien correspondant entraînent une certaine charge supplémentaire, mais n'apportent, à défaut d'une mise à jour avant le début du nouvel exercice, aucune valeur ajoutée par rapport au budget assorti d'un PITF, qui traduit l'état de la planification à la fin du mois de juin.
- *Aucune intégration dans le processus de gestion:* en ce qui concerne les directives aux directeurs d'office, une partie des chefs de département ne recourt pas aux conventions de prestations, qui peuvent être consultées librement, mais aux conventions d'objectifs individuelles, qui ne sont pas consultables. La convention de prestations se mue donc en une obligation fastidieuse au lieu d'être un instrument de gestion.

<sup>24</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, figure 10, p. 31

## 2.4 Enveloppes budgétaires et instruments de crédit

### 2.4.1 Évolution des charges de fonctionnement

Dès 2017, l'introduction générale des *enveloppes budgétaires* pour les charges de fonctionnement a fourni aux unités administratives davantage de souplesse pour utiliser leurs ressources financières dans le domaine propre là où elles sont nécessaires à la réalisation des objectifs. C'est la raison pour laquelle nous nous intéressons non seulement à l'évolution globale des charges, mais également aux transferts induits par le NMG entre les principales composantes que sont le personnel, l'informatique et le conseil.

| En millions de CHF                                             | C 2013       | C 2014       | C 2015        | C 2016        | Ø %/4 ans   | C 2017        | C 2018       | C 2019        | C 2020        | Ø %/4 ans    |
|----------------------------------------------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|-------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|
| <b>Charges de fonctionnement</b>                               | <b>9'588</b> | <b>9'676</b> | <b>10'068</b> | <b>10'088</b> | <b>2.3%</b> | <b>10'197</b> | <b>9'894</b> | <b>10'381</b> | <b>10'525</b> | <b>1.1%</b>  |
| Total des charges ordinaires (1)                               | 65'067       | 63'838       | 65'966        | 67'366        | 2.0%        | 68'301        | 68'905       | 70'250        | 72'693        | 1.9%         |
| Part charges de fonctionnement dans total des charges ord. (1) | 14.7%        | 15.2%        | 15.3%         | 15.0%         |             | 14.9%         | 14.4%        | 14.8%         | 14.5%         |              |
| <b>Charges de personnel</b>                                    | <b>5'371</b> | <b>5'292</b> | <b>5'468</b>  | <b>5'554</b>  | <b>2.8%</b> | <b>5'945</b>  | <b>5'626</b> | <b>5'918</b>  | <b>6'054</b>  | <b>2.2%</b>  |
| - Équivalents plein temps (Ø EPT, ancien calcul avant NMG)     | 33'892       | 34'772       | 34'935        | 34'914        | 1.2%        |               |              |               |               |              |
| - Équivalents plein temps (Ø EPT, nouveau calcul avec NMG)     |              |              |               | 37'339        |             | 36'946        | 36'522       | 37'027        | 37'689        | 0.2%         |
| <b>Charges de biens et services (2)</b>                        | <b>3'481</b> | <b>3'621</b> | <b>3'798</b>  | <b>3'729</b>  | <b>2.0%</b> | <b>3'451</b>  | <b>3'504</b> | <b>3'699</b>  | <b>3'678</b>  | <b>-0.3%</b> |
| - dont charges de biens et services liées à l'informatique     | 479          | 490          | 488           | 448           | 1.5%        | 448           | 470          | 530           | 629           | 8.9%         |
| - dont charges de conseil                                      | 226          | 228          | 234           | 235           | 1.7%        | 185           | 182          | 170           | 165           | -8.5%        |
| Amortissements (3)                                             | 734          | 760          | 799           | 803           | 0.5%        | 799           | 761          | 761           | 791           | -0.4%        |
| Charges financières (4)                                        | 2            | 3            | 3             | 3             | -           | 3             | 3            | 3             | 2             | -            |

Légende : (1) Total des charges ordinaires hors mesures COVID de 2020; (2) Charges de biens et services hors routes nationales, hors provisions 2013 pour les déchets radioactifs et provisions 2020 pour le démantèlement du dépôt de munitions de Mitholz; (3) Amortissements hors routes nationales et armement; (4) Charges financières hors intérêts monétaires et intérêts sur les fonds propres

**Figure 7:** Évolution des charges de fonctionnement

Si l'on exclut l'armement et les routes nationales, qui sont pilotés avec des instruments distincts, les charges de fonctionnement de l'administration fédérale représentent depuis des années 15 % des charges (ordinaires) totales, cette part étant stable. Dans le cadre du NMG, leur progression ne dépasse plus celle des charges totales.

Les différents types de charges varient assez fortement d'une année à l'autre. Dans le cas des *charges de personnel*, cela tient aux mesures salariales et aux charges de prévoyance qui sont calculées d'après la norme IPSAS 39. Ces dernières peuvent fluctuer de plusieurs centaines de millions de francs par an, de sorte que la chronologie des charges de personnel doit être interprétée avec l'évolution des équivalents plein temps (EPT). À la suite du NMG, les dispositions relatives à l'établissement des comptes ont été adaptées, si bien qu'environ 150 millions de francs n'étaient plus comptabilisés dans les charges de biens et services et charges d'exploitation ou dans les charges de transfert, mais dans les charges de personnel (y c. personnel local du DFAE/DDC), promotion militaire de la paix, DDPS/Swisscoy). Le nombre de postes indiqué a donc été corrigé à la hausse à partir de 2016 (+ 2425 EPT). En 2020, le nombre d'EPT n'était supérieur que de 350 à celui de 2016 (+ 0,2 %).

Les *charges de biens et services et charges d'exploitation* affichent elles aussi des fluctuations relativement fortes. Aucune tendance générale à la hausse n'est identifiable avant ou après le NMG, bien que les charges de biens et services liées à l'informatique aient sensiblement progressé ces trois dernières années et les charges de conseil aient diminué régulièrement au cours des quatre dernières années.

### 2.4.2 Évolution des soldes de crédits

Lors de l'introduction du NMG, on est parti du principe que les enveloppes budgétaires se traduiraient par des «soldes de crédits» plus faibles dans le domaine propre de l'administration fédérale<sup>25</sup>. À l'issue des quatre premières années d'utilisation du NMG, aucune tendance notable à la baisse n'est cependant visible. On n'a pas encore pu entièrement élucider pourquoi les soldes de crédits ne diminuent pas dans le domaine propre et restent supérieurs à ceux du domaine des transferts. Cela pourrait s'expliquer par le fait que les unités administratives souhaitent, dans la mesure du possible, éviter de demander des crédits supplémentaires dans le domaine propre et prévoient dès lors des marges de sé-

<sup>25</sup> Rapport du 22 mai 2019 sur l'évolution des soldes de crédits, p. 4

curité plus élevées. Elles garantissent ainsi leur propre marge de manœuvre financière au détriment de la marge de manœuvre budgétaire du Conseil fédéral et du Parlement pour les nouvelles tâches prioritaires de la Confédération.

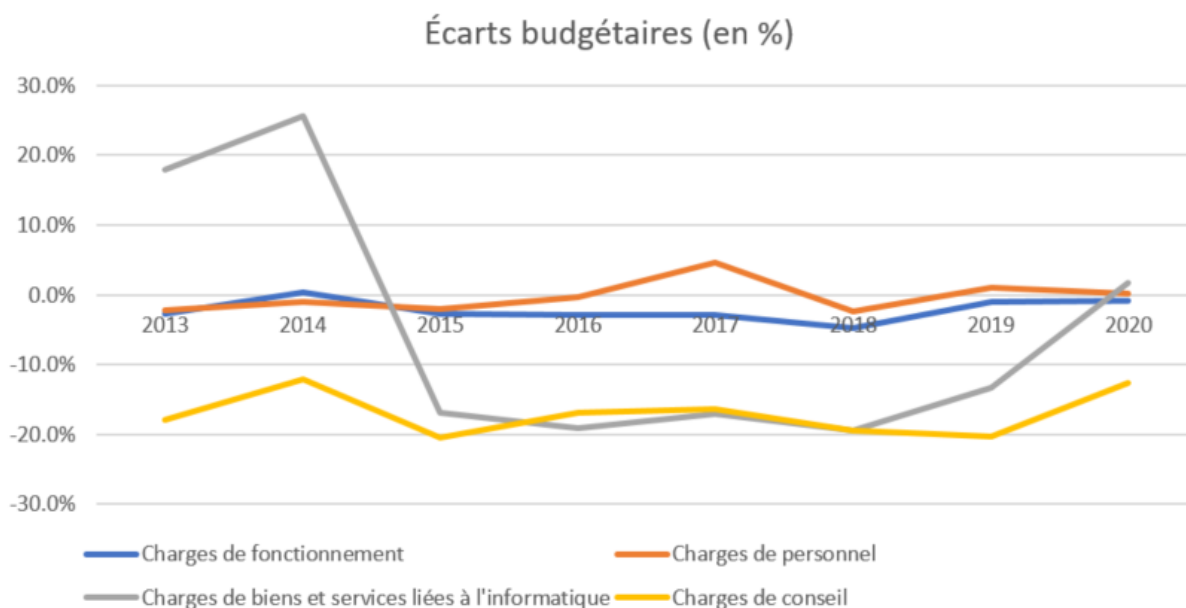
| En millions de CHF                                         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017          | 2018         | 2019         | 2020         |
|------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
|                                                            | Δ C-B en %   | Δ C-B en %   | Δ C-B en %   | Δ C-B en %   | Δ C-B en %    | Δ C-B en %   | Δ C-B en %   | Δ C-B en %   |
| <b>Charges de fonctionnement</b>                           | <b>-2.7%</b> | <b>0.3%</b>  | <b>-2.6%</b> | <b>-2.8%</b> | <b>-2.9%</b>  | <b>-4.7%</b> | <b>-0.9%</b> | <b>-0.8%</b> |
| <b>Charges de personnel</b>                                | <b>-2.2%</b> | <b>-1.0%</b> | <b>-2.0%</b> | <b>-0.4%</b> | <b>4.6%</b>   | <b>-2.5%</b> | <b>1.1%</b>  | <b>0.2%</b>  |
| <b>Charges de biens et services (1)</b>                    | <b>-4.0%</b> | <b>1.8%</b>  | <b>-5.3%</b> | <b>-7.8%</b> | <b>-14.5%</b> | <b>-7.9%</b> | <b>-2.7%</b> | <b>-2.2%</b> |
| - dont charges de biens et services liées à l'informatique | 17.9%        | 25.7%        | -16.9%       | -19.2%       | -17.1%        | -19.5%       | -13.2%       | 1.6%         |
| - dont charges de conseil                                  | -17.9%       | -12.2%       | -20.5%       | -16.9%       | -16.5%        | -19.5%       | -20.3%       | -12.6%       |

Légende : (1) Charges de biens et services hors routes nationales, hors provisions 2013 pour les déchets radioactifs et provisions 2020 pour le démantèlement du dépôt de munitions de Mitholz

**Figure 8:** Évolution des écarts budgétaires liés aux charges de fonctionnement

D'après le graphique sur les soldes budgétaires des principales composantes des charges de fonctionnement, les charges de personnel, qui évoluent de manière constante et représentent près de deux tiers des charges de fonctionnement, sont mieux planifiables que les dépenses en matière d'informatique (part de 5,5 %) ou de conseil (part de 2,5 %), qui varient d'une année à l'autre. Ici aussi, l'introduction du NMG n'a pas entraîné de rupture systémique.

Le transfert simplifié des charges de personnel vers les charges de conseil ou les charges de biens et services liées à l'informatique (et inversement) dans le cadre d'une enveloppe budgétaire destinée aux charges de fonctionnement permet aux unités administratives de réaffecter leurs moyens financiers dans le domaine propre même à court terme et de les utiliser là où ils sont le plus nécessaires pour atteindre les objectifs.



**Figure 9:** Évolution des écarts budgétaires liés aux charges de fonctionnement

Chaque année, 30 % à 40 % des unités administratives exploitent cette perméabilité entre les charges de personnel, les charges de biens et services liées à l'informatique, les charges de conseil et les dépenses d'investissement. Cela signifie à l'inverse que 60 % à 70 % n'utilisent pas la flexibilité offerte par les enveloppes budgétaires. Cette souplesse a notamment permis de financer des étapes imprévues de projets informatiques ou des mandats de conseil sans dépasser les enveloppes budgétaires. Grâce à celles-ci, aucun crédit supplémentaire ni dépassement de crédit n'a en général dû être demandé. En dépit des soldes budgétaires et des soldes de crédits dans le domaine propre, l'allocation globalisée des ressources aux différentes unités administratives s'est révélée judicieuse et appropriée dans la pratique.

### 2.4.3 Utilité des enveloppes budgétaires et des instruments de crédit

Lors de l'enquête en ligne interne à l'administration, 93 % des participants étaient d'avis que les enveloppes budgétaires étaient utiles; 65 % d'entre eux ont même répondu très utiles<sup>26</sup>. Dans l'ensemble, les unités administratives ont pu utiliser le budget dans le domaine propre d'une manière plus souple et efficace, sans que la précision budgétaire n'en souffre (approbation entre 75 % et 85 %). Malgré l'extension de la marge de manœuvre pour des prestations supplémentaires dans le cadre du mandat de base, l'incitation à épuiser les crédits en fin d'année (qualifiée de «fièvre de décembre») a globalement fléchi grâce aux enveloppes budgétaires (et à la constitution de réserves; approbation entre 71 % et 76 %)<sup>27</sup>.

Un tiers des représentants de l'administration fédérale interrogés en ligne et la moitié de ceux qui ont été interviewés personnellement pensent que leurs départements et unités administratives n'exploitent pas encore tout le potentiel des enveloppes budgétaires. Le Parlement et les départements n'auraient pas encore accordé aux unités administratives la flexibilité promise dans l'utilisation des ressources, notamment au niveau des charges de personnel. Au sein de l'administration, l'exécution des tâches serait encore pilotée à l'aide de ces charges au lieu d'un budget neutre. Le NMG se serait traduit par une recrudescence des restrictions et des directives plutôt que par leur diminution; les enveloppes budgétaires n'auraient pas encore déployé leur vrai potentiel.

Le Parlement approuve des compléments budgétaires pendant l'exercice en cours par la voie des *crédits supplémentaires*. Grâce à l'application du NMG, le nombre et le volume de demandes de crédits supplémentaires dans le domaine propre auraient dû baisser, car les enveloppes budgétaires et la dissolution de réserves permettent aux unités administratives d'agir plus librement et plus rapidement. En l'espèce, l'effet attendu s'est concrétisé: entre 2013 et 2016, 8,5 crédits supplémentaires ont été demandés en moyenne, contre à peine 5 par an au cours des quatre premières années du NMG.

Environ 90 % des participants à l'enquête en ligne interne à l'administration estiment que les possibilités de *dépassement de crédit* en cas de recettes supplémentaires et de *transfert de crédits* entre les enveloppes budgétaires et des crédits individuels dans le domaine propre sont utiles. Pour 80 % des participants, la gestion flexible et l'utilisation ciblée des ressources financières dans le domaine propre se sont ainsi accrues. La moitié des participants a déjà employé ces deux instruments de crédit dans son unité administrative, l'autre moitié n'ayant aucun besoin en la matière<sup>28</sup>.

### 2.4.4 Besoin d'optimisation de certaines enveloppes budgétaires et de certains instruments de crédit

Les enquêtes ne révèlent aucun besoin d'optimisation fondamental. Certaines parties de l'administration aimeraient néanmoins l'amélioration suivante: l'administration devrait bénéficier d'une flexibilité accrue dans la planification et l'exécution du budget. Il convient de renoncer à un pilotage distinct de certains types de ressources, tels que le personnel ou l'informatique. En lieu et place, l'administration serait pilotée à l'aide d'objectifs, d'indicateurs et d'une enveloppe budgétaire non spécifique aux types de charges. Le Conseil fédéral pense cependant qu'un pilotage des ressources, notamment en matière de personnel et d'informatique, demeure nécessaire. Lors de l'élaboration du budget, il souhaite continuer à exercer une influence sur l'évolution de ces types de charges dans toute l'administration fédérale, dans une perspective globale.

En approuvant le projet du 19 mars 2021 concernant la simplification et l'optimisation de la gestion des finances fédérales (modification de la loi sur les finances), le Parlement permet de dépasser sans justification les enveloppes budgétaires à concurrence de 1 % du crédit budgétaire approuvé, mais au plus

<sup>26</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 5.2, figure 11, p. 36

<sup>27</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 5.2, figure 12, p. 37

<sup>28</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, annexe A-6, tableau 19, p. 106

de 10 millions de francs. On augmente ainsi la flexibilité de l'administration tout en cherchant à réduire les soldes de crédits<sup>29</sup>.

## 2.5 Réserves

### 2.5.1 Évolution des réserves générales et des réserves affectées

En plus des enveloppes budgétaires, la *constitution et la dissolution de réserves* dans le domaine propre constituent le principal instrument d'incitation pour la gestion économique de l'administration. Des réserves générales peuvent être constituées lors d'amélioration de l'efficacité ou de revenus supplémentaires nets générés par les prestations et utilisées dans le cadre du mandat de base d'une unité administrative. Des réserves affectées peuvent être créées en cas de retards dans la réalisation d'un projet précis et employées pour ce projet au cours des années suivantes.

Les *réserves générales* représentent une minorité du volume des réserves. Au cours des quatre années écoulées depuis l'introduction du NMG, seules sept demandes de constitution de réserves générales ont été déposées. Les unités administratives disposant de réserves générales sont plutôt réticentes à les dissoudre; souvent considérées comme un «volant de sécurité», ces réserves sont conservées pour plus tard.

Les *réserves affectées* forment la majeure partie du volume des réserves, même en excluant celles destinées aux projets de routes nationales qui ont été transférées au Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) en 2018. Environ la moitié des unités administratives demandent en fin d'année à constituer des réserves affectées. Selon l'avancement des projets, celles-ci sont dissoutes les années suivantes.

| En millions de CHF au 31 décembre                                                  | C 2013       | C 2014       | C 2015       | C 2016       | C 2017       | C 2018       | C 2019       | C 2020       |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Total des réserves</b>                                                          | <b>221.4</b> | <b>187.4</b> | <b>188.6</b> | <b>228.8</b> | <b>171.5</b> | <b>180.6</b> | <b>346.5</b> | <b>394.5</b> |
| - dont réserves générales                                                          | 27.9         | 18.5         | 28.3         | 28.3         | 28.3         | 43.2         | 93.5         | 39.7         |
| - Constitution à partir du compte (GMEB) ou du compte de l'exercice précédent (NI) | 0.0          | 0.5          | 1.2          | 8.8          | -            | 15.6         | 53.9         | 0.4          |
| - Dissolution                                                                      | -10.0        | -10.0        | -0.2         | 0.0          | -            | -0.7         | -3.6         | -54.2        |
| - Taux de dissolution des nouvelles réserves de l'exercice précédent               | -            | -            | 40%          | 0%           | -            | -            | 23%          | 101%         |
| - Taux de dissolution des réserves de tous les exercices précédents                | 25%          | 36%          | 1%           | 0%           | -            | 2%           | 8%           | 58%          |
| - dont réserves affectées (hors routes nationales)                                 | 79.8         | 64.9         | 68.7         | 107.2        | 52.7         | 137.4        | 253.0        | 354.8        |
| - Constitution à partir du compte (GMEB) ou du compte de l'exercice précédent (NI) | 27.4         | 23.1         | 37.0         | 66.7         | -            | 152.8        | 211.6        | 270.3        |
| - Dissolution                                                                      | -44.3        | -37.9        | -33.5        | -28.2        | -54.4        | -68.2        | -95.9        | -153.1       |
| - Taux de dissolution des nouvelles réserves de l'exercice précédent               | 189%         | 138%         | 145%         | 76%          | 82%          | -            | 63%          | 72%          |
| - Taux de dissolution des réserves de tous les exercices précédents                | 46%          | 48%          | 52%          | 41%          | 51%          | 129%         | 70%          | 61%          |

**Figure 10:** Évolution du volume des réserves

Jusqu'à fin 2016, seules les 20 unités GMEB pouvaient constituer et dissoudre des réserves, 85 % d'entre elles le faisant régulièrement. Depuis la mise en place du NMG, cet instrument est à la disposition de toutes les unités administratives, soit 70. Après quatre ans d'utilisation du NMG, plus de la moitié d'entre elles l'emploient chaque année.

### 2.5.2 Utilisation et utilité des réserves

#### Avis de l'administration

73 % des participants à l'enquête en ligne interne à l'administration constituent effectivement des réserves. 90 % jugent cette possibilité utile, même s'ils n'en ont pas encore eu l'usage<sup>30</sup>.

Dans les entretiens approfondis, les représentants de l'administration fédérale soulignent que cette déclaration d'ordre générale doit être nuancée: les réserves affectées seraient fréquemment utilisées et conviendraient parfaitement pour surmonter des retards dans la réalisation de projets, ceux-ci pouvant ainsi se poursuivre l'année suivante sans crédit supplémentaire. En revanche, les obstacles pour cons-

<sup>29</sup> Message du 27 novembre 2019 concernant la simplification et l'optimisation de la gestion des finances fédérales (modification de la loi sur les finances), FF 2020 339

<sup>30</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 5.2.1, p. 34 ss

tituer des réserves générales seraient bien trop élevés. La faible utilisation de ces dernières montrerait que l'incitation à réduire (durablement) les coûts est trop faible et que les contributions au budget fédéral sont trop élevées.

## Avis des milieux politiques

Les deux Commissions des finances sont visiblement sceptiques face à l'instrument des réserves. Il a d'ailleurs été demandé que le Parlement puisse se prononcer avant l'utilisation des réserves générales, au lieu de recevoir uniquement un compte rendu ultérieur. Leur utilisation devrait alors être inscrite au budget, rendant cet instrument superflu.

## 2.6 Contrôle des tâches et des subventions

La création de 130 groupes de prestations liée à l'introduction du NMG a également créé de meilleures conditions pour les contrôles des tâches au sens de l'art. 5 LOGA<sup>31</sup>, ceux-ci devant être harmonisés avec l'examen périodique des subventions selon l'art. 5 de la loi sur les subventions (LSu)<sup>32</sup>, conformément au souhait du Conseil fédéral.

Dans le message sur le programme de la législature 2019 à 2023<sup>33</sup>, le Conseil fédéral a annoncé un examen régulier des tâches de la Confédération: «L'institutionnalisation d'examens périodiques des dépenses (*spending review*) permettra d'atteindre ce but». La mise en œuvre de ce projet a été retardée en raison de la crise liée au coronavirus, raison pour laquelle le contrôle régulier des tâches et des subventions ne figure pas parmi les objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2022.

## 2.7 Pilotage du budget par le Parlement et participation de celui-ci à la planification

### 2.7.1 Décisions du Parlement sur le pilotage des prestations

La mise en place du NMG a également entraîné une modification des instruments parlementaires: les enveloppes budgétaires et plusieurs possibilités de gestion ciblée des prestations ont remplacé le pilotage détaillé des charges de fonctionnement. En cas de besoin, le Parlement peut intervenir sur le côté financier et matériel de chaque groupe de prestations au niveau tant du budget que du plan financier. En outre, ces arrêtés de planification du Parlement axés sur la situation ont été complétés par une nouvelle interprétation des conditions-cadres (inchangées) de l'utilisation des crédits au sens de l'art. 25, al. 3, LParl<sup>34</sup>, qui permet à son tour une spécification plus précise des décisions de crédit d'un an dans le budget.

Le Parlement a utilisé de manière prudente et ciblée ses nouvelles possibilités de pilotage direct et indirect des prestations: dans un cas, il a adapté un objectif du DFAE et supprimé ou adapté quelques indicateurs; dans plusieurs autres, il a modifié les valeurs cibles. Les valeurs cibles et planifiées qui ont été modifiées pour la période 2017 à 2020 concernent principalement les tâches de contrôle de l'OFSP, de l'AFC, de l'AFD et de l'OFEV.

---

<sup>31</sup> RS 172.010

<sup>32</sup> RS 616.1

<sup>33</sup> Message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023 (FF 2020 1709)

<sup>34</sup> RS 171.10

| Nombre                                                           | 2017     | 2018     | 2019     | 2020     |
|------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| <b>Arrêtés fédéraux sur le pilotage matériel des prestations</b> | <b>4</b> | <b>1</b> | <b>1</b> | <b>6</b> |
| - dont objectifs et dimensions cibles nouveaux ou modifiés       | 1        | 0        | 0        | 0        |
| - dont indicateurs nouveaux ou modifiés                          | 1        | 0        | 0        | 2        |
| - dont valeurs cibles et planifiées nouvelles ou modifiées       | 2        | 1        | 1        | 4        |

**Figure 11:** Arrêtés du Parlement sur le pilotage matériel des prestations

Jusqu'à présent, le Parlement n'a pas modifié les charges et les revenus des différents groupes de prestations, alors qu'il en a la possibilité. Les décisions prises dans le cadre du budget 2020 montrent néanmoins qu'un instrument de ce type est nécessaire: en relation avec le relèvement de plusieurs enveloppes budgétaires, le Parlement a fixé les conditions-cadres pour l'utilisation spécifique des crédits budgétaires accrus de fedpol, de l'OFAG et du SEFRI.

| Nombre                                                            | 2017     | 2018     | 2019     | 2020     |
|-------------------------------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| <b>Arrêtés fédéraux sur le pilotage financier des prestations</b> | <b>2</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>4</b> |
| - dont revenus et charges modifiés des groupes de prest.          | 0        | 0        | 0        | 0        |
| - dont conditions-cadres de l'utilisation des crédits             | 0        | 0        | 0        | 4        |
| - dont coupes transversales des charges de fonctionnement         | 2        | 0        | 0        | 0        |

**Figure 12:** Arrêtés du Parlement sur le pilotage financier des prestations

## 2.7.2 Modification du pilotage et de la participation du Parlement

L'*administration* pense que le dialogue avec le Parlement sur les prestations et les résultats a eu tendance à s'intensifier, tout comme le pilotage tant individuel que combiné des tâches et des finances. On constate que la plupart des participants à l'enquête n'identifient en l'espèce qu'une faible hausse, d'où la notion de tendance. Il en va de même pour leur impression selon laquelle le pilotage détaillé de l'administration par le Parlement aurait augmenté: 25 % sont clairement de cet avis, tandis que 32 % n'y voient qu'une tendance<sup>35</sup>.

Les entretiens approfondis menés avec des *parlementaires* ne fournissent aucun résultat homogène sur l'utilisation des nouveaux instruments de pilotage: un peu plus de la moitié des personnes interrogées a souligné les effets positifs des nouveaux instruments, tandis que les autres étaient «plus sceptiques et pensaient que les instruments n'étaient pas (encore) utilisés comme ils le devraient ou pourraient... Certaines personnes interrogées estiment que les possibilités des instruments disponibles n'ont pas encore toutes été exploitées, car les membres du Parlement sont inexpérimentés en la matière ou n'ont pas encore été suffisamment formés pour que ces instruments déploient les effets es-comptés.»<sup>36</sup>

Les points suivants, qui représentaient déjà les avantages prévus pour le Parlement dans le message sur le NMG<sup>37</sup>, résument les différentes estimations:

- *Planification prospective des prestations:* le dialogue entre le Parlement et l'administration est davantage proactif, tout comme la planification et le pilotage à moyen terme des finances et des prestations. Le Parlement disposerait à présent d'instruments efficaces pour éviter que les hausses budgétaires qu'ils décident ne soient corrigées à la baisse, sans commentaire, par le Conseil fédéral au cours des années suivantes.
- *Simplification de la haute surveillance de l'administration:* le Parlement a un meilleur aperçu des objectifs et des résultats de l'administration, ce qui lui permet d'améliorer la surveillance exercée par

<sup>35</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 6.2, figure 13, p. 42

<sup>36</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 6.2, p. 44

<sup>37</sup> Message du 20 novembre 2013 sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG); FF 2014 741, en l'espèce 780

les Commissions des finances et, souvent, de mener au sein des groupes parlementaires des discussions de fonds sur le budget assorti d'un PITF. Toutefois, les Commissions de gestion n'utiliseraient pas encore ces informations présentées dans le compte d'État.

- *Garantie de la souveraineté en matière budgétaire*: les personnes interrogées n'ont remarqué ou mentionné aucune modification. De même, aucun affaiblissement du pilotage exercé par le Parlement n'a été constaté.

### 2.7.3 Optimisations possibles

Selon les évaluateurs, le besoin d'optimisation du point de vue des parlementaires pourrait se résumer comme suit:

«Certaines personnes interrogées estiment que les possibilités des instruments disponibles n'ont pas encore toutes été exploitées, car les membres du Parlement sont inexpérimentés en la matière ou n'ont pas encore été suffisamment formés pour que ces instruments déploient les effets escomptés. De plus, une personne a souligné qu'il n'y avait pas eu récemment de grands projets d'économies et donc de débats houleux à ce sujet. Dès qu'il faudra se serrer davantage la ceinture, on verra si et comment le NMG fonctionne véritablement.»<sup>38</sup>

Aucune amélioration concrète ne peut être proposée sur cette base. Certaines simplifications des rapports financiers pourraient cependant contribuer à abaisser les obstacles à l'entrée pour les (nouveaux) parlementaires et leur permettre d'appréhender plus facilement le travail des Commissions des finances.

---

<sup>38</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 6.2, p. 44

## 3 Évaluation globale du concept du NMG

### 3.1 Principaux résultats

#### 3.1.1 Amélioration de la planification, du pilotage et de l'exécution du budget

L'objectif général du NMG «Améliorer le pilotage budgétaire» devait être atteint grâce au regroupement du budget et du plan financier au sein du budget assorti d'un PITF, aux liens systématiques entre les tâches et les finances et entre les prestations et les ressources ainsi qu'aux possibilités étendues de pilotage par le Parlement en cas de besoin.

Près des trois quarts des personnes interrogées en ligne connaissent l'*idée d'un pilotage lié* des tâches et des finances à leur propre niveau de conduite, ainsi que leurs collaborateurs, mais cette part atteint à peine 60 % chez les chefs et les directions des départements. La gestion combinée des tâches et des finances a légèrement progressé pour 50 % des personnes interrogées dans l'administration et (clairement) augmenté pour 25 % supplémentaires<sup>39</sup>. Globalement, les évaluateurs apprécient de la façon suivante les effets du NMG sur le pilotage budgétaire avec un PITF:

«Grâce aux instruments du NMG, les liens directs entre les tâches et les finances sont plus répandus au sein de l'administration. Les directives relatives au contenu du budget assorti d'un PITF permettent aux unités administratives et au Parlement, en tant que public cible, de mieux coordonner les tâches et les finances.

Les tâches et les objectifs qui se réfèrent aux moyens financiers dans le domaine des transferts constituent un cas particulier. En l'espèce, les tâches et les finances ne peuvent être reliées qu'indirectement. Il existe toutefois dans ce domaine d'autres instruments qui correspondent partiellement à l'approche du NMG.»<sup>40</sup>

Les résultats annuels des prestations qui figurent dans le compte d'État complètent les évaluations spécifiques, mais ne sauraient les remplacer. Les variations d'une certaine ampleur de cette «statistique des prestations» peuvent indiquer précocement des problèmes dans un domaine politique.

#### 3.1.2 Développement de la gestion et de la culture administratives

L'objectif général du NMG «Continuer à développer la gestion et la culture administratives axées sur les objectifs et les résultats» devait être atteint grâce aux conventions de prestations standardisées conclues chaque année entre le département et l'unité administrative ainsi qu'aux présentations correspondantes des prestations des unités administratives.

Selon près des deux tiers des personnes interrogées en ligne, l'*orientation sur les objectifs et les résultats* a progressé à leur propre niveau de conduite. Cette hausse est sensiblement plus faible au niveau des collaborateurs et des départements. Un tiers des participants n'ont remarqué un changement de culture ou de comportement lié au NMG à aucun des trois échelons<sup>41</sup>. Un tiers des personnes interrogées en ligne dans l'administration fédérale pense que le NMG a (clairement) étendu leur *propre marge de manœuvre*, et un autre tiers, qu'il l'a plutôt accrue<sup>42</sup>.

L'*identification des collaborateurs* aux objectifs de leur propre unité d'organisation a augmenté pour 10 % des personnes interrogées en ligne et plutôt augmenté pour 24 %<sup>43</sup>. L'enquête que l'OFPER mène chaque année auprès du personnel ne confirme toutefois pas ces effets supposés: la mise en place du NMG ne se traduit par aucun effet positif ou négatif sur la gestion et la culture administratives

<sup>39</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 7.1, figure 14 et 15, p. 46

<sup>40</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 9.2, p. 67 s.

<sup>41</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 7.1, figure 17, p. 49

<sup>42</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, annexe A-6, tableau 21, p. 107

<sup>43</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, annexe A-6, tableau 22, p. 107

au niveau de l'orientation sur les objectifs, de l'identification ou de la satisfaction au travail en général<sup>44</sup>. Dans l'ensemble, les évaluateurs apprécient de la façon suivante les effets déjà identifiables du NMG sur la gestion et la culture administratives:

«Il convient de saluer le fait que le NMG ait pu être mis en place dans toute l'administration fédérale au sens d'une réforme globale de l'administration. Il a conduit à une harmonisation de cette dernière: certains concepts (...) et processus sont désormais connus dans toute l'administration et contribuent à une professionnalisation de la gestion administrative. (...)

Toutefois, le NMG n'a pas encore rencontré un franc succès dans la gestion et la culture administratives axées sur les résultats. Il a néanmoins le potentiel pour améliorer et développer la gestion administrative et la rendre plus performante.»<sup>45</sup>

### 3.1.3 Amélioration de l'efficacité et de l'efficacités

L'objectif général du NMG «Accroître l'efficacité et l'efficacités au sein de l'administration fédérale» devait être atteint grâce aux enveloppes budgétaires, à d'autres instruments d'incitation dans le domaine propre ainsi qu'aux examens périodiques des dépenses dans le domaine propre et dans celui des subventions.

Environ 40 % des personnes interrogées en ligne pensent que la *prise de conscience des coûts* s'est globalement améliorée à leur propre niveau de conduite ainsi qu'à la direction de leurs départements depuis la mise en place du NMG. Une même proportion (40 %) estime, quant à elle, que le NMG n'a aucune incidence sur la prise de conscience des coûts à ces deux échelons. Cependant, 50 % des participants sont convaincus que le NMG n'influe pas sur la prise de conscience des coûts au niveau des collaborateurs<sup>46</sup>.

Les avis sont tout aussi partagés pour l'évaluation de *l'efficacités et de l'efficacité*: 40 % des personnes ayant répondu voient une (légère) amélioration, mais quelque 50 % ne constatent aucun changement. Par conséquent, près de 10 % considèrent que l'efficacités et/ou l'efficacité se sont détériorées depuis l'introduction du NMG. Les entretiens approfondis ont confirmé cette hétérogénéité des évaluations positives et neutres<sup>47</sup>. Globalement, les évaluateurs apprécient de la façon suivante les effets du NMG sur l'efficacités et l'efficacités de l'administration fédérale:

«L'activité administrative est plus souple grâce aux enveloppes budgétaires et à l'extension des marges de manœuvre opérationnelles. L'amélioration subséquente de l'efficacités et de l'efficacités de l'administration fédérale n'est toutefois qu'une supposition.»<sup>48</sup>

L'imputation interne des prestations a fait l'objet de certaines critiques. Cet instrument sert à créer une transparence des coûts en ce qui concerne l'utilisation interne des prestations par l'administration. Il est régulièrement réexaminé et adapté aux besoins de l'administration.

<sup>44</sup> OFPER, <https://www.epa.admin.ch/epa/fr/home/themes/politique-du-personnel/enquete-aupres-du-personnel.html>

<sup>45</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, p. 68

<sup>46</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 7.1, figure 18, p. 50

<sup>47</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 7.4, figure 19, p. 52

<sup>48</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 9.2, p. 69

## 3.2 Attentes et avantages

### 3.2.1 Attentes à l'égard du NMG

Lors de l'enquête en ligne interne à l'administration, les participants ont le plus souvent cité les cinq attentes principales suivantes (mentions en % indiquées entre parenthèses). Dans l'ensemble, il a été répondu comme suit à leurs attentes<sup>49</sup>:

1. *Flexibilité opérationnelle accrue* (68 %): le NMG a globalement assoupli l'activité administrative pour 58 % des participants, tandis qu'il n'a eu aucune incidence pour 24 % d'entre eux<sup>50</sup>. Presque tous les participants considèrent les enveloppes budgétaires comme utiles. Un tiers des personnes interrogées en ligne et la moitié de celles qui ont été interviewées individuellement pensent que leurs départements et unités administratives n'ont pas encore pu exploiter tout le potentiel des enveloppes budgétaires.
2. *Meilleure gestion* (51 %): dans l'ensemble, l'importance des instruments du NMG, en particulier du budget assorti d'un PITF et de la convention de prestations, varie selon le département et l'unité administrative. Elle va d'un instrument de gestion non utilisé (6 %) à un instrument de gestion central (26 %) en passant par un instrument intégré dans le système de gestion (38 %) et un instrument de gestion supplémentaire combiné à d'autres (30 %). Dans les 20 anciennes unités GMEB, les instruments du NMG sont le plus souvent intégrés dans le système de gestion (49 %)<sup>51</sup>.
3. *Renforcement de l'orientation sur les objectifs et les résultats* (49 %): près des deux tiers des participants ont remarqué une hausse de l'orientation sur les objectifs et les résultats avec le NMG, tandis qu'un tiers n'a constaté aucun changement de culture ou de comportement lié au NMG<sup>52</sup>. Là encore, de nombreuses personnes ayant répondu travaillaient dans les 20 anciennes unités GMEB.
4. *Amélioration des échanges relatifs aux prestations avec le Parlement* (47 %): la moitié des participants utilisent le budget assorti d'un PITF et le compte d'État pour structurer les rapports destinés au Parlement, permettant ainsi, en cas de besoin, une discussion approfondie sur les prestations (et les ressources nécessaires)<sup>53</sup>.
5. *Amélioration du dialogue sur la gestion entre la direction du département et de l'office* (31 %): près des trois quarts des participants utilisent la convention de prestations et le relevé de celles-ci comme instrument de gestion entre la direction du département et de l'office. Dans leur propre domaine de conduite et de responsabilité, ils ne sont toutefois qu'un quart à les juger (très) utiles et (très) pertinentes, tandis qu'un autre quart les considère comme plutôt utiles ou plutôt pertinentes<sup>54</sup>.

L'efficacité et l'efficience accrues sont respectivement sixième et septième parmi les attentes relatives au NMG. Les attentes de l'administration vis-à-vis du NMG ont (pour la plupart) été satisfaites, mais les parties prenantes doivent encore faire des efforts et acquérir de l'expérience pratique pour une (petite) partie de ces attentes.

<sup>49</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 3.1, tableau 5, p. 13

<sup>50</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 7.1, p. 47 (hors tableau, chiffres détaillés issus du rapport Excel des évaluateurs)

<sup>51</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 3.4, figure 6, p. 17, et annexe A-65, figure 25, p. 104

<sup>52</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 7.1, figure 17, p. 49

<sup>53</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 4.2, p. 25

<sup>54</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 5.1; tableau 8 et figure 10, p. 30 s.

### 3.2.2 Avantages du NMG pour le Parlement

Les avantages du NMG pour le Parlement qui sont mentionnés dans le message<sup>55</sup> sont évalués comme suit:

- *Transparence accrue des prestations et des ressources:* les groupes de prestations figurant dans le budget assorti d'un PITF et dans le compte d'État offrent la transparence promise et permettent de débattre de l'évolution à moyen terme ainsi que de l'évaluation des résultats annuels (cf. ch. 2.2.2).
- *Nouvelles possibilités d'influer sur les finances et les prestations:* en cas de besoin, le Parlement peut influencer de manière ciblée sur la planification des finances et des prestations du Conseil fédéral et de l'administration en prenant des arrêtés de planification budgétaire et/ou en demandant des modifications du plan financier. Il a utilisé de façon très ciblée ses nouvelles possibilités de pilotage des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles, mais n'en a pas encore fait usage pour piloter financièrement les différents groupes de prestations (cf. ch. 2.7.1).
- *Pilotage budgétaire précis et sûr:* le Parlement a pu exercer en tout temps sa souveraineté budgétaire. Au cours des quatre premières années d'utilisation du NMG, il n'a pas eu besoin d'appliquer à une enveloppe budgétaire la sanction que représentent les «conditions-cadres de l'utilisation des crédits» (cf. ch. 2.7.2).

Aucune conclusion précise quant au besoin en optimisation ne peut être tirée des évaluations en ce qui concerne les nouveaux instruments de pilotage du Parlement (cf. ch. 2.7.3).

### 3.2.3 Avantages du NMG pour le Conseil fédéral et les directions des départements

Le NMG devait créer la valeur ajoutée suivante pour le Conseil fédéral et les chefs de département, y compris les directions correspondantes:

- *Meilleure coordination de la politique, des tâches et des finances:* le Conseil fédéral, la Chancellerie fédérale et les secrétariats généraux ont synchronisé leur planification et leurs priorités politiques avec la planification financière depuis le budget 2022 assorti d'un PITF 2023-2025. Désormais, le Conseil fédéral décide au même moment de la planification politique, des projets, des groupes de prestations et des crédits budgétaires.
- *Renforcement de l'orientation sur les objectifs et les résultats:* selon la plupart des personnes interrogées en ligne, les départements sont un peu plus axés sur les objectifs et les résultats. En revanche, les départements ne voient aucune valeur ajoutée dans les conventions de prestations, car elles contiennent en général les mêmes informations que les objectifs annuels du Conseil fédéral et le budget assorti d'un PITF (cf. ch. 2.3.4).
- *Utilisation plus souple des ressources dans le domaine propre:* chaque année, 30 % à 40 % des unités administratives utilisent la perméabilité entre les charges de personnel, les charges de biens et services liées à l'informatique, les charges de conseil et les dépenses d'investissement dans leurs enveloppes budgétaires. Une flexibilité supplémentaire est néanmoins nécessaire (cf. ch. 2.4.4).

Les chefs de département et leurs directions apprécient la souplesse des enveloppes budgétaires dans le domaine propre, même s'ils l'utilisent plus ou moins fréquemment.

<sup>55</sup> Message du 20 novembre 2013 sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG); FF 2014 741, en l'espèce 780

### 3.2.4 Avantages du NMG pour les unités administratives

Le NMG visait les avantages suivants pour les unités administratives:

- *Marge de manœuvre opérationnelle accrue*: les unités administratives utilisent fréquemment tous les instruments d'incitation et de crédit, c'est-à-dire les enveloppes budgétaires, la constitution et la dissolution de réserves ainsi que les dépassements et les transferts de crédits. Selon 70 % d'entre elles, la marge de manœuvre financière pour des travaux et prestations supplémentaires de l'administration a (plutôt) augmenté (cf. ch. 2.4.3).
- *Renforcement du dialogue sur la planification avec le Parlement*: la moitié des personnes interrogées en ligne utilisent le budget assorti d'un PITF tant pour la gestion financière de l'unité administrative que pour l'entretien budgétaire avec le département et le dialogue sur la planification avec le Parlement (cf. ch. 2.2.2).
- *Hausse de la satisfaction des collaborateurs*: dans l'ensemble, le NMG n'a pas d'effet sur la satisfaction des collaborateurs, que ce soit sur leur identification et leur engagement ou sur leur orientation sur les objectifs et les résultats (cf. ch. 3.1.2). Plus de la moitié des cadres interrogés en ligne pensent néanmoins que la discussion annuelle sur les objectifs et les résultats des groupes de prestations est importante et utile (cf. ch. 2.2.2).

Les attentes des unités administratives vis-à-vis du NMG ont été en grande partie satisfaites (cf. ch. 3.1). 97 % des représentants de l'administration interrogés en ligne excluent tout retour au système antérieur au NMG, c'est-à-dire au pilotage classique des ressources à l'aide de crédits de personnel, de crédits de conseil ou de crédits en informatique distincts dans le domaine propre des unités administratives<sup>56</sup>.

### 3.2.5 Avantages du NMG pour les contribuables

Le NMG poursuivait les avantages suivants pour les contribuables:

- *Utilisation plus efficiente des ressources*: le nombre d'indicateurs relatifs à l'efficience et à l'efficacité a légèrement augmenté pendant les quatre premières années d'utilisation du NMG. Les niveaux des objectifs d'efficience ont été régulièrement relevés. Ils ont été atteints dans 70 % des cas en 2018 et dans 80 % des cas en 2019. En 2020, année marquée par la crise liée au coronavirus, seuls 60 % des objectifs ont été réalisés, car certaines prestations ne pouvaient plus être fournies ou ne pouvaient l'être que difficilement.

Grâce à la transparence offerte par les groupes de prestations, les contribuables et le public peuvent vérifier en détail où et dans quelle mesure les prestations (de service) fournies par l'administration fédérale ont été ou sont adaptées en raison de la pandémie de COVID-19.

### 3.2.6 Risques et effets secondaires indésirables du NMG

Selon le Conseil fédéral, les risques et effets secondaires indésirables suivants devaient être contrôlés lors de l'introduction du NMG ou évités grâce à des mesures définies en amont<sup>57</sup>:

- *Croissance incontrôlée des dépenses*: le pilotage des ressources par le Conseil fédéral empêche une croissance incontrôlée des dépenses en matière de personnel et d'informatique (cf. ch. 2.4).
- *Perte d'influence du Parlement dans sa fonction de pilotage*: les conditions-cadres de l'utilisation des crédits confèrent au Parlement la possibilité de sanctionner en cas de besoin les spécifications détaillées des crédits budgétaires, par exemple en plafonnant les charges de personnel, les charges de conseil ou celles de biens et services liées à l'informatique. Par ailleurs, le Parlement a

<sup>56</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 3.5, p. 19

<sup>57</sup> Message du 20 novembre 2013 sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG); FF 2014 741, en l'espèce 780 ss

utilisé cet instrument de pilotage lors des débats sur le budget 2020 en vue d'augmentations budgétaires ciblées (cf. ch. 2.7.1).

- *Pilotage excessif par le Parlement et dilution de la séparation des pouvoirs*: certaines personnes interrogées en ligne aimeraient certes une plus grande souplesse (budgétaire) au niveau des charges de personnel, mais rien n'indique que le Parlement ait davantage influé sur les budgets dans le domaine propre qu'avant le NMG (cf. ch. 2.7.2).
- *Débordements en matière de rapports/(re)bureaucratization*: dans l'ensemble, la relation entre les charges actuelles et les avantages des instruments du NMG est évaluée de manière plutôt critique, en particulier en ce qui concerne les conventions de prestations et le relevé de ces dernières (cf. ch. 2.1).
- *Éloignement croissant entre la politique et l'administration*: les rapports financiers comportant des informations sur les prestations (*performance-informed budgeting*) sont formulés à dessein de manière facilement compréhensible. Le jargon managérial et les évaluations du contrôle de gestion n'y figurent pas. En revanche, le dialogue sur la planification entre le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration est encouragé (cf. ch. 2.2.2).

## 4 Le NMG en comparaison internationale

Ces dernières décennies, l'approche du *performance budgeting*, et en particulier celle du *performance-informed budgeting*, s'est établie en tant que norme et référence d'une budgétisation (et d'une planification financière) appropriée(s) dans les 37 pays de l'OCDE. D'une part, elle renforce la transparence et les comptes rendus vis-à-vis de l'extérieur. D'autre part, elle accroît en interne l'orientation sur les objectifs et les résultats lors de la définition des priorités politiques, du pilotage des prestations et de l'allocation des ressources. Cette approche est dès lors utilisée aussi bien pour l'établissement des rapports financiers destinés à la publication que pour la gestion des performances au sein de l'administration.

Sur le plan international, la Suisse fait partie des utilisateurs les plus assidus du *performance-informed budgeting* au niveau fédéral<sup>58</sup>. En comparaison internationale, l'approche du NMG se présente comme un système global et étendu qui reste relativement simple et flexible. Une étude externe mandatée par la Chancellerie fédérale autrichienne<sup>59</sup> a souligné favorablement les éléments suivants du NMG<sup>60</sup>:

- a) Les *rapports rationalisés* et la *grande flexibilité* dans le choix des systèmes de gestion permettent une autodétermination des unités administratives et des différences entre les départements.
- b) La *formulation d'objectifs ambitieux* et les *évaluations circonspectes des résultats* laissent la place aux erreurs et aux améliorations tout en évitant des incitations défavorables lors de la fixation des objectifs.
- c) Mettre *l'accent sur tous les résultats*, et pas uniquement sur les effets, les prestations ou les coûts, permet de formuler des objectifs pertinents pour le Parlement, le gouvernement, l'administration et les collaborateurs.
- d) Les *processus didactiques spécialisés* et les développements participatifs du modèle du NMG favorisent l'intégration et la participation de tous les acteurs importants.

La pratique internationale montre, au moins au niveau fédéral, un abandon progressif du *direct performance budgeting*, qui requiert un lien étroit entre l'ampleur d'une prestation et le besoin de ressources dans des domaines de tâches spécifiques (p. ex. calcul direct des moyens financiers à l'aide du nombre de classes dans l'éducation ou du nombre de lits dans le domaine de la santé). Cette forme de pilotage convient plutôt aux budgets de programmes, mais moins aux budgets et aux plans financiers d'unités administratives.

Il faut toutefois noter que, globalement, les informations sur les prestations et les résultats connaissent une valorisation: les indicateurs de performance ne complètent pas uniquement les rapports financiers; ils sont souvent et de plus en plus intégrés aux processus de gestion et de pilotage et se muent en une gestion de la performance, avec une analyse systématique des données en vue de décisions dûment étayées dans les milieux politiques et l'administration.

### 4.1 Exemples de bonnes pratiques

Les évaluateurs ont cherché dans les pays de l'OCDE des exemples de bonnes pratiques<sup>61</sup> et des modèles de référence qui contribueraient à montrer les options conceptuelles possibles pour améliorer et développer le NMG en Suisse. Ces exemples et modèles sont exposés ci-après<sup>62</sup>:

<sup>58</sup> OCDE, 2016: Panorama des administrations publiques, édition 2016, Paris: OCDE

<sup>59</sup> Falk Ebinger/Maurice Cisneros/Markus Höllerer, 2018: Wirkungsorientierung in der Schweizer Bundesverwaltung. Implementationserfahrungen und Entwicklungen. Wissenschaftliche Studie im Auftrag des österreichischen Bundeskanzleramts, Vienne: BKA

<sup>60</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 8.1, p. 55 ss

<sup>61</sup> OCDE, 2019: Good practices for performance budgeting, Paris: OCDE

<sup>62</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 8.2.2, p. 58 ss

#### 4.1.1 Pays-Bas

En tant qu'État unitaire centralisé, les Pays-Bas utilisent depuis plus de 20 ans des budgets de programmes qui allouent les ressources financières à certaines tâches étatiques, mais pas aux offices et aux établissements. À l'issue des dix premières années d'utilisation, ils ont commencé à différencier les informations des programmes axées sur les objectifs et les résultats: les informations sur les prestations sont de plus en plus détaillées et abondantes dans le rapport financier à mesure que l'influence directe de l'État central sur les résultats d'un programme est grande et que le lien entre le financement et les résultats souhaités est étroit. Inversement, on réalise plus d'évaluations des politiques (*policy reviews*) et d'examens des tâches et des subventions (*spending reviews*) lorsque l'influence directe est faible et lorsqu'il s'agit de simples transferts à des tiers.

#### 4.1.2 Autriche

État fédéral, la République d'Autriche a entrepris, en deux étapes, une profonde réforme de sa gestion budgétaire ces dix dernières années. En plus du compte de résultats et du compte de financement, le pilotage de l'administration axé sur les résultats a été établi en tant que nouvelle norme. Le lien entre les ressources financières et les informations sur les prestations et les résultats n'est toutefois présenté ni dans le budget ni dans la planification correspondante, et les informations complémentaires qui s'y rapportent ne sont donc guère prises en compte par le Parlement. Pour remédier à cette situation, ce dernier a mis en place le service d'état-major spécialisé «Performance Budgeting und Controlling», c'est-à-dire son service du budget, et sa propre sous-commission permanente dédiée au budget, qui s'occupe explicitement des rapports sur les résultats et des analyses d'impact correspondantes<sup>63</sup>.

