

Pilotage stratégique de la politique par le Conseil fédéral

Communication des Commissions de gestion des 16 et 26 février 2010; Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration du 15 octobre 2009

Avis du Conseil fédéral

du 21 avril 2010

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

Le Conseil fédéral a pris connaissance de la communication des Commissions de gestion (CdG) des 16 et 26 février 2010¹ et du rapport du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) du 15 octobre 2009². Conformément au souhait exprimé par les Commissions de gestion, il expose ci-après son avis, plus particulièrement en ce qui concerne l'optimisation du pilotage stratégique, que ce soit dans le cadre des prescriptions légales en vigueur (cf. ch. 5.4 du rapport CPA) ou dans l'hypothèse d'une modification de ces prescriptions (cf. ch. 5.5 du rapport CPA), et en ce qui concerne le rôle dévolu à la Chancellerie fédérale (cf. ch. 5.6 du rapport CPA).

1 Introduction

Les recommandations figurant dans le rapport du CPA coïncident partiellement avec des décisions et des mesures que le Conseil fédéral a engagées ou déjà mises en œuvre. Le 26 août 2009, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre la réforme du gouvernement. Dans ce contexte, il examine actuellement une série de propositions et de mesures visant à optimiser son activité gouvernementale. D'ici au second semestre de 2010, il approuvera un message additionnel relatif à la réforme du gouvernement. Le 18 septembre 2009, il a en outre décidé de réorganiser l'état-major de prospective et chargé la Chancellerie fédérale (ChF) de procéder à cette réorganisation. Il rejette par ailleurs trois des propositions du CPA et s'exprime à ce sujet au ch. 3.

Le Conseil fédéral souligne qu'il doit disposer de la liberté d'action nécessaire pour pouvoir adapter son action gouvernementale à l'évolution des circonstances. C'est pourquoi il renonce à se pourvoir d'instruments de planification et de contrôle surdimensionnés, dont les applications pratiques laissent d'ailleurs à désirer. En Suisse, les possibilités de gouverner sur la base de programmes pluriannuels sont très limitées. Ce type de gouvernance exigerait que les partis forment une coalition parlementaire pour éviter la fluctuation constante des équilibres majoritaires et des

¹ FF 2010 2803

² FF 2010 2807

priorités de l'agenda politique. Le travail du gouvernement doit en outre fréquemment se conformer aux décisions prises par le peuple en votation populaire.

En ce qui concerne les recommandations relatives à l'intégration des tâches et des ressources, le rapport du CPA se fonde de part en part sur l'hypothèse d'une direction administrative orientée sur les résultats. Or ce système n'a pas été introduit dans l'ensemble de l'administration fédérale. Les premiers pas dans cette direction ont été effectués par les offices qui connaissent la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). Le Conseil fédéral étudie actuellement trois variantes d'optimisation de la conduite de l'administration: la consolidation de la GMEB, son développement ciblé et une approche intégrée, axée sur les résultats, applicable à l'ensemble de l'administration fédérale («modèle de convergence»).

2 Optimisation du pilotage stratégique par le Conseil fédéral dans le cadre légal actuel

A. Renforcer la perspective stratégique de la politique du Conseil fédéral (ch. 5.4.2 du rapport CPA)

En 2009, la ChF, avec la participation de la Conférence des secrétaires généraux (CSG), s'est activement penchée sur la réorganisation de l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale (état-major de prospective) et, le 18 septembre 2009, a soumis une proposition correspondante au Conseil fédéral.

L'ancien mandat de l'état-major de prospective, établi et signé par le chancelier de la Confédération, datait de 1993. Il englobait pour l'essentiel les trois tâches suivantes:

- (a) «Défis – Evolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale»,
- (b) contrôle et pilotage des travaux du sous-groupe «Scénarios pour l'économie» et
- (c) établissement, test et gestion d'un système d'indicateurs de pilotage stratégique destinés au Conseil fédéral et à l'administration.

Entre-temps, ce mandat n'a été adapté ni aux modifications des bases légales ni aux missions supplémentaires définies par le Conseil fédéral dans le cadre de ses réponses à des interventions parlementaires. En l'absence d'une mise à jour, des critiques de plus en plus vives se sont élevées au sein de l'état-major de prospective et la pertinence du mandat a été mise en doute, vu les défis auxquels le Parlement, le Conseil fédéral et la ChF sont aujourd'hui confrontés et les besoins qui sont les leurs.

Le 18 septembre 2009, en se fondant sur les bases légales en vigueur et sur les résultats d'une évaluation interne effectuée par la ChF et par l'état-major de prospective, le Conseil fédéral a décidé de donner une nouvelle orientation à cet état-major et chargé la ChF de procéder à la mise en œuvre de cette réforme. Le nouvel état-major de prospective doit avoir pour tâche principale d'élaborer une analyse contextuelle de la situation, destinée à étayer le programme de la législature. Les milieux scientifiques doivent y être associés. La ChF et l'état-major de prospective reçoivent donc l'appui d'un partenaire externe (à savoir le Center for Security Studies de l'EPF de Zurich) pour élaborer l'analyse en question. Comme deuxième tâche prioritaire, l'état-major de prospective doit aider la ChF à développer le sys-

tème d'indicateurs de pilotage. Dans ce contexte, la CSG est appelée à jouer un rôle important à titre d'organe de conduite de l'état-major de prospective.

Conformément à l'art. 146, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl; RS 171.10), l'analyse contextuelle de la situation, qui doit servir de base au programme de la législature suivante, se fonde sur des indicateurs. L'analyse rend compte, d'une part, des objectifs atteints au cours des quatre années précédentes, et, d'autre part, met en évidence par l'analyse du contexte (modification de tendances, risques et potentialités de nature sociale, économique ou écologique) les nouveaux développements qui requièrent l'intervention de la politique fédérale. Grâce au rapport de l'état-major de prospective, le Conseil fédéral doit pouvoir reconnaître de manière précoce les principaux défis que notre pays doit relever et préparer à temps les décisions stratégiques qui s'imposent. Les opinions divergentes émanant d'experts internes ou externes à l'administration doivent être présentées en toute transparence. Le rapport devra couvrir un horizon temporel d'une douzaine d'années et ne pas dépasser 20 à 40 pages.

Le Conseil fédéral étudiera la mesure dans laquelle les propositions d'optimisation contenues dans le rapport du CPA du 15 octobre 2009 pourront être prises en compte dans le prochