

**Rapport
sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe
budgétaire – Évaluation et suite de la procédure
(Rapport d'évaluation GMEB)**

du 19 décembre 2001

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport d'évaluation GMEB et vous prions de bien vouloir en prendre connaissance.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 décembre 2001

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le 3 avril 1996, le Conseil fédéral a chargé le DFF d'introduire la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) dans certains secteurs de l'administration fédérale. L'organisation du projet, dirigée par l'Administration fédérale des finances et au sein de laquelle tous les départements, la Chancellerie fédérale, le Contrôle fédéral des finances et l'Office fédéral du personnel étaient représentés, a suivi et soutenu l'application pendant la phase pilote, soit de 1996 à 2001. Jusqu'à aujourd'hui, plus d'une dizaine de services administratifs ont adopté la GMEB, ce qui représente environ 7 % des postes et 5 % des dépenses de fonctionnement de l'administration fédérale.

La base légale de la GMEB est l'art. 44, al. 2, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010). L'art. 65 oblige le Conseil fédéral à présenter quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi un rapport d'évaluation tenant compte de l'art. 38a de la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0) et de l'art. 2a de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010). Avec le présent rapport, le Conseil fédéral remplit le mandat qui lui a été confié.

Les résultats majoritairement positifs de l'évaluation générale menée par des experts indépendants (voir annexe) ainsi que les expériences réalisées par les unités GMEB, les départements dont elles dépendent et la direction du projet ont amené le Conseil fédéral à décider de développer la GMEB du point de vue tant qualitatif que quantitatif et à combler les lacunes existantes.

L'extension progressive de la GMEB devra être réalisée sur une base volontaire par les départements. L'objectif du Conseil fédéral est de doubler la portée de la GMEB, voir de la tripler si les conditions s'y prêtent. Cette extension ne pourra toutefois être réalisée que si les charges liées à la transformation sont réduites à tous les échelons (également au Parlement), si les instruments sont simplifiés et si le nouveau principe de gestion est appliqué de manière systématique par les départements.

L'extension du projet dépend des simplifications et optimisations suivantes:

- regroupement des dépenses et des recettes (de fonction) propres à l'administration dans une enveloppe budgétaire et, lorsque les conditions sont remplies, passage à une gestion du solde (allocation des montants nécessaires à la couverture des besoins financiers nets);
- délégation aux départements de la compétence de décision quant aux demandes de constituer des réserves;
- abandon de l'objectif d'économie sous sa forme actuelle;
- coordination et rationalisation du système de rapports;
- utilisation systématique des possibilités offertes aux départements par la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération de déléguer des tâches, des compétences et des responsabilités aux offices GMEB.

L'évaluation a en outre montré que le 3^e cercle doit être défini de manière uniforme et que la marge de manœuvre de l'administration fédérale décentralisée améliorée. En conséquence, le Conseil fédéral va élaborer deux modèles de base «Autorités de surveillance» et «Entreprises chargées d'un mandat public» comme formes d'organisation du 3^e cercle. Enfin, il entend maintenir et développer le modèle des quatre cercles en tant que modèle de gestion et d'organisation.

Rapport

1 Contexte

1.1 Concept GMEB

La gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) est régie par les principes suivants:

- dissociation des aspects politiques et administratifs; mise en place des instruments de gestion assurant cette distinction;
- renforcement de l'orientation sur les résultats et les prestations de la gestion du budget;
- transformation des offices fédéraux en centres de services ayant une plus grande responsabilité quant aux résultats et une autonomie accrue;
- introduction d'éléments «commerciaux» (marché, concurrence).

Principe directeur d'organisation et de gestion du Conseil fédéral pour la gestion de l'administration, le concept GMEB se fonde sur le modèle des quatre cercles développé au cours des dernières années. Ce modèle permet une approche pragmatique adéquate pour systématiser les principes fondamentaux de la gestion de l'administration. Il repose sur l'idée que l'administration doit être organisée et gérée non seulement selon des principes politiques mais aussi et surtout selon des principes économiques afin de pouvoir mieux répondre aux nouveaux enjeux. La structure de l'administration expliquée en détail ci-après et fondée sur ce modèle ne correspond pas totalement à la description juridique des unités administratives de la Confédération inspirée de l'art. 2 de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010) et de l'art. 6 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1). Selon l'art. 6 OLOGA par exemple, les unités administratives décentralisées englobent non seulement les établissements et les entreprises autonomes mais aussi les commissions à pouvoir décisionnel et d'autres unités administratives rattachées (aux unités administratives centralisées).

Le 1^{er} cercle comprend des unités d'organisation qui fournissent essentiellement des prestations de gestion et de coordination politiques (secrétariats généraux, offices assumant des tâches interdépartementales) et tous les services administratifs de l'administration fédérale centrale qui ne sont pas gérés selon la GMEB.

Le 2^e cercle réunit des services administratifs (ou des parties de services) qui sont gérés avec des mandats de prestations et une enveloppe budgétaire. Les nouveaux instruments de pilotage leur laissent une autonomie d'exploitation accrue. En plus de leur mandat de base, ces services peuvent fournir des prestations commerciales. Ils sont entièrement intégrés dans les structures des départements et dans le compte administratif. Ils n'ont pas de personnalité juridique propre. L'obligation de tenir une comptabilité analytique assure une meilleure transparence quant aux coûts et à l'utilité des tâches administratives.

Le 3^e cercle englobe des entreprises et des établissements qui appartiennent à la Confédération, sont régis par des lois spéciales et sont soumis au droit public. Ils ne sont pas soumis à la loi fédérale sur les finances de la Confédération, tiennent leurs propres comptes et sont exclus du domaine comptable de la Confédération. Unités d'organisation décentralisées autonomes, ils disposent en règle générale, selon l'art. 8, al. 3, OLOGA, d'une personnalité juridique propre et de leurs propres organes et constituent un propre secteur comptable. Ils peuvent être appelés à répondre de leurs engagements, conclure des accords de coopération et des alliances et disposer de leur patrimoine.

Le 4^e cercle regroupe des entreprises d'économie mixte (sociétés anonymes de droit privé ou de droit public) qui accomplissent des tâches de la Confédération. En règle générale, la Confédération y détient une part déterminante du capital. Ces entreprises disposent de leur propre personnalité juridique et sont essentiellement pilotées suivant le principe de la concurrence. La politique peut néanmoins leur confier aussi des mandats de prestations.

Modèle des 4 cercles

1er cercle:

Administration
départementale
- Pilotage
- Coordination

3e cercle:

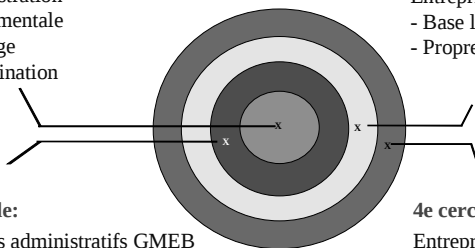
Entreprises, établissements
- Base légale spéciale
- Propres comptes

2e cercle:

Services administratifs GMEB
- Mandat de prestations
- Enveloppe budgétaire
- Prestations commerciales

4e cercle:

Entreprises d'économie
mixte avec participation de
la Confédération



Plus un service qui assume des tâches de la Confédération est à l'extérieur du 1^{er} cercle, plus il dispose d'une liberté d'action et de décision étendue en matière de gestion et plus la responsabilité du management est importante. Dans les établissements et entreprises des 3^e et 4^e cercles, la Confédération se contente de définir les tâches, de formuler les objectifs stratégiques et de veiller à leur réalisation, d'assurer une surveillance adéquate et de défendre ses intérêts en tant que propriétaire.

Les services administratifs des 1^{er} et 2^e cercles constituent l'administration fédérale centrale, tandis que ceux des 3^e et 4^e cercles forment l'administration fédérale décentralisée.

La GMEB vise à renforcer l'orientation de l'action des pouvoirs publics sur des prestations et des résultats mesurables (objectif de prestations). Les tâches, compétences et responsabilités doivent être déléguées en fonction du rang hiérarchique aux

unités administratives opérationnelles (objectif de décentralisation). Les processus de conduite et de pilotage sont vérifiés et adaptés dans la perspective des tâches et exigences futures; les instruments de gestion utilisés avec succès par l'économie privée sont repris (objectif de gestion). Certains domaines de prestations seront gérés par le marché et devront faire face à la concurrence de tiers. Dans ce cas, la transparence des coûts constitue en particulier une condition indispensable (objectifs d'économie et de transparence). Elle constitue également une condition importante pour apprécier la rentabilité de l'accomplissement des tâches. Parallèlement au renforcement de l'orientation politique sur les prestations et les résultats, l'assujettissement des services administratifs GMEB à des prescriptions détaillées devra être assoupli, afin que les services disposent d'une autonomie accrue, notamment pour la gestion et l'affectation des ressources (finances, personnel, infrastructure) (objectif de flexibilité). Pour pouvoir répondre aux exigences élevées qui en résultent pour le personnel tout en orientant la pensée et les actes à tous les niveaux sur l'efficacité, l'efficience et la réalisation des objectifs, la réforme et le changement de culture liés à la GMEB doivent être soutenus de manière ciblée par des mesures de développement du personnel et de l'organisation (objectif culturel).

D'une manière générale, il s'agit d'améliorer la crédibilité de l'administration et du système politique en renforçant leur orientation sur la rentabilité et les résultats.

La transformation d'un office en vue de l'adoption de la GMEB a des conséquences sur les interactions entre le législatif, l'exécutif et l'administration.

Le Conseil fédéral pilote les offices GMEB par un mandat de prestations de quatre ans (en règle générale). Il définit pour chaque groupe de produits des objectifs de prestations et de résultats, ainsi que les ressources nécessaires pour les atteindre. Avant de donner son accord, le Conseil fédéral consulte la commission parlementaire compétente des deux Chambres. Les départements gèrent les offices GMEB au moyen d'accords annuels sur les prestations et assurent ainsi la réalisation du mandat de prestations.

Le Conseil fédéral et les départements exercent ainsi une fonction de mandant vis-à-vis de l'office GMEB. Les départements assument en outre les fonctions suivantes:

- ils négocient avec l'office GMEB des spécifications de produits, des objectifs et des prestations qui sont fixés dans le mandat de prestations et dans l'accord sur les prestations;
- ils règlent l'établissement des rapports (reporting), les établissent eux-mêmes ou les supervisent;
- ils introduisent des mesures de correction en accord avec l'office GMEB en cas d'écart par rapport aux objectifs.

Les ressources financières annuelles nécessaires à l'office GMEB pour couvrir les dépenses de personnel et de matériel ainsi que pour acquérir les biens d'investissement sont prévues dans une enveloppe budgétaire.

Le concept GMEB ne se limite pas au domaine du gouvernement et de l'administration. Il tend aussi au remaniement des interactions avec le législatif. La procédure de consultation à suivre pour les mandats de prestations selon l'art. 44, al. 2, LOGA et l'art. 7, al. 3, OLOGA permet à la commission compétente des deux Chambres d'assumer sa fonction de surveillance. Il est ainsi possible notamment de juger de l'adéquation des objectifs (prestations et résultats) et de proposer des corrections éventuelles et de les faire avaliser par une décision du Parlement prise sur la

base du mandat parlementaire (art. 22^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils; RS 171.11). La souveraineté du Parlement en matière de budget n'est pas remise en question. Les besoins en financement définis dans le mandat de prestations pour toute la durée de l'accord doivent être compris comme une valeur indicative et non pas comme un budget pluriannuel.

1.2 Rétrospective

En se fondant sur le rapport relatif au concept GMEB du DFF, le Conseil fédéral a confié le 3 avril 1996 le mandat suivant à une organisation de projet interdépartementale placée sous la houlette de l'Administration fédérale des finances:

- développer les fondements et les instruments nécessaires à l'introduction de la nouvelle gestion publique au sein de l'administration fédérale,
- entreprendre de manière ciblée dans des secteurs définis des transformations en vue de la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire et
- assurer un suivi professionnel du processus d'introduction.

Dans le même temps, le Conseil fédéral a décidé d'introduire la GMEB à l'Institut suisse de météorologie (devenu l'Office fédéral de météorologie et de climatologie – MétéoSuisse) et à l'Office fédéral de la topographie dès 1997. Dans ces deux offices fédéraux, le développement des instruments de gestion nécessaires était bien avancé. L'Institut suisse de météorologie avait d'ores et déjà réalisé des expériences précieuses en fournissant des prestations élargies dans des conditions de concurrence.

Le lancement du projet dans deux offices pilotes permettait de mettre à l'épreuve les fondements du concept GMEB dans un cadre relativement restreint et d'en poursuivre le développement. Cette procédure a permis de suivre de très près les premières applications avant de faire profiter d'autres offices des expériences ainsi réalisées.

Se fondant sur les expériences positives accumulées pendant la phase préparatoire dans les deux premiers offices pilotes, le Conseil fédéral a chargé le 16 octobre 1996 l'organisation du projet et les départements de déterminer si d'autres services administratifs remplissaient les conditions nécessaires à l'introduction de la GMEB et, le cas échéant, de préparer leur transformation. Au sein de l'organisation du projet, le groupe de pilotage GMEB (réunissant, sous la présidence du directeur de l'Administration fédérale des finances, des représentants de tous les départements, de la Chancellerie fédérale, du Contrôle fédéral des finances, de l'Office fédéral du personnel et le chef de projet GMEB) a suivi et coordonné les travaux pendant la phase pilote. La GMEB a toujours été gérée comme un projet autonome, harmonisé avec la réforme du gouvernement et de l'administration (RGA). Cette solution permettait en effet d'élaborer le projet GMEB, axé sur le long terme, indépendamment de la RGA et de développer les deux projets en parallèle. Les deux chefs de projet étaient chargés d'assurer la coordination.

Aujourd'hui, les domaines suivants de l'administration sont gérés avec les instruments de la GMEB:

	Introduction
Office fédéral de météorologie et de climatologie – MétéoSuisse (ancien Institut suisse de météorologie)	1997
Office fédéral de la topographie (depuis 1999, englobe la Direction fédérale des mensurations cadastrales)	1997
Centro Sportivo Tenero (dès 2001, intégration dans le mandat de prestations de l'Office fédéral du sport - OFSPO)	1998
Swissmint (ancienne Monnaie fédérale)	1998
Office fédéral de la communication - OFCOM	1999
Office fédéral de métrologie et d'accréditation - metas (ancien Office fédéral de métrologie)	1999
Centrale de compensation	1999
Organe d'exécution du service civil	1999
Unité de recherche agronomique (partie de l'Office fédéral de l'agriculture)	2000
Haras fédéral	2000
Institut de virologie et d'immunoprophylaxie	2000
Office fédéral du sport - OFSPO	2001

La portée de la GMEB peut être mesurée sur la base des chiffres-clés suivants (base: budget 2001):

Dépenses de fonctionnement	418 millions de francs	(env. 5 % des dépenses totales de fonctionnement)
Recettes de fonctionnement	239 millions de francs	(env. 1 % des recettes totales de fonctionnement)
Postes	2472	(env. 7 % de l'effectif total)

La portée relativement modeste du projet se justifie par la décision du Conseil fédéral qui entendait, pendant la phase pilote, introduire la GMEB uniquement de manière ciblée dans des secteurs bien définis, excluant notamment les offices chargés d'allouer des subventions.

Pour la mise à l'épreuve pratique de la réforme de l'administration dans son ensemble, la GMEB revêt une importance particulière, car ce modèle a permis pour la première fois d'appliquer un instrument de gestion cohérent, axé sur l'efficacité, à tous les échelons (offices fédéraux, départements, gouvernement et Parlement).

1.3

Bases légales et système de rapports

L'application de la GMEB se fonde sur la LOGA. L'art. 44 LOGA autorise le Conseil fédéral à confier des mandats de prestations à certains groupements ou offices et à leur donner l'autonomie nécessaire. Il doit consulter au préalable la commission parlementaire compétente de chaque conseil. Quant à l'art. 38a de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0), il accorde au Conseil fédéral la compétence de soumettre l'établissement des comptes à des règles spéciales pour assurer l'efficacité des activités de l'administration. L'art. 2a de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010) a en outre permis au Conseil fédéral de dispenser les offices GMEB de l'obligation de respecter le plafonnement des effectifs.

Dans l'art. 65 LOGA, le Parlement a défini l'obligation pour le Conseil fédéral d'établir, au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi, soit le 1^{er} octobre 2001, un rapport d'évaluation portant sur les expériences réalisées avec les instruments développés et appliqués dans les domaines administratifs gérés par mandats de prestations selon l'art. 44 LOGA.

En établissant le présent rapport, le Conseil fédéral respecte le mandat d'évaluation qui lui a été confié par le Parlement. Ce rapport montre:

- comment la mise en application de la GMEB a été évaluée,
- quels sont les résultats obtenus lors de l'évaluation, les expériences réalisées dans ce projet et les recommandations qui en découlent,
- comment les aspirations des organes parlementaires et du Contrôle fédéral des finances ont été prises en considération et
- quelle est la procédure ultérieure préconisée par le Conseil fédéral pour mettre en œuvre la nouvelle gestion publique au sein de l'administration fédérale.

En établissant le présent rapport, le Conseil fédéral met un terme à la phase pilote de la GMEB.

1.4

Réformes

1.4.1

Réformes au sein des administrations publiques

Depuis les années 90, des réformes sont en cours à tous les niveaux de l'État au sein des administrations publiques. Ces réformes visent toutes à renforcer l'orientation des activités administratives sur les prestations et les résultats. Il n'existe cependant aucun concept uniforme et généralement reconnu en matière de nouvelle gestion publique (NGP).

Les mutations économiques, technologiques et sociales placent les administrations publiques face à des enjeux nouveaux. D'un côté, les citoyens et les citoyennes exigent, en tant que clients de l'administration, une amélioration de la qualité des services de l'État. De l'autre, ils souhaitent que les responsables politiques et les dirigeants de l'administration fassent preuve d'innovation pour résoudre les problèmes

sociaux. Dans le même temps, toutes ces réformes doivent s'inscrire dans le cadre d'un régime démocratique.

Sous la désignation de «New Public Management» (nouvelle gestion publique), des modèles ont été développés, qui prévoient une orientation plus marquée sur la finalité des activités administratives et sur les besoins du public. Du point de vue de la gestion, cela implique notamment une distinction plus claire entre les tâches et attributions politico-stratégiques et opérationnelles, l'introduction d'instruments de conduite politiques et économiques, une gestion par objectifs en ce qui concerne les prestations et les coûts des produits ainsi que l'établissement de rapports et la mise en place d'un controlling quant à la tenue des objectifs.

Au départ, la volonté de transposer à l'administration publique les principes modernes de conduite des entreprises privées s'est heurtée à un certain scepticisme; cependant, une série d'exemples fournis par d'autres États (Grande-Bretagne, Suède, Pays-Bas, Australie et Nouvelle-Zélande) ont démontré que de telles réformes étaient possibles.

Pratiquement tous les cantons et environ 60 % des communes de plus de 10 000 habitants en Suisse alémanique sont en train d'élaborer des (sous-)projets de nouvelle gestion publique. La plupart de ces projets ont été lancés entre 1994 et 1996 et durent donc déjà depuis plus de quatre ans. Il faut noter que l'on ne peut pas parler d'une interprétation uniforme de l'idée de base et des instruments liés à la nouvelle gestion publique. Les concepts et instruments ne peuvent être transposés d'office aux conditions spécifiques de l'administration fédérale, encore moins s'ils ont été développés à l'étranger ou à l'échelle des cantons.

Des études montrent¹ que la nouvelle gestion publique ne se heurte pas à des oppositions fondamentales. L'évolution future des réformes entreprises semble donc se présenter sous un angle relativement favorable.

1.4.2 Projets de réforme au sein de l'administration fédérale

La GMEB n'est pas le seul programme de réformes qui vise à renforcer l'orientation de la gestion au sein de l'administration fédérale sur les prestations et les résultats.

Avec le projet de réforme du gouvernement et de l'administration (RGA), qu'il a d'ores et déjà mené à bien, le Conseil fédéral a fait usage de la marge de manœuvre étendue et des compétences d'organisation que l'entrée en vigueur de la LOGA lui avait conférées. Il a vérifié l'homogénéité des tâches et des structures de l'administration fédérale et en a supprimé les doublons, a modifié l'attribution de certaines unités administratives, simplifiant les processus administratifs et exploitant ainsi les synergies pour transformer la future administration fédérale en un véritable prestataire de services. L'importance que revêtent l'adéquation et l'efficacité

¹ – Die Umsetzung von New Public Management-Projekten in der Schweiz aus der Sicht Personal – Organisation – Innovation, novembre 2000, élaborée par l'Institut für Organisation und Personal de l'Université de Berne (ci-après IOP)
– Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich, août 2000, élaborée par INTERFACE, Lucerne et Landert, Farago, Davatz & Partner, Zurich (ci-après Interface et consorts)

(l'orientation sur les résultats) des activités de l'État se retrouve dans les principes et instruments de la LOGA.

La nouvelle loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1) autorise les départements et les offices à appliquer de manière systématique la gestion par objectifs et à moderniser la gestion des ressources humaines. La nouvelle politique du personnel améliore ainsi l'image de l'administration fédérale, qui se veut un employeur moderne. La suppression, le 1^{er} janvier 2002, du plafonnement des effectifs au sein de l'administration fédérale permettra en outre une gestion plus souple des ressources humaines.

L'orientation sur les prestations et les résultats devrait également être renforcée dans les interactions entre la Confédération et les cantons. Il s'agit là en effet de l'un des éléments centraux du message concernant la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) présenté le 14 novembre 2001 aux Chambres fédérales par le Conseil fédéral, qui préconise en outre une répartition claire des tâches entre la Confédération et les cantons, le renforcement de la collaboration intercantonale et une péréquation financière politiquement gérable entre les cantons. Parmi les principaux instruments de la nouvelle collaboration entre la Confédération et les cantons, il faut citer, d'une part, des programmes pluriannuels négociés et, d'autre part, des subventions générales ou forfaitaires. En se fondant sur la stratégie de la Confédération dans le secteur en question, la Confédération et les cantons fixeront ensemble, dans des programmes négociés, des objectifs concrets à atteindre à moyen terme. Les cantons seront responsables de la réalisation des objectifs. Ils se verront attribuer une marge de manœuvre étendue dans les domaines opérationnel et financier. Les négociations porteront non pas sur des points isolés, mais sur des programmes complets. La Confédération participera au financement de ces programmes par des montants généraux ou forfaitaires fixés au préalable; ce mode de financement incitera les bénéficiaires des subventions à fournir des prestations rentables. La clarté des objectifs facilitera le contrôle de la réalisation et des résultats. La généralisation de ces nouvelles formes de collaboration et de financement, qui sont d'ores et déjà appliquées avec succès dans certains domaines (sylviculture, mensuration officielle), améliorera les conditions générales de l'introduction de la GMEB également dans les offices traditionnellement chargés d'allouer des subventions.

Le projet de nouveau modèle comptable (NMC) lancé au printemps dernier prévoit de nouvelles dispositions qui auront un impact sur la gestion future de l'administration et visent au renforcement de l'orientation des activités administratives sur les prestations et les résultats. Dans ce contexte, il convient de citer en particulier les mesures tendant à améliorer la transparence des coûts ainsi que le renforcement de l'orientation sur le management à l'échelon des offices.

2 Conditions d'introduction de la GMEB

2.1 Critères d'adéquation

Lors de la mise en œuvre, il est difficile de définir des critères objectifs spécifiques pour la GMEB. La phase pilote a privilégié les services administratifs axés sur l'économie et les prestations, dont les tâches et les dossiers sont faciles à délimiter, les bénéficiaires des prestations faciles à identifier et les activités commerciales

possibles. Les secrétariats généraux, les offices assumant des tâches interdépartementales, les offices centralisés et les unités administratives fournissant surtout des prestations de transfert (offices chargés d'allouer des subventions) n'entraient pas en ligne de compte pour la GMEB.

Il est évident que la GMEB n'est pas applicable à tous les offices fédéraux. Ce sont les destinataires des produits et des services (clients) qui représentent la véritable clé de la GMEB. Plus on arrive à définir avec précision – en se fondant sur des objectifs et des résultats mesurables – les produits et les services, leur quantité et leur qualité, les coûts et les délais ainsi que les destinataires des prestations, plus il est facile de mettre en place et d'appliquer les instruments de la GMEB (mandat de prestations, accord sur les prestations, enveloppe budgétaire, comptabilité, système de rapports et controlling).

A cela s'ajoutent deux facteurs déterminants de succès: la volonté et la capacité de gestion de la direction d'un office. Si ces conditions ne sont pas remplies, l'application de la GMEB ne peut réussir dans un office fédéral, même si ce dernier remplit les critères de sélection. À l'inverse, une direction décidée et solide est en mesure d'introduire avec succès la GMEB dans un service administratif ne bénéficiant pas de conditions initiales optimales.

L'adoption de la GMEB par un service administratif devrait donc se faire lorsque ce dernier en a la volonté et la capacité et qu'il peut fournir la preuve qu'il remplit les conditions requises. En conséquence, le choix des services administratifs GMEB devrait continuer de se fonder plus sur les aspects concernant la gestion, l'organisation, les instruments et le personnel que sur des critères formels. Le Parlement souhaite également qu'un service spécialisé vérifie que l'office fédéral remplit bien les conditions nécessaires à l'introduction de la GMEB (en particulier en ce qui concerne la comptabilité analytique).

2.2 Réforme des structures de gestion et d'organisation

Les projets GMEB sont des projets de réforme complexes portant sur plusieurs années et devant être conçus comme des processus de développement et d'apprentissage. Ils recèlent les difficultés et les enjeux propres à tous les projets de réorganisation en profondeur impliquant l'orientation sur de nouvelles tâches, de nouveaux objectifs et de nouvelles stratégies. La GMEB repose en outre sur une série de facteurs déterminants de succès.

Pour transformer un office fédéral traditionnel, généralement doté d'une structure hiérarchique forte, en un service administratif GMEB doté de structures horizontales et axées sur les processus, il est indispensable d'acquérir un savoir-faire et des compétences qui seuls permettent de mener à bien ce processus de changement. Il convient aussi d'intégrer le personnel dans l'ensemble du processus de mise en œuvre et de soutenir ce processus grâce à des mesures de développement du personnel et de l'organisation.

On peut dire que la réforme d'un service administratif et son passage à la GMEB est une réussite lorsqu'il:

- dispose d'idées claires de scénarios de développement possibles et de la capacité de réagir rapidement à de nouveaux changements;

- dispose d’objectifs stratégiques et de programmes ad hoc pour atteindre ces objectifs;
- connaît parfaitement ses clients et leurs besoins, ainsi que ses produits et leurs coûts;
- dispose des fondements et des instruments nécessaires pour définir ses objectifs de prestations et de résultats, mesurer et surveiller la réalisation des objectifs, déceler et corriger à temps les écarts par rapport aux objectifs;
- travaille en fonction des résultats et des coûts;
- dispose de structures axées sur les processus comprenant un nombre relativement restreint d’échelons hiérarchiques;
- applique des formes de communication et de collaboration adéquates.

Les offices sont tous différents. En conséquence, il ne peut pas y avoir de recette universelle pour la réforme. Les expériences réalisées dans le processus de transformation GMEB ont toutefois permis de dégager quatre facteurs-clés qui constituent ensemble les aptitudes de base indispensables au succès de la réforme. Ce sont:

- de bonnes connaissances des nouveaux principes de gestion fondés sur la LOGA et appliqués au projet de réforme GMEB.
- Pour le développement et la mise en œuvre de la stratégie: le savoir-faire nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies, compte tenu des scénarios de développement.
- Pour la gestion: la gestion par objectifs (prestations et résultats) appliquée à l’échelle de l’office dans son ensemble, de même que l’esprit d’entreprise.
- Pour la gestion du changement: la capacité de gérer de manière professionnelle des processus de transformation à grande échelle.

2.3 Tenue de la comptabilité analytique

Une gestion selon les principes de la nouvelle gestion publique implique un renforcement de l’orientation sur les coûts. Il faut donc tenir une comptabilité analytique pour assurer la transparence quant aux opérations d’exploitation et fournir les informations requises pour la gestion.

Pendant la première phase d’élaboration du projet, les questions en relation avec la mise en place et le développement de l’infrastructure comptable, ainsi que la réglementation de certaines opérations ont accaparé les spécialistes. Les choses ne se sont calmées qu’une fois que des solutions satisfaisantes ont été trouvées aux problèmes les plus importants (notamment la garantie d’un déroulement de la facturation des prestations permettant la révision; la tenue systématique des comptes selon des principes commerciaux et économiques; des normes contraignantes et des recommandations pour la tenue de la comptabilité analytique).

Les conditions de la mise en place et du développement de la comptabilité d’exploitation ont été variables. Le processus a été nettement plus facile à intégrer dans les offices qui avaient déjà un compte d’exploitation avant la GMEB et qui disposaient ainsi du savoir-faire nécessaire. Lorsque l’ancien service de comptabilité a dû s’occuper uniquement de la gestion des crédits et du déroulement des paie-

ments, la réforme a impliqué des charges sensiblement plus importantes. L'introduction simultanée dans la plupart des offices GMEB du logiciel SAP/R3, défini par décision du Conseil fédéral comme étant le standard fédéral de la représentation informatique des processus d'exploitation dans le domaine de la tenue des comptes et de la logistique, s'est en outre révélée extrêmement exigeante. Au début du projet, aucun standard n'avait été défini pour les différentes applications SAP; entre temps, on est arrivé à ce que les offices puissent s'appuyer sur un tel standard.

S'il est vrai que la comptabilité analytique constitue un élément central du concept GMEB, le fait que son développement n'est pas achevé ne devrait pas remettre en question l'introduction du nouveau concept de gestion. Il convient néanmoins de s'assurer que les conditions élémentaires en matière de comptabilité sont remplies au moment du passage au nouveau modèle de gestion. Son développement ultérieur doit être adapté aux exigences spécifiques de l'office. Il est inutile de se doter d'un équipement surdimensionné et de développer des instruments de gestion financière dont on n'a pas besoin.

Différentes règles définies pour la phase de l'essai pilote se sont révélées en partie inadéquates et doivent donc être redéfinies en vue d'une simplification. Les modifications prévues sont présentées aux points 5.2 et suivants.

2.4 Gestion des prestations et des résultats et controlling

Des objectifs de prestations et de résultats mesurables ainsi que des indicateurs ad hoc sont les fondements d'un controlling performant des prestations, des finances et du personnel opéré par la direction des offices, les départements en amont et le Parlement. L'expérience montre que c'est surtout au niveau de l'impact et de l'"outcome" (influence sur les groupes-cibles et répercussions sociales) qu'il est difficile et fastidieux pour les services administratifs de fixer des objectifs de prestations et de résultats, de développer des indicateurs ad hoc et de réaliser des mesures pour déterminer la réalisation des objectifs. En tant que tâches permanentes, la mise en place, l'introduction et l'exploitation d'un controlling systématisé requièrent un savoir-faire spécifique et occasionnent des charges. Le controlling des résultats et l'évaluation des mesures prises par les pouvoirs publics posent des exigences encore plus grandes.

2.5 Investissements de départ et objectif en matière d'économies

La GMEB nécessite le développement des infrastructures administratives en place. Il en est ainsi notamment dans le domaine de la comptabilité: pour répondre aux exigences posées, il faut réaliser des investissements importants pour l'achat et la mise en service des systèmes nécessaires. Des ressources supplémentaires sont utilisées par les différents projets qui rendent possible la transition au nouveau concept de gestion. Considérant l'élargissement de la marge de manœuvre financière qu'apporte le passage à l'enveloppe budgétaire, et souhaitant concrétiser l'amélioration escomptée de la rentabilité, le Conseil fédéral a imposé aux offices GMEB un objectif d'économies de 10 % à atteindre avant la fin de la première période du mandat de prestations (de quatre ans). Les expériences réalisées pendant la phase pilote ont

confirmé que la GMEB peut effectivement avoir à moyen ou à long terme des répercussions positives sur la rentabilité. Pour remplacer l'ancien objectif forfaitaire, il s'agira de formuler pour les futurs offices GMEB des objectifs de rentabilité différenciés. A cet égard, il y a lieu de se reporter au point 5.2.3 du présent rapport.

2.6 Soutien de la mise en application

Le concept GMEB avait déjà mentionné que la réforme et le passage à la GMEB représentaient un enjeu considérable pour l'ensemble du personnel (des cadres dirigeants aux collaborateurs de la base). Car d'une part, la GMEB implique à tous les niveaux de nouvelles tâches, fonctions et exigences. D'autre part, la mise en application des nouveaux principes de gestion ne peut être réalisée avec succès que si elle s'accompagne d'un changement d'état d'esprit.

Pour toutes ces raisons, la direction du projet avait adopté pour la planification et la réalisation du projet une procédure itérative qui permettait d'harmoniser pas à pas les processus de développement du concept et sa mise en application. C'est aussi pour cela qu'un concept d'évaluation par phases avait été développé et mis en œuvre.

Dès le départ, les services administratifs GMEB ont bénéficié du soutien d'une équipe de spécialistes appartenant à l'administration (provenant notamment de l'Office fédéral du personnel et de l'Administration fédérale des finances) en matière d'information, de formation et de conseil, l'offre de soutien ayant été étendue progressivement au cours de la réalisation du projet, en fonction de l'urgence des besoins. Suivant les phases, la demande de soutien n'a pu être entièrement couverte, notamment dans les domaines de la comptabilité d'exploitation et de l'informatique. Les possibilités – coûteuses – de recourir à des experts externes étaient limitées dans la mesure où ceux-ci ne connaissaient pas suffisamment les conditions-cadres propres à l'administration fédérale et que l'on risquait en outre de voir des solutions élaborées séparément avoir des répercussions négatives sur le développement de l'ensemble du projet.

Aujourd'hui, on constate que la procédure choisie a permis d'acquérir au cours des dernières années des compétences-clés en matière de nouvelle gestion publique et de mise en œuvre des réformes, compétences qui constituent un potentiel précieux susceptible d'être développé et de servir aux réformes futures.

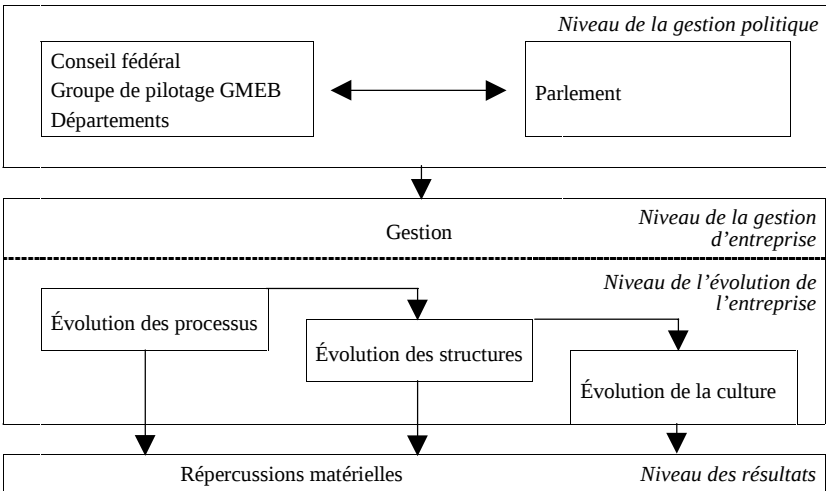
3 Évaluation de la GMEB

3.1 Principaux résultats et recommandations tirées de l'évaluation scientifique

Au cours des dernières années, le projet de réforme GMEB et l'exploitation des offices GMEB ont non seulement fait l'objet d'une surveillance au sein de l'administration (exercée par la direction du projet GMEB), mais ils ont aussi été suivis, pour des raisons d'objectivité, par deux instituts opérant dans le domaine des sciences administratives et politiques, soit par l'Institut für Organisation und Personal de l'Université de Berne et par INTERFACE, Institut für Politikwissenschaft à Lucerne. Ces instituts ont analysé les répercussions sur la politique nationale, la

gestion, l'exploitation, les structures et la culture, et élaboré des propositions pour la poursuite du développement de la GMEB en tant que modèle de mise en œuvre de la nouvelle gestion publique.

En se fondant sur les attentes des différents groupes-cibles, soit le Parlement, les départements (secrétariats généraux), les services administratifs (cadres, collaborateurs), les clients (bénéficiaires des prestations) et la direction du projet, les deux organes scientifiques mandatés ont développé dans un premier temps un modèle spécifique pour mesurer les changements intervenus aux différents niveaux:



Par des évaluations partielles échelonnées selon un rythme annuel, les organes mandatés ont étudié ensuite, au moyen de comparaisons faites entre les résultats prévisionnels et effectifs, ainsi qu'au moyen de comparaisons transversales et longitudinales, l'évolution des processus, des structures et de la culture ainsi que les répercussions matérielles aux niveaux de la gestion politique et opérationnelle. Ils ont évalué en particulier la comptabilité d'exploitation et le système de rapports GMEB. L'évaluation s'est achevée par une comparaison générale de tous les offices GMEB et par une appréciation générale du projet accompagnée de recommandations.

Les évaluateurs externes à l'administration arrivent à la conclusion que le modèle de la GMEB fonctionne et qu'il est adapté à la réalisation des objectifs formulés dans le concept. Des problèmes subsistent cependant à différents niveaux et ces problèmes doivent être résolus. Des possibilités d'amélioration existent en particulier dans les interactions entre les différents niveaux, soit les offices fédéraux, les départements, le gouvernement et le Parlement.

Voici un aperçu des principaux résultats de l'évaluation externe à l'administration:

- Des progrès ont été accomplis au cours des deux dernières années dans le traitement de la GMEB au Parlement. Les structures liées à la GMEB sont en place et fonctionnent. Une partie des membres du Parlement souhaitent acquérir des connaissances et un savoir-faire supplémentaires en ce qui concerne la GMEB.

- Les mandats de prestations, les accords sur les prestations et les instruments de reporting correspondants ont permis une amélioration substantielle de l'information au niveau des outputs et des coûts. Les directions des offices, les départements et le Parlement disposent d'informations supplémentaires en matière de gestion. Les actions se fondent pour l'instant essentiellement sur des indicateurs financiers. La complexité du langage et le manque d'uniformité et de standardisation entravent le travail du Parlement en ce qui concerne les mandats de prestations et le système de rapports. Le fardeau le plus important du point de vue du concept est l'absence d'objectifs et d'indicateurs d'efficacité allant au-delà des outputs administratifs.
- La majorité des départements utilisent les instruments de la GMEB dans le sens souhaité. Dans certains départements, les nouveaux instruments de gestion sont encore trop peu développés et trop peu intégrés dans le processus de gestion. Dans les départements qui exercent une influence sur les mandats de prestations ou les accords sur les prestations et qui utilisent les instruments de reporting, on observe des changements importants dans les offices. Les changements positifs dans les départements se traduisent par une intensification de la collaboration, par une meilleure connaissance des tâches et des activités des offices ayant adopté la GMEB, par une amélioration de l'information sur la gestion des offices. Les mandats de prestations donnent des contours clairs aux solutions des offices et facilitent la gestion.
- La GMEB a apporté les changements les plus positifs dans le domaine de la gestion des unités administratives. Les directions des offices ont dans la plupart des cas mis à profit la nouvelle liberté d'action et de décision qui leur a été accordée, ce qui leur a permis de réagir mieux et plus rapidement à l'évolution des conditions-cadres (décisions politiques/évolution de la demande des clients). On peut considérer que l'évolution des processus visée au sein des services administratifs GMEB est en grande partie réalisée (renforcement de l'orientation sur les objectifs, amélioration de la concertation). En effet, une application correcte et durable des instruments dégage les effets désirés et ce, de plus en plus aux échelons hiérarchiques inférieurs. Dans les offices étudiés, la satisfaction au travail est élevée et la GMEB y a contribué. Ces effets positifs n'ont toutefois pas été faciles à obtenir: avec la GMEB, la charge de travail a augmenté. Il a également été observé que les jeunes collaborateurs avaient plus de facilité à accepter cette évolution que leurs collègues plus âgés. A noter enfin que la GMEB n'a en aucune manière été défavorable au personnel féminin.
- Avec la GMEB, la culture d'entreprise – soit le facteur dont la modification prend le plus de temps – a suivi l'évolution souhaitée dans certains secteurs. On a notamment observé un renforcement de l'orientation sur les coûts et les désirs de la clientèle.
- Au niveau des résultats, la GMEB a également débouché sur des effets positifs. Elle permet de proposer des outputs d'une autre qualité et à d'autres prix. En outre, les offices ont réussi, grâce à la GMEB, à réagir plus rapidement à l'évolution des conditions du marché. Ces améliorations ont eu en règle générale un impact positif sur le degré de satisfaction des clients.

Les évaluateurs arrivent à la conclusion que, selon leur évaluation et à quelques rares exceptions près, tous les services administratifs des 1^{er} et 2^e cercles peuvent être gérés selon les principes de la nouvelle gestion publique et pas seulement les offices fédéraux axés sur la responsabilité opérationnelle. Ils recommandent d'inverser la justification: il conviendrait de justifier non pas l'adoption de la GMEB, mais la non-participation à la GMEB.

Pour les évaluateurs, l'intégration du 3^e cercle revêt par ailleurs une importance cruciale.

Les quatre cercles du modèle sont en étroite relation et exercent une influence les uns sur les autres. Par exemple, les modifications apportées au 2^e cercle se répercutent également sur le 1^{er} et le 3^e cercle. Il convient donc de ne pas comprendre le modèle des quatre cercles comme un modèle rigide, mais d'autoriser une certaine perméabilité entre les cercles en fonction de la situation.

Les évaluateurs formulent les recommandations suivantes pour le développement ultérieur de la GMEB:

- extension et institutionnalisation de la mesure des prestations et des résultats, en particulier en ce qui concerne l'impact (= réaction des groupes-cibles aux prestations des offices) et l'outcome (= réalisation des objectifs sociaux),
- standardisation des instruments de la GMEB (mandat de prestations et instruments de reporting) destinés au gouvernement et au Parlement en vue d'un controlling des prestations systématisé (tâches et ressources),
- application systématique des instruments de la GMEB par les départements (renforcer l'engagement des départements),
- maintien de l'organisation interdépartementale du projet (groupe de pilotage) et renforcement de la direction du projet.

Ils recommandent au Conseil fédéral de participer activement à la fixation des objectifs en ce qui concerne la portée du programme de réforme GMEB, afin d'améliorer l'acceptation de la GMEB tant au sein de l'administration qu'au Parlement. Aux yeux des évaluateurs, l'extension continue de la GMEB est la condition de son succès à long terme.

3.2 Analyse des expériences réalisées par l'administration

Les enseignements tirés par la direction du projet et les expériences réalisées par les services administratifs GMEB confirment dans une large mesure les résultats de l'évaluation externe.

Tous les services administratifs concernés considèrent que la GMEB est un système adéquat. Des résultats positifs ont été obtenus surtout pour la gestion à l'échelon des offices. Pour les directions des offices, les charges supplémentaires occasionnées par la GMEB ont porté leurs fruits. Ces charges supplémentaires ont résulté notamment de la mise en place des nouveaux instruments de gestion et de la réforme des tâches, de l'organisation et du personnel des services administratifs. Ces travaux de préparation et de mise en œuvre fastidieux peuvent être considérés comme des investissements nécessaires pour l'avenir.

Même si les répercussions positives de la GMEB observées dans les unités administratives opérationnelles n'ont pas (encore) atteint la même ampleur dans la majorité des départements, ces derniers sont plutôt favorables aux principes, objectifs et instruments de la GMEB.

Les départements jugent important que les instruments de gestion soient rationalisés et rendus plus efficaces avant d'être étendus. Ils sont un peu désavantagés par le fait que la GMEB utilise un instrument de gestion et des paramètres qui diffèrent de ceux de la gestion traditionnelle. Il en résulte un doublement des instruments de leur gestion et un surcroît de charges. Ces inconvénients sont toutefois compensés par les répercussions positives du modèle de la GMEB pour eux (notamment une meilleure analyse des tâches et des objectifs des offices).

3.3 Constatations du Contrôle fédéral des finances (CDF)

Les offices GMEB appartiennent à l'administration fédérale centrale et font partie du domaine comptable de la Confédération. Ils sont inspectés par le Contrôle fédéral des finances (CDF) dans le cadre de la vérification du compte d'État sur la base d'analyses des risques. Le CDF a défini sa stratégie comme suit: en cas de passage d'un office au régime de la GMEB, l'accent est mis la première année sur le contrôle de la tenue régulière des comptes (en particulier la comptabilité financière, la comptabilité analytique, le système de contrôle interne). Des contrôles spéciaux sont effectués en fonction des risques dans le cadre de la surveillance des finances. Il s'agit notamment d'analyser la tenue des objectifs avant la prolongation des mandats de prestations et d'évaluer les résultats. Les analyses des risques ne justifient pas des contrôles annuels réguliers.

Lors des contrôles, le CDF a souvent dû remettre en cause la validité de la comptabilité analytique, étant donné qu'il n'a pu vérifier l'intégralité des factures pro forma ni tenir compte des intérêts et des amortissements, faute de comptabilité des immobilisations, et qu'il en est réduit à les estimer. La constitution de réserves a aussi donné matière à des interrogations. Le CDF a en outre déploré l'absence de possibilités de comparaison avec les années précédentes et, dans certains cas, le manque d'harmonisation entre la comptabilité centrale et la comptabilité des offices.

3.4 Préoccupations du Parlement

En formant les sous-commissions GMEB pour les deux conseils avec des membres des Commissions des finances et des Commissions de gestion, le Parlement a créé des structures spéciales et rempli les conditions nécessaires de l'adoption de la GMEB. Les procédures entre les organes parlementaires compétents ont été rodées. Un sondage réalisé par les évaluateurs montre que la moitié des parlementaires interrogés connaissent la GMEB mais qu'ils sont aussi nombreux à souhaiter une meilleure information et un plus grand savoir-faire dans ce domaine. Au Parlement, l'idée fait son chemin que le législatif pourrait mieux assumer ses fonctions de surveillance et de gestion avec des mandats de prestations et des enveloppes budgétaires qu'avec des rubriques détaillées dans le budget et le compte d'État.

Si les efforts visant à améliorer la transparence des prestations sont vus d'un bon œil, les résultats obtenus ne sont pas encore satisfaisants. Pour mesurer les résultats, il manque dans de nombreux cas les données d'impact nécessaires (= réactions des groupes-cibles aux prestations des offices) et les données de l'outcome (= réalisation des objectifs sociaux), indispensables à la gestion stratégique. Malgré tout, la majorité des parlementaires interrogés considère que les travaux du Parlement ont en partie acquis une dimension stratégique dans les secteurs ayant adopté la GMEB. À l'inverse, le Parlement juge d'un œil critique le système de rapports ou reporting. Il souhaiterait disposer de documents dont le contenu, la structure et la présentation répondent à un standard uniforme et qui contiennent des informations adaptées aux besoins des différents échelons, la compatibilité des documents actuels avec un Parlement de milice n'étant pas assurée.

Dans la phase initiale, le Parlement a déploré que la comptabilité d'exploitation et le controlling (prestations, finances, personnel) ne fonctionnent pas encore de manière satisfaisante à tous les échelons. Un certain nombre de parlementaires ont donc demandé à plusieurs reprises à la direction du projet de combler les lacunes et de résoudre les problèmes décelés. Dans le même temps, le Parlement a formulé le souhait de ne pas étendre la GMEB à d'autres offices de l'administration fédérale avant de disposer des résultats de l'évaluation. En choisissant une procédure ciblée et en fixant des exigences plus élevées pour les mandats de prestations et la comptabilité d'exploitation, le Conseil fédéral a tenu compte des préoccupations du Parlement. Il est désormais indispensable qu'un office dispose d'une comptabilité d'exploitation viable pour passer à la GMEB et les mandats de prestations font l'objet d'une appréciation professionnelle dans le cadre d'un monitoring réunissant tous les services concernés.

Des questions en relation avec la structure par groupes de produits sont également à l'ordre du jour. Il s'agira notamment de vérifier s'il ne faudra pas réunir les prestations commerciales dans un groupe de produits distinct. Par ailleurs, on se demande si le concept GMEB peut s'intégrer dans le cadre des débats en cours sur la privatisation: on attend du Conseil fédéral qu'il détermine si la GMEB n'est qu'une étape sur la voie de la privatisation. Enfin, il convient d'étudier la possibilité d'harmoniser la durée du mandat de prestations et du programme de la législature.

4 Appréciation et conclusions du Conseil fédéral

Les résultats de l'évaluation et les expériences disponibles aujourd'hui permettent d'établir une appréciation matérielle du modèle GMEB.

- Le concept et les instruments GMEB sont suffisamment évolués pour permettre l'introduction systématique de la nouvelle gestion publique dans l'administration fédérale telle qu'elle est préconisée dans la LOGA.
- Le fonctionnement du modèle GMEB est assuré.
- Les expériences montrent que la mise en œuvre systématique débouche à tous les niveaux (gestion politique, gestion administrative, gestion des départements et gestion de l'exploitation) sur des changements positifs dans le sens des objectifs fixés et des résultats.

Le Conseil fédéral ne partage pas toutes les conclusions et recommandations des évaluateurs externes. Notamment en ce qui concerne l'extension de la GMEB à d'autres

unités administratives: contrairement aux recommandations, le Conseil fédéral entend préserver le caractère volontaire de la GMEB (sous réserve de la décision des départements). Il est convaincu que le passage à la GMEB ne peut être ordonné par un organe supérieur, car certaines conditions doivent être remplies et des travaux préalables importants être accomplis, qui débouchent en règle générale sur une nouvelle orientation de la conduite, de l'organisation et, souvent, de l'infrastructure et de la gestion des ressources humaines. Il reste néanmoins des réserves en ce qui concerne une introduction de la GMEB dans l'ensemble de l'administration fédérale. Le modèle élaboré et mis en application jusqu'ici n'est pas adapté à toutes les unités administratives. Dans ce contexte, il convient de noter que le modèle GMEB n'est pas la seule solution de rechange à la gestion pratiquée jusqu'ici. Le Conseil fédéral n'entend pas se priver des autres instruments et mesures visant à renforcer l'orientation sur les résultats. Les instruments de gestion à disposition doivent être utilisés de manière différenciée en fonction des tâches à accomplir. Quant à la question du renforcement du rôle du Parlement pour la définition et l'adoption des mandats de prestations, le Conseil fédéral a fait savoir de différentes manières qu'il souhaitait éviter l'approbation des mandats de prestations par les Chambres fédérales pour des raisons de principe, l'expérience ayant montré que la procédure de consultation actuelle au sein des commissions parlementaires compétentes offre suffisamment d'occasions de faire valoir des demandes de modification. Au besoin, les Chambres fédérales peuvent faire passer des demandes de rectification au moyen du nouvel instrument parlementaire qui a pour nom le mandat.

Ce sont avant tout les restrictions imposées jusqu'ici (p. ex. l'exclusion des offices chargés d'allouer des subventions et des offices centraux chargés de la fourniture de prestations), la procédure choisie pendant la phase pilote (l'introduction ciblée de la GMEB dans certains domaines définis), les charges (liées à l'établissement des conditions nécessaires à l'introduction de la GMEB et aux conditions à remplir) et les réglementations complexes et fastidieuses à respecter pour résoudre les questions théoriques qui ont ralenti la réalisation du projet de réforme GMEB, du moins dans l'attente des résultats de l'évaluation et des décisions concernant la procédure ultérieure. Il s'agit donc maintenant de relancer le processus de réforme GMEB à tous les échelons.

Se fondant sur des appréciations concordantes, le Conseil fédéral en arrive à la conclusion que la GMEB ne peut réussir à long terme que si les charges qui y sont liées sont réduites à tous les échelons (y compris à celui du Parlement), que si les instruments sont simplifiés et que si le système de rapports (reporting) est concentré et standardisé. Des améliorations doivent notamment être obtenues en ce qui concerne la fixation des objectifs de prestations et de résultats et leur mesure, la comptabilité et le controlling aux divers échelons concernés.

S'agissant du rôle à jouer par la GMEB dans le cadre de la gestion future, le Conseil fédéral a envisagé différentes options:

- *Option 1:* Abandonner l'extension du modèle GMEB à d'autres unités administratives. Cette option n'exclut pas l'intégration de certaines parties isolées de l'administration aux offices GMEB actuels.
- *Option 2:* Introduire rapidement la GMEB dans tous les domaines de l'administration fédérale centrale.

- *Option 3*: Étendre de manière substantielle la GMEB à d'autres unités administratives, après avoir simplifié le modèle de gestion et éliminé les déficits constatés, notamment en ce qui concerne les objectifs de prestations et de résultats et le système de rapports (reporting).

Aux yeux du Conseil fédéral, l'option 1 n'aurait aucun sens, car la GMEB fonctionne et génère des résultats positifs. Le gel de la solution actuelle n'aurait aucun impact positif sur le rapport coût/utilité et ne tiendrait pas compte du potentiel que recèle la GMEB. Les premiers éléments du programme de réforme GMEB introduits avec succès en seraient réduits à stagner et n'auraient plus d'effets à long terme.

L'option 2, qui prévoit une introduction rapide de la GMEB dans l'ensemble de l'administration fédérale centrale (1^{er} et 2^e cercles), est peu réaliste, car certaines conditions essentielles ne sont pas remplies à l'heure actuelle. Ainsi, les problèmes et le manque de capacités de certaines unités administratives dans les domaines de la mesure des prestations et des résultats et de la gestion, de la comptabilité et du controlling pourraient subsister à court et à moyen terme. On peut donc également se demander si les offices chargés de tâches interdépartementales et les secrétariats généraux sont en mesure de maîtriser le développement requis de leur infrastructure sur le plan des ressources.

En conséquence, le Conseil fédéral souscrit à l'option 3 et estime que la portée actuelle de la GMEB est trop limitée et qu'elle ne permet pas d'exploiter pleinement les possibilités de réforme. L'adéquation du modèle, le fonctionnement des instruments, les résultats positifs de l'évaluation et les expériences réalisées sont autant d'éléments qui parlent en faveur d'une extension de la GMEB, sur les plans tant quantitatif que qualitatif. Le potentiel de la GMEB n'est pas épuisé, même s'il n'est pas possible de le concrétiser immédiatement dans tous les départements sous la forme de nouveaux projets GMEB. Plusieurs départements ont actuellement comme priorité de traiter d'autres mandats, affaires et projets de réforme d'une certaine ampleur. Pour eux, le développement de projets concrets de GMEB n'est pas encore à l'ordre du jour. Ils sont néanmoins disposés à offrir leur soutien aux offices fédéraux qui souhaitent adopter la GMEB et établir les conditions nécessaires à cet effet. Ces départements devront également vérifier de manière approfondie la compatibilité de ces offices avec la GMEB.

En conséquence, le Conseil fédéral a décidé d'introduire la GMEB à plus large échelle dans l'administration fédérale par l'entremise des départements, sur une base volontaire et par petites étapes.

L'objectif est de doubler à moyen terme la portée de la GMEB, qui pourrait même être triplée dans le meilleur des cas. Pour ce faire, il est indispensable de poursuivre les travaux d'élaboration et de mise en application du concept ainsi que de veiller à ce que les conditions requises soient remplies. A cet effet, il conviendra de transformer le projet GMEB (qui a été lancé comme tel pour la phase pilote) en programme et de conserver le groupe de pilotage GMEB (réunissant des représentants des départements, de la Chancellerie fédérale, du Contrôle fédéral des finances et de l'Office fédéral du personnel), qui a fait ses preuves.

Pour dynamiser le programme de réforme en vue de la mise en application de la nouvelle gestion publique et de l'extension substantielle de la GMEB, il faut:

- clarifier les conditions-cadres et les conditions matérielles et en assurer le respect,

- simplifier le concept de gestion et éliminer les déficits constatés en ce qui concerne la conception et l'utilisation de certains instruments;
- enfin créer également dans le 3^e cercle des possibilités pour les unités administratives qui répondent à des besoins de transformation qui ne figurent pas dans le 2^e cercle.

5 Modifications prévues du concept GMEB

5.1 Conditions matérielles et conditions-cadres

Selon le Conseil fédéral, l'introduction à large échelle de la GMEB doit être assortie de toute une série de conditions.

Il convient de vérifier de manière approfondie l'aptitude d'un service administratif à être géré selon le modèle GMEB, aptitude qui doit être reconnue sans réserve par tous les offices concernés. Il faut en particulier trouver un consensus sur la question de l'étendue de l'influence politique sur la gestion de l'unité administrative en question. Une gestion étroite par les milieux politiques – avec des objectifs budgétaires détaillés – ne se prête pas à une gestion selon le modèle GMEB. L'adoption de ce modèle peut être discutée si les conditions suivantes (critères) sont remplies:

- A l'échelon du département et – dans une plus large mesure encore – à l'échelon de l'unité administrative, les organes décisionnels doivent disposer de la marge de liberté et de manœuvre requise. Même s'il n'est pas possible de séparer de manière claire et définitive les niveaux stratégique et opérationnel et que cette séparation n'est pas admise par les milieux politiques, il faut que la disposition à déléguer les compétences pour les actes d'exécution soit évidente.
- La délégation de marges de manœuvre supplémentaires ne se justifie que si la fixation d'objectifs de prestations et de résultats est possible et que si les conditions nécessaires à leur mesure (indicateurs ad hoc) sont remplies.

Si l'on se fonde sur ces considérations, l'introduction de la GMEB peut être envisagée en premier lieu dans les unités administratives qui ont un caractère d'entreprise marqué. Les offices centraux d'achat, mais aussi les fournisseurs départementaux de prestations en matière d'informatique et de télécommunication en font partie. L'introduction à large échelle de la GMEB devrait en outre s'appliquer en priorité aux services administratifs qui ont d'ores et déjà adopté ce modèle dans certains secteurs et à ceux qui ont créé en leur sein au cours des dernières années les conditions nécessaires à la GMEB. Il convient par ailleurs de ne plus exclure de la GMEB les offices chargés d'allouer des subventions, et, parmi eux, notamment ceux qui ont adopté les principes de la NPF (nouvelle péréquation financière) et qui utilisent avec succès les instruments ad hoc. Dans ces cas-là, il serait judicieux, pour des raisons liées à la gestion et à l'organisation, de gérer les activités propres à l'administration (affectation des ressources humaines et matérielles) selon les principes de la GMEB.

Pour passer à la GMEB, les conditions-cadres doivent dans tous les cas être remplies. Les services administratifs qui souhaitent passer à la GMEB doivent impérativement mettre en place les instruments nécessaires à cet effet. Il s'agit notamment des éléments suivants:

- définition des produits et des bénéficiaires des prestations en fonction d'une stratégie globale;
- fixation rigoureuse des objectifs visés et des activités planifiées;
- amélioration voire extension de l'infrastructure comptable actuelle (tenue d'une comptabilité analytique fiable);
- mise en place d'un controlling des finances, des prestations et des résultats adapté aux besoins de chaque échelon.

Différentes questions se posent en ce qui concerne la réglementation des achats et le secteur informatique. L'obligation d'acheter de manière centralisée le matériel et les prestations informatiques, le mobilier, les imprimés et le matériel de bureau est remise en question, voire critiquée, pour des raisons de principe (incompatibilité avec les compétences de décision décentralisée). On fait valoir que, dans certains cas au moins, il n'est pas possible de chercher des solutions économiques ou avantageuses. Dans le domaine informatique, il faut en outre tenir compte du fait que la transparence en matière de besoins en ressources financières a été réduite par la réinscription, dans le budget 2001, des crédits de paiement transférés au préalable dans les budgets des offices GMEB. Cette lacune ne sera pas comblée avant l'introduction de l'imputation des prestations avec incidence budgétaire dans le secteur de l'informatique. Le Conseil fédéral a chargé les autorités compétentes de vérifier la réglementation actuelle des achats. A cette occasion, il convient en particulier de déterminer si les contraintes actuelles dans le domaine des achats se justifient.

5.2 Simplification de la gestion

Les expériences réalisées pendant la phase pilote font clairement ressortir la nécessité d'adapter le concept actuel de la GMEB, de même que la conception et l'utilisation de certains instruments et règlements. Diverses dispositions se sont révélées trop complexes dans la pratique et leur application trop fastidieuse; il manque en outre par endroits la cohérence requise, ce qui engendre des redondances. Ces lacunes entravent l'utilisation régulière des instruments et doivent être comblées dans la perspective de l'extension de la GMEB à d'autres unités administratives. Des adaptations s'imposent notamment dans le domaine de la gestion financière et en ce qui concerne les réglementations suivantes:

- spécification des crédits de paiement dans le compte financier;
- constitution de réserves;
- objectif d'économies.

Par ailleurs, il convient de simplifier le système de rapports (reporting) et d'en renforcer l'orientation sur les besoins des destinataires (voir ch. 5.3).

5.2.1 Spécialité des crédits de paiement

La structure par groupes de produits des crédits de paiement dans le compte financier n'a pas apporté les résultats attendus, car les données correspondantes ne peuvent être reprises directement de la comptabilité financière des différents offices fédéraux et doivent donc être préalablement traitées selon une méthode statistique. En

outre, les dépenses d'un office ne recouvrent pas les coûts – déterminant pour l'appréciation de la gestion – qui tiennent également compte des prestations achetées par d'autres services administratifs (p. ex. les coûts d'hébergement et l'achat de prestations d'informatique).

Si la différenciation entre les dépenses et les coûts se justifie d'un point de vue économique, il n'en est pas de même au niveau des groupes de produits. Voilà pourquoi il conviendra à l'avenir de n'établir dans le compte financier – certains cas spéciaux exceptés – qu'une distinction entre les dépenses propres à l'administration (personnel, ressources matérielles, biens d'investissement) et les dépenses de subventionnement. Le degré de spécification actuel des articles budgétaires dans le domaine des subventions sera conservé. En lieu et place des groupes de produits actuels, les dépenses propres à l'administration seront regroupées dans une enveloppe budgétaire à l'échelon de l'office, sans subdivision entre les dépenses d'investissement et les autres dépenses.

Les expériences réalisées jusqu'ici ont montré que la mise en place de la comptabilité analytique, tout comme son exploitation ultérieure, occasionne des charges importantes. Dans le cadre du projet NMC, il s'agira de déterminer dans quelle mesure il est possible de réduire ces charges par la définition de standards d'exigences variables.

Dans le même temps, il est prévu de passer à la gestion fondée sur le solde, à l'image des réglementations correspondantes au niveau des cantons: si les conditions nécessaires sont remplies, les besoins en financement net de l'office feront l'objet d'une autorisation de crédit. Ce système se justifie surtout lorsque les dépenses et les recettes sont directement liées et qu'en même temps la qualité et l'étendue des prestations sont définies avant tout par la demande en prestations administratives. La gestion fondée sur le solde assure la flexibilité nécessaire pour que les offices GMEB puissent réagir plus rapidement à une augmentation de la demande et se procurer sous leur propre responsabilité les ressources supplémentaires dont ils ont besoin à partir des recettes supplémentaires.

Si la gestion se fonde exclusivement sur des normes fixées en matière de dépenses et que les recettes éventuelles ne soient pas déterminantes pour l'autorisation des ressources, la gestion fondée sur le solde ne peut être envisagée.

L'application et l'aménagement de la gestion fondée sur le solde nécessitent des éclaircissements supplémentaires. Il s'agira en particulier de déterminer quelles sont les mesures d'accompagnement à prendre.

Le Conseil fédéral s'efforce de récapituler dans une enveloppe budgétaire les dépenses et les recettes propres à l'administration (soit les dépenses et les recettes de fonctionnement) d'un office GMEB. La structure par groupes de produits au sein du compte financier sera dorénavant abandonnée. Si les conditions sont remplies, la gestion fondée sur le solde (besoins en financement net) sera adoptée.

5.2.2 Constitution de réserves

La possibilité de constituer des réserves est pour les offices GMEB une véritable incitation à dégager une meilleure rentabilité. Cet instrument se retrouve également dans les concepts cantonaux et communaux de nouvelle gestion publique.

La réglementation valable pour l'essai pilote s'est avérée adéquate. En conséquence de quoi, le financement de réserves sans conditions à partir de crédits de paiement non épuisés ou de recettes supplémentaires non budgétisées devrait demeurer impossible à l'avenir encore, sans vérification matérielle préalable. Par ailleurs, il conviendra de maintenir la séparation entre les réserves spécifiques (constitution de réserves avec des ressources budgétaires) qui n'ont pas pu être entièrement utilisées en raison de retards dans le déroulement de projet, d'acquisitions, etc.) et les réserves générales/libres (amélioration du résultat financier grâce à une augmentation de la productivité), et de régler leur utilisation de manière différenciée.

Afin de réduire les charges administratives liées à la rédaction et au traitement des demandes, il conviendra de préciser les conditions et les critères définis compte tenu des demandes faites par le passé. La procédure sera simplifiée, car la décision de constituer des réserves relèvera dorénavant des départements concernés, ce qui les rendra davantage responsables de la gestion et devrait garantir des décisions objectivement plus solides. L'accord de l'Administration fédérale des finances continuera à être nécessaire.

Le Conseil fédéral entend maintenir le principe de la constitution de réserves. La différence entre les réserves spécifiques et les réserves générales (libres) se justifie toujours. L'appréciation des demandes de constitution de réserves devra désormais être effectuée principalement par les départements, en accord avec l'Administration fédérale des finances.

5.2.3 Objectif d'économies

La destination des crédits n'apparaissant quasiment plus dans l'enveloppe budgétaire, les offices GMEB disposent d'une marge de manœuvre étendue pour assurer leur gestion financière. Selon les expériences faites, ce changement est lié à une réduction des soldes de crédits lors de la clôture des comptes. Cette situation induite par le système et l'objectif de rentabilité visé par la GMEB avaient incité le Conseil fédéral à imposer aux unités administratives participant à l'essai pilote un objectif d'économies de 10 %.

Les expériences réalisées lors de la mise en œuvre du projet ont montré que ledit objectif présentait sous sa forme actuelle des inconvénients majeurs, qu'il convenait d'éliminer. D'une part, la détermination des économies financières ou des améliorations à réaliser était fastidieuse, d'autre part, – et cela pèse encore plus lourd dans la balance – l'objectif sous sa forme actuelle ne tenait pas suffisamment compte des charges supplémentaires uniques, qui sont notamment occasionnées par la mise en place et l'exploitation de l'infrastructure comptable.

Cette situation ne devrait toutefois pas justifier l'abandon pur et simple des efforts supplémentaires consentis en vue d'améliorer la rentabilité. Il s'agira bien plus de rendre compatible l'objectif de rentabilité avec le potentiel d'optimisation disponible à l'échelon des offices. La nouvelle réglementation prévoit donc des objectifs différenciés pour les offices GMEB, objectifs qui devront être fixés en priorité par les départements, qui en assumeront également la responsabilité, ce qui devrait permettre d'exploiter pleinement le potentiel disponible. Il conviendra de vérifier, cas par cas, dans quelle mesure le remboursement des investissements qui ont été opérés pour la mise en place des instruments de la GMEB dans le domaine administratif d'ici à la fin de la première période du mandat de prestations constituera un objectif

adéquat, afin d'éviter que les dépenses uniques requises pendant une période limitée ne se transforment en une augmentation du volume budgétaire à long terme.

Le Conseil fédéral ayant décidé de renoncer à l'objectif d'économies sous sa forme actuelle, la fixation d'objectifs pour l'amélioration de la rentabilité devra se fonder sur le potentiel effectivement disponible. Lors de leur mesure, il conviendra de tenir compte des dépenses supplémentaires occasionnées par l'adoption de la GMEB.

5.3 Système de rapports (reporting)

Le système de rapports actuel présente des défauts d'importance variable. Parmi les défauts les plus importants, on peut citer notamment les charges administratives pesant sur les offices GMEB, les chevauchements et doublons constatés entre les différents rapports, dont le contenu, la structure, le volume et la présentation présentent en outre des divergences importantes et dont la rédaction est mal adaptée aux besoins des différents niveaux hiérarchiques concernés, sans parler de l'utilisation anarchique des termes. Du point de vue du Parlement, la compatibilité du système de rapports avec le système de milice n'est pas encore assurée. Nous prévoyons les mesures suivantes pour optimiser le système de rapports:

- Abolition des rapports annuels GMEB (qui devaient être approuvés par le Conseil fédéral). Il conviendra d'intégrer dans le rapport de gestion ordinaire du Conseil fédéral à l'adresse des Chambres fédérales les remarques éventuelles au sujet de la GMEB, ainsi que d'y mentionner et d'y commenter les événements isolés. Cette réglementation placera les offices GMEB sur un pied d'égalité avec les autres offices.
- En lieu et place des anciens rapports annuels GMEB, il faudra établir dans le cadre d'un rapport distinct une appréciation complète des objectifs fixés et de résultats obtenus pour la période du mandat de prestations en cours et ce, une fois par période et avant le début des travaux concernant le nouveau mandat de prestations, c'est-à-dire avant la fin de la troisième année du mandat de prestations en cours. Cette procédure nécessitera une séparation cohérente dans le mandat de prestations entre une partie générale présentant les tâches principales ainsi que la stratégie globale et une partie spécifique contenant les normes pour la période du mandat de prestations en cours (valeurs de référence concernant les prestations et les finances, objectifs de résultats et indicateurs servant à leur mesure).
- A l'avenir, l'exposé des motifs dans la partie chiffrée du message relatif au budget devra mettre l'accent sur l'explication des dépenses et des recettes globales prévues, ainsi que sur les éléments essentiels, avec un commentaire des écarts par rapport aux chiffres de l'année précédente. Ces informations devront être complétées par des indications sur les coûts et les recettes ainsi que sur le degré de couverture des frais par groupe de produits. Les chiffres du budget devront être précédés d'une brève description des groupes de produits et des objectifs ad hoc selon le mandat de prestations. Ces données auront uniquement un caractère informatif.

- A l’instar du message relatif au budget, les rapports établis dans le cadre du compte d’État englobent non seulement un commentaire des résultats financiers avec justification des écarts par rapport aux valeurs budgétisées mais aussi une brève description des groupes de produits et des objectifs du mandat de prestations, mais aussi des objectifs fixés pour la période sous rapport. Si la base de données disponible le permet, il conviendra en outre de fournir des indications sur la tenue des objectifs de prestations fixés pour l’ensemble de la période du mandat de prestations. Une telle appréciation générale ne sera toutefois impérative qu’avant le renouvellement du mandat de prestations.
- Les rapports établis par les offices GMEB pour leur département respectif s’inscriront désormais dans le cadre des rapports semestriel et annuel. Les départements seront libres de déterminer le contenu, la structure, la présentation et la date d’établissement de ces rapports. Un rapport semestriel devra être considéré comme un standard minimum. Il est recommandé d’établir des rapports plus fréquents (ces rapports pourront aussi se faire sous forme orale lors des entretiens de gestion).
- En ce qui concerne le contenu, la structure et la présentation des autres publications, qui sont en règle générale destinées à un plus large public ou à des experts et qui ont à la fois pour but d’informer et de soigner les relations publiques, les offices GMEB ont les coudées franches. Des brochures ad hoc peuvent être publiées par eux sous la désignation de rapports annuels, mais il n’y a aucune contrainte à cet égard. Il faut toutefois éviter dans tous les cas d’utiliser des termes déjà utilisés dans d’autres contextes.

Comme nous l’avons déjà dit, le bilan des résultats obtenus pendant la période du mandat de prestations en cours doit être dressé avant le renouvellement du mandat de prestations. A cet égard, il conviendra encore de déterminer si l’approbation du mandat de prestations par le Conseil fédéral pourra être reportée à la fin du deuxième trimestre. Cela lui permettrait d’apprécier de manière plus réaliste les objectifs en matière de prestations.

Le Conseil fédéral a décidé de mettre en application les mesures mentionnées, en vue d’optimiser le système de rapports (reporting). Les rapports annuels GMEB seront supprimés. L’établissement des rapports sera standardisé et s’inscrira dans le cadre du rapport de gestion ordinaire du gouvernement. En ce qui concerne le contenu, la structure et la présentation des autres rapports, les départements et les offices auront toute liberté d’agir.

5.4 Utilisation des compétences dans le domaine de la gestion du personnel

Un certain nombre d’offices administratifs GMEB ont exprimé le souhait que les dispositions du droit du personnel soient assouplies. Ils ont demandé en particulier que l’appréciation de la fonction soit en partie confiée aux offices. Or de telles concessions briseraient l’uniformité de la politique du personnel – qui constitue un objectif important de la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération – et déboucheraient sur des inégalités de traitement.

La nouvelle loi sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1) et l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (Opers; RS 172.220.111.3) renforcent aussi la nouvelle gestion publique. Les possibilités offertes aux départements de déléguer des tâches, des compétences et des responsabilités à leurs offices administratifs devraient en règle générale être utilisées de manière systématique.

5.5 Définition des groupes de produits

Lors des délibérations des sous-commissions GMEB, la question suivante a été soulevée: Convient-il de séparer de manière systématique les prestations de l'État et les prestations commerciales? Il faut clairement répondre par l'affirmative à cette question. Parlent en faveur d'une délimitation claire les raisons suivantes:

- Les exigences plus rigoureuses en matière de calcul des coûts des prestations qui sont fournies en concurrence avec des fournisseurs privés. Il convient d'apporter la preuve indéniable qu'aucune subvention croisée n'est opérée.
- L'importance des prestations commerciales par rapport au chiffre d'affaires total ou aux coûts totaux doit apparaître au premier coup d'œil.
- Les prix des prestations commerciales doivent être fixés de manière à couvrir les coûts totaux. Cette règle s'applique rarement aux autres prestations qui sont fournies par l'État dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches publiques. Le cas échéant, les émoluments exigés pour ces prestations de base doivent être fixés en dessous du coût de production, en tenant compte de l'intérêt et du profit qu'y trouve l'assujetti de même que de l'intérêt public à la prestation. Cette manière de procéder peut être de mise lorsque le recours à une prestation serait limité par le montant de l'émolument.

L'importance de la distinction entre l'offre de prestations de base et les prestations commerciales ressort clairement de l'exemple de MétéoSuisse. Les prestations de base sont décrites dans la loi fédérale sur la météorologie et la climatologie et englobent entre autres choses les prévisions météorologiques en trois langues, la fourniture de données météorologiques, les informations de météorologie aéronautique et les informations météorologiques et climatologiques d'intérêt général. La fourniture de la plupart de ces prestations ne doit pas obligatoirement couvrir les coûts. En revanche, l'offre de prestations commerciales englobe des produits qui résultent d'une valorisation des informations de base. Les dépenses et les recettes concernant ces prestations sont budgétisées dans un groupe de produits distinct. La gestion de ces prestations dépend des conditions de la concurrence. Les prix doivent être calculés de manière à couvrir les coûts totaux. Ce principe a acquis un caractère obligatoire pour tous les offices GMEB en vertu de l'arrêt du Tribunal fédéral du 5 février 2001 dans l'affaire opposant le DFE à l'ISM (MétéoSuisse) sur une restriction illicite de la concurrence. Dans le mandat de prestations de MétéoSuisse, la part des prestations commerciales dans le chiffre d'affaires total est en outre limitée. Cette restriction sert à éviter de concurrencer de manière excessive les fournisseurs privés d'informations météorologiques.

Compte tenu de l'importance que revêt la présentation transparente de l'offre de prestations, le Conseil fédéral entend veiller au respect systématique de ce principe.

5.6 Stratégie quant à la possible externalisation de l'administration fédérale décentralisée

La question de savoir quelle place devait revenir au concept GMEB dans le cadre du débat en cours sur la privatisation a également été mise à l'ordre du jour. Le Conseil fédéral est d'avis que la GMEB n'est pas une étape transitoire qui doit impérativement déboucher sur une externalisation ou une privatisation. L'approche choisie vise bien plus à renforcer la gestion au sein de l'administration fédérale centrale. Cela ne signifie pas non plus que l'on doit exclure tout transfert de certains offices GMEB dans le 3^e cercle, et donc renoncer à l'adoption des principes de gestion de l'administration décentralisée. La question d'une externalisation ou privatisation éventuelle doit néanmoins être placée dans un contexte plus large. Le Conseil fédéral arrêtera sa position dans le cadre d'un rapport sur la stratégie à long terme, répondant ainsi à un mandat de la Commission des finances du Conseil national.

5.7 Harmonisation de la période du mandat de prestations avec la période du programme de la législature

Il serait souhaitable que la période du programme de la législature et celle du mandat de prestations se recouvrent. On assurerait ainsi que les objectifs fixés pour la période de législature dans le cadre d'une procédure «top-down» servent de norme à l'aménagement matériel des mandats de prestations. Il convient toutefois d'éviter aujourd'hui encore de synchroniser tous les mandats de prestations et d'harmoniser la procédure avec le programme de législature car les processus de décision du gouvernement et du Parlement ne doivent pas être surchargés par des pointes de travail difficiles à maîtriser. En revanche, il s'agit d'harmoniser matériellement les mandats de prestations – dans la mesure où cela se justifie – avec le contenu du programme de la législature et avec les objectifs annuels du Conseil fédéral (garantie de la cohérence de la politique du Conseil fédéral). Cette mesure concerne en premier lieu la stratégie globale et les principaux objectifs de résultats des mandats de prestations. L'extension du modèle GMEB dans l'administration fédérale accroîtra encore l'importance de cette harmonisation des contenus.

6 Vérification et développement ultérieur du modèle des quatre cercles

6.1 Définition de deux modèles de base pour le 3^e cercle

L'évaluation réalisée a montré que le 2^e cercle (modèle GMEB) n'était pas la solution idéale pour toutes les unités administratives nécessitant des réformes. Déjà par le passé, on a réalisé des concepts de gestion pour répondre à des exigences spécifiques dans certains secteurs d'activité et instituts (notamment à l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI) et à l'Institut suisse des produits thérapeutiques (rebaptisé Swissmedic), mais aussi dans le secteur des Écoles polytechniques fédérales (EPF). Ces solutions ont toutes en commun l'abandon de la gestion financière fondée sur des objectifs détaillés ayant été fixés par les instances politiques dans le cadre du budget annuel de la Confédération. Cette tâche sera assumée par d'autres organes, dont certains ont été nouvellement créés (p. ex. le conseil de surveillance

ou le conseil de l'institut). Ces solutions qu'il faut rattacher aujourd'hui au 3^e cercle se distinguent les unes des autres sur les plans institutionnel et juridique, mais aussi quant à leur gestion financière, sans que l'on puisse avancer de raisons convaincantes.

Pour des raisons juridiques (garantie de l'autonomie), la GMEB n'est pas non plus adaptée aux offices administratifs qui exercent une fonction d'autorité de surveillance, comme par exemple les secrétariats de la Commission fédérale des banques et de la Commission de la concurrence, ou l'Office fédéral des assurances privées (qui, outre des fonctions de surveillance, assume d'autres tâches dans le domaine des assurances privées). L'a négociation des ressources offre néanmoins la possibilité d'accorder à ces organes une marge de manœuvre accrue en matière de gestion. La convention sur les ressources permet de fixer de manière prospective entre le département compétent et l'autorité de surveillance les ressources nécessaires à l'exploitation ainsi que la marge de manœuvre nécessaire à la gestion des ressources financières et humaines. Elle peut être appliquée aux organes indépendants, dont les tâches sont définies dans la loi, qui n'admettent pas d'autorité supérieure spécialisée ou politique et qui n'ont pas la possibilité de gérer leurs prestations par mandat de prestations et accord sur les prestations comme le prévoit la GMEB. Une convention sur les ressources suffisamment détaillée garantit la transparence sur l'affectation des ressources requise pour le département et le Parlement.

On observe dans certaines unités administratives le désir d'éviter les contraintes liées à la GMEB et de passer directement dans le 3^e cercle, censé être plus facile à réaliser. Le Conseil fédéral considère donc qu'il est nécessaire de fixer des garde-fous et de rappeler que les exigences de la gestion d'entreprise du 3^e cercle vont bien au-delà de celles de la GMEB.

Si l'on tient compte du fait que des solutions spécifiques sont envisagées pour d'autres unités administratives qui font encore partie du 1^{er} cercle à l'heure actuelle, il faut être conscient du danger que représenterait un foisonnement de réglementations divergentes. Au vu de l'évolution rapide de la nouvelle gestion publique et des options de privatisation (partielle; 4^e cercle), il importe de faire en sorte que les formes d'organisation possibles des unités administratives du 3^e cercle, grâce à des normes ad hoc, ne dépassent pas certaines limites.

C'est pourquoi le Conseil fédéral recommande qu'on se tienne désormais à deux modèles de base [«Autorité de surveillance» et «Entreprises (institut, fondation) chargées d'un mandat public»] pour les futurs statuts du 3^e cercle. Un sondage réalisé dans les départements a montré que ces deux modèles suscitent un certain intérêt. Il conviendrait toutefois d'analyser plus en détail les possibilités de couvrir les besoins. Certains départements attendent une clarification rapide et des étapes de mise en œuvre concrètes. Il reste également d'autres points à clarifier dans le cadre de la mise en application des dispositions légales (en particulier l'art. 2 LOGA et l'art. 6 OLOGA).

Le Conseil fédéral a chargé le groupe de pilotage et la direction du projet GMEB de concrétiser, avec les offices administratifs concernés, les deux modèles de base pour le 3^e cercle et d'élaborer des propositions qui serviront à la mise en œuvre et à la future application du modèle des quatre cercles.

6.2

Développement ultérieur du modèle des quatre cercles

Les analyses entreprises en relation avec l'introduction de la GMEB et le réaménagement du 3^e cercle permettent de conclure que le modèle des quatre cercles doit être développé sous sa forme actuelle. L'adéquation de ce modèle comme approche pragmatique visant à la systématisation des principes de la gestion de l'administration (différentes exigences et solutions de gestion) est reconnue par tous les intéressés. On observe cependant aujourd'hui un certain rapprochement des 1^{er} et 2^e cercles (en particulier en cas d'introduction à plus large échelle de la GMEB) et une tendance à la convergence due à la consolidation des articles budgétaires envisagée pour le 1^{er} cercle dans le cadre du projet NMC. En comparaison, les différences qualitatives entre les 2^e et 3^e cercles sont nettement plus importantes. L'interface entre le 2^e et le 3^e cercle marque la séparation fondamentale entre l'administration centrale et l'administration décentralisée et le type de gestion de chacune d'elles selon la LOGA (art. 2 LOGA; art. 6 OLOGA).

La question de savoir si un service administratif doit être rattaché au 2^e ou au 3^e cercle doit être tranchée au niveau politique. Elle est liée à une décision de principe qui devra déterminer si l'administration fédérale doit continuer d'être gérée comme par le passé (1^{er} et 2^e cercles), ou si elle doit être gérée de manière accrue par des offices administratifs autonomes et décentralisés (3^e cercle). Le Conseil fédéral entend poursuivre l'examen de cette question.

7

Répercussions sur les dispositions légales en vigueur relatives à la GMEB

Les réglementations édictées dans le cadre du projet pilote GMEB se fondent essentiellement sur l'art. 38a LFC, qui autorise le Conseil fédéral, pour assurer l'efficacité des activités de l'administration dans les unités administratives chargées d'un mandat de prestations en vertu de l'art. 44 LOGA, à prévoir des dérogations aux principes régissant la tenue des comptes énumérés à l'art. 3 et à libérer les offices GMEB de l'obligation de formuler des demandes de crédits supplémentaires conformément à l'art. 17. Les expériences réalisées jusqu'ici ont montré que la formulation actuelle de l'art. 38a était suffisamment claire et qu'il n'était pas indispensable de la compléter par une ordonnance. Cet article constitue en outre une base juridique suffisante pour l'extension prévue de la GMEB à d'autres unités administratives. Les dispositions afférentes pourront continuer d'être consignées dans le Manuel de la GMEB et dans les Instructions de l'Administration fédérale des finances concernant les services de caisse, de paiements et de comptabilité. Il ne sera donc pas nécessaire d'édicter une ordonnance.