#### 4.1.3 Finlande

En 2010, la Finlande a abrogé l'échelon étatique intermédiaire des provinces: l'État central est désormais subdivisé en six régions administratives, et les 310 communes sont regroupées au sein de 70 communautés administratives. Au niveau de l'État central, le *performance budgeting* est associé depuis 25 ans à un processus de pilotage stratégique. Sa dernière adaptation remonte à 2015. Le processus stratégique commence dès la phase de formation du gouvernement. Il comprend les priorités politiques des dix années à venir, qui sont concrétisées chaque année dans des plans d'action, des budgets (de programmes) et des conventions de prestations.

#### 4.1.4 États-Unis d'Amérique

L'administration fédérale américaine utilise la gestion de la performance depuis 30 ans. Il y a dix ans, elle a introduit de nouvelles fonctions, structures et responsabilités pour améliorer la performance et développer l'orientation sur les prestations et les résultats. Dans chaque office, les directions et des contrôleurs de gestion des prestations dûment désignés effectuent des examens trimestriels et transmettent leurs rapports correspondants à l'administration financière (Office of Management and Budget, OMB). Un «Performance Improvement Council (PIC)» a été créé sous leur direction pour promouvoir l'amélioration régulière et le lien systématique du contrôle de gestion des prestations et de l'évaluation des résultats.

<sup>63</sup> <https://www.bmf.gv.at/themen/budget> et <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/haushaltsrechtsreform.html>

## 4.2 Enseignements de la comparaison internationale

Le modèle suisse de gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats est bien noté en comparaison internationale. Il est considéré comme rationnel, souple et conforme aux destinataires. Le NMG reprend certains éléments des modèles d'autres pays qui sont évalués favorablement et les applique parfois déjà:

- Dans le domaine propre de l'administration fédérale, les *objectifs* et les *résultats* des groupes de prestations font l'objet de rapports réguliers. Un mandat relatif à un contrôle régulier des tâches figure déjà à l'art. 5 LOGA, mais un examen régulier et institutionnalisé des tâches qui serait présenté dans le compte d'État fait encore défaut. Couplé à l'examen des subventions visé à l'art. 5 LSu, il pourrait contribuer à rendre les activités de l'État encore plus efficaces. Le Conseil fédéral a annoncé un examen régulier des tâches de la Confédération dans le programme de la législature 2019-2023, mais la réalisation de ce projet a été retardée en raison de la crise liée au coronavirus.
- Mis à la disposition du Parlement et du public, le *rapport financier* du Conseil fédéral présente les finances, les prestations et les résultats des groupes de prestations en relation les uns avec les autres.
- Le Conseil fédéral fixe ses priorités politiques pour quatre ans dans le cadre du programme de la législature et les complète avec les priorités de la politique financière pour les huit années à venir. S'y ajoutent le cas échéant les perspectives à long terme dans certains domaines politiques.
- Des instruments appropriés de *monitorage* et de *contrôle de gestion* existent. Cette tâche incombe principalement aux départements, qui sont soutenus en la matière par la Chancellerie fédérale et les offices transversaux.

## 5 Recommandations des évaluateurs

Les évaluateurs externes étaient chargés de vérifier si les objectifs poursuivis avec les instruments du NMG et les avantages recherchés pour certains groupes cibles s'étaient concrétisés. Des comparaisons portant sur le recours au *performance budgeting* dans d'autres pays de l'OCDE (cf. ch. 4.1.2) et sur la pratique au sein de l'administration fédérale avant la mise en place du NMG, soit de 2013 à 2016, ont permis d'évaluer et d'apprécier les premiers effets de ce dernier malgré la courte période d'observation, qui ne recoupe que quatre années d'utilisation (de 2017 à 2020)<sup>64</sup>.

Ni les personnes interrogées ni les évaluateurs n'envisagent de revenir à un système mixte comprenant un pilotage classique des ressources pour 50 unités administratives ainsi que des mandats de prestations et des enveloppes budgétaires pour 20 unités GMEB. Les évaluateurs préconisent de continuer le développement du NMG et d'accroître les avantages pratiques de ses instruments grâce à des améliorations ciblées. Ils ont formulé les sept recommandations suivantes<sup>65</sup>:

### 5.1 Coordonner les planifications politique et financière

Les évaluateurs saluent la synchronisation déjà réalisée des planifications politique et financière. Ils souhaitent que le budget et le plan financier soient mieux coordonnés avec les objectifs politiques du Conseil fédéral, ce qui accroîtrait l'importance du budget assorti d'un PITF pour la gestion.

Pour la première fois, les objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2022 et le budget 2022 assorti d'un PITF 2023-2025 ont été élaborés simultanément dans l'administration. Ils ont été soumis ensemble pour décision ou approbation au Conseil fédéral le 18 août 2021. Cette recommandation est donc d'ores et déjà mise en œuvre intégralement.

### 5.2 Améliorer la lisibilité du budget assorti d'un PITF

Les parlementaires interrogés aimeraient pouvoir trouver plus rapidement les principales informations dans le budget assorti d'un PITF, en particulier les modifications pertinentes pour l'exercice budgétaire. L'administration souhaite que la charge liée à l'élaboration du budget diminue et que les commentaires correspondants soient plus concis.

Un groupe de travail a étudié cette recommandation de manière approfondie. Ses résultats et propositions en la matière sont exposés au chapitre 6 ci-après.

### 5.3 Renforcer le dialogue sur la planification avec le Parlement

Les évaluateurs recommandent aux départements et aux unités administratives de communiquer activement au Parlement les tâches, les groupes de prestations et les objectifs qui figurent dans le budget assorti d'un PITF et de rechercher davantage avec lui le dialogue sur la planification. On s'assurerait ainsi que les informations contenues dans ce budget répondent aux besoins du Parlement et que les attentes mutuelles soient harmonisées.

L'AFF précisera dans les directives budgétaires que les départements et les unités administratives peuvent profiter des séances des Commissions des finances pour discuter avec le Parlement de la qualité et de l'étendue des informations fournies.

<sup>64</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 10, p. 74

<sup>65</sup> Rapport final des évaluateurs du 20 janvier 2021, chap. 10, p. 74 ss

## 5.4 Examiner la pertinence de la convention de prestations

Un groupe de travail a étudié cette recommandation de manière approfondie. Ses résultats et propositions en la matière sont exposés au chapitre 6 ci-après.

## 5.5 Conserver les groupes de prestations et autoriser les modifications

Les évaluateurs estiment judicieux de structurer les tâches et les finances des 70 unités administratives dans les 130 groupes de prestations actuels. Ils plaident à la fois pour une continuité aussi élevée que possible des groupes de prestations existants et pour leur adaptation aussi simple que possible si les tâches et/ou l'organisation d'une unité administrative venaient à changer fondamentalement.

L'examen régulier de la structure et des objectifs de tous les groupes de prestations au début de chaque nouvelle législature et les adaptations requises d'une année à l'autre permettent déjà une mise en œuvre complète de cette recommandation. Le fait que ces groupes n'aient aucune importance pour la gestion de certaines unités administratives suscite toutefois des réflexions plus approfondies. Cela concerne aussi bien des unités administratives qui n'ont qu'un seul groupe de prestations que certaines qui en ont plusieurs (cf. chap. 2.2.2. et 6).

## 5.6 Conserver les objectifs et les indicateurs, soutenir le processus didactique

Axée sur les objectifs et les résultats, la gestion de l'administration fédérale nécessite des objectifs et des indicateurs qui concernent effectivement les tâches d'une unité administrative. Les évaluateurs recommandent de discuter régulièrement des objectifs et des résultats pour affiner leur pertinence dans le budget assorti d'un PITF.

Comme auparavant, l'AFF aidera les départements et les unités administratives à formuler des objectifs appropriés dans un modèle d'impact et à trouver des indicateurs adéquats.

## 5.7 Optimiser les outils informatiques pour mettre en œuvre les instruments du NMG

Les évaluateurs saluent l'optimisation des outils informatiques pour réduire la charge de la mise en œuvre des instruments du NMG et accroître ainsi leur acceptation. Les besoins des utilisateurs ont été examinés et concrétisés de manière détaillée.

Non seulement l'outil LI 3.0 dans SAP BPC destiné à la saisie et à l'évaluation des informations sur les prestations est plus rapide depuis février 2021, mais il a également été complété par les objets politiques du Conseil fédéral et des départements. Toutes les informations sur les planifications politique et financière figurent désormais dans une seule base de données. On évite ainsi dès le départ les doublons et les contradictions qui existaient auparavant. Une première série de demandes de changement (*change requests*) permettra d'améliorer les processus d'exportation et d'édition des rapports. En outre, le système RESYS utilisé actuellement pour l'édition du rapport financier sera remplacé prochainement. Cette recommandation sera donc bientôt intégralement mise en œuvre. D'autres optimisations sont néanmoins possibles, notamment en ce qui concerne la mise à disposition des données dans un format connectable et lisible par un ordinateur tant au sein de l'administration (*linked data*) qu'auprès du public (données en libre accès [*open government data*]).

## 6 Amélioration et développement ultérieur du NMG

Aucune des trois parties prenantes (Parlement, Conseil fédéral et administration) ne veut revenir à un pilotage classique. De même, aucune transformation majeure du NMG ne semble nécessaire. Des optimisations ciblées, notamment des simplifications, sont en revanche souhaitées.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral estime judicieux de n'apporter que quelques modifications modestes au NMG:

- Simplifications au niveau du budget assorti d'un PITF et du compte d'État:* dans l'ensemble, la forme actuelle des rapports sur l'état des finances, qui présente de manière transparente les prestations de chaque domaine d'activité sur une page, a fait ses preuves. Il donne au Parlement un premier aperçu du domaine propre des unités administratives et lui permet de rechercher un dialogue approfondi sur la planification avec l'administration et, en cas de besoin, d'intervenir dans le pilotage de manière ciblée. La nécessité et la qualité des groupes de prestations, des objectifs et des indicateurs devraient continuer d'être examinées régulièrement, mais au moins dans le cadre du programme de la législature. Le nombre de groupes de prestations et donc celui des objectifs et des indicateurs pourrait être réduit dans certaines unités administratives, en particulier dans celles dont les objectifs sont difficilement mesurables. Globalement, on pourrait ainsi passer de quelque 130 groupes de prestations à un nombre compris entre 110 et 120. La baisse du nombre d'objectifs et d'indicateurs devrait accroître la pertinence des objectifs d'efficacité et d'efficience ainsi que des informations contextuelles pour le Parlement. Par ailleurs, cette légère diminution du nombre de groupes de prestations pourrait permettre de recentrer les objectifs et les indicateurs sur l'essentiel et, ce faisant, de tenir compte de la critique formulée par certains membres des Commissions des finances, qui déplorent que les objectifs soient parfois inintéressants ou trop peu ambitieux. Le Conseil fédéral s'efforce d'améliorer en permanence les objectifs et les indicateurs. En outre, les tomes 2A et 2B du rapport financier devraient être légèrement rationalisés en supprimant les commentaires sur l'évolution des charges par groupe de prestations. Ces mesures peuvent être mises en œuvre à partir du budget 2023 assorti d'un PITF 2024-2026 et du compte d'État 2023. Aucune loi ne doit être modifiée à cet effet.
- Assouplissement des directives relatives à la convention de prestations et au relevé des prestations:* l'évaluation révèle qu'en l'état, la convention de prestations conclue chaque année entre un département et un office n'apporte pas assez d'avantages supplémentaires. La volonté et la nécessité de mener un échange régulier sur les objectifs et les priorités de l'exercice suivant entre le département et l'unité administrative sont toutefois soulignées. Une convention de prestations annuelle offre une base appropriée pour l'entretien de conduite entre un chef de département et un directeur d'office. Pour les chefs de département, la gestion par objectifs et priorités doit être aussi facile que possible et modulable en fonction des besoins. Pour donner aux départements cette marge de manœuvre dans leur gestion administrative, il convient d'assouplir les directives concernant la structure des conventions de prestations et des relevés afférents ainsi que les prescriptions sur le calendrier correspondant. Seule devrait être conservée la règle selon laquelle le département et l'unité administrative doivent s'entretenir au moins une fois par an sur la mise à jour des objectifs, des stratégies, des projets et des mesures de l'office, prendre si nécessaire les mesures appropriées et documenter par écrit les résultats de cet entretien sous la forme d'une convention de prestations pouvant être structurée librement. Pour le relevé des prestations également, la seule règle conservée serait la forme écrite. La documentation en bonne et due forme de la gestion des départements sera ainsi assurée. Cette proposition nécessite la modification, voire l'abrogation de l'art. 38a, al. 4, LOGA au moment opportun. Les let. a à c de l'art. 22a, al. 1, OLOGA devraient ensuite être abrogées elles aussi.

Les autres solutions ci-après ont été discutées lors de la concrétisation des recommandations formulées dans l'évaluation externe du NMG, mais leur examen n'a pas été poursuivi:

- *Renonciation aux groupes de prestations:* une proposition radicale allait jusqu'à renoncer totalement aux groupes de prestations, qui sont un élément structurant le rapport financier. Dans le domaine propre, l'administration recevrait alors une enveloppe budgétaire qui ne serait plus ventilée entre les groupes de prestations. Les informations sur les prestations telles que les objectifs et les indicateurs ainsi que les informations contextuelles ne seraient plus disponibles qu'au niveau de l'unité administrative. L'administration, notamment, s'oppose à la suppression complète de cet élément de structuration. La renonciation aux groupes de prestations impliquerait également une perte d'informations pour le Parlement et le public. Cette solution aurait en revanche l'avantage de raccourcir le rapport financier d'environ 50 pages. De même, le travail (minime, puisqu'actuellement largement automatisé) induit par la ventilation des charges et des revenus entre les groupes de prestations disparaîtrait.
- *Renonciation à l'influence du Parlement sur les objectifs et les indicateurs:* étant donné qu'il est difficile dans de nombreux domaines de définir des objectifs et des indicateurs pertinents et intéressants sur le plan politique, il a été suggéré ici et là de renoncer totalement à cet instrument et, partant, d'ôter au Parlement la possibilité d'influer le cas échéant sur le pilotage de ces indicateurs en prenant des arrêtés de planification budgétaire et en demandant des modifications du plan financier. N'auraient été conservées que les informations contextuelles, qui donnent des renseignements sur les capacités et les conséquences d'une fourniture de prestations par l'État. Le Conseil fédéral pense cependant que la solution en vigueur d'un pilotage en cas de besoin a fait ses preuves: le Parlement utilise cette possibilité de manière prudente et ciblée et il n'y a aucune raison d'y renoncer.
- *Renonciation totale à la convention de prestations et au relevé des prestations:* certaines personnes interrogées proposent de renoncer totalement à la convention de prestations entre le département et l'unité administrative, car elle apporte trop peu d'avantages supplémentaires sous la forme actuellement prescrite. L'assouplissement suggéré des directives tient cependant compte de cette requête. Selon le Conseil fédéral, il est approprié qu'en vertu de la LOGA, ses membres soient tenus de conclure chaque année une convention de prestations (pouvant être structurée librement). Pour garantir la compréhension de l'activité de l'État, il est inconcevable de renoncer totalement à la disposition selon laquelle les objectifs et les priorités doivent être convenus et mis à jour chaque année.

Le Conseil fédéral décidera de la marche à suivre en ce qui concerne le développement du modèle de gestion de la Confédération à l'issue des débats au sein des commissions parlementaires.

## Bibliographie

Balthasar, Andreas 2015: Wie lassen sich Politikfelder evaluieren? Skizze einer Vorgehensweise am Beispiel der Integrationspolitik, in: LeGes 26 (2015) 2.

Balthasar, Andreas / Fässler, Sarah 2017: Wirkungsmodelle: Ursprung, Erarbeitungsprozess, Möglichkeiten und Grenzen, in: LeGes 28 (2017) 2, S. 301-325.

Balzer, Lars 2019: Die Evaluationspraxis im Licht der neuen SEVAL-Standards sowie empirisch bestimmter Bedingungen erfolgreicher Evaluationsprojekte, in: LeGes 30 (2019) 3.

Bise, Bertrand 2019: Wer überwacht die Wirksamkeit der öffentlichen Politik?, in: Die Volkswirtschaft 92 (2019) 10.

Bussmann, Werner / Bürgin, Matthias Till / Fässler, Sarah 2017: Wirkungsmodelle als Hilfsmittel für bessere Regulierung, in: LeGes 28 (2017) 3.

Haering, Barbara 2002: Erfahrungen mit und aus WOV-Evaluationen, in: LeGes 13 (2002) 1.

Haunberger, Sigrid 2018: Nichts ist praktischer als ein gutes Wirkungsmodell. Überlegungen am Beispiel des Justizvollzugs, in: LeGes 29 (2018) 2.

Ledermann, Simone / Strebel, Felix 2019: Evaluation als Kontrollinstrument des Parlaments, in: Die Volkswirtschaft 92 (2019), 10.

OECD 2018: Best Practices for Performance Budgeting. Paris: OECD, Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials, 23.11.2018.

Schedler, Kuno / Summermatter, Lukas 2009: Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2 (2009) 2.

Widmer, Thomas / De Rocchi, Thomas 2012: Evaluation. Grundlagen, Ansätze und Anwendungen. Kompaktwissen Band 16, Zürich / Chur: Rüegger Verlag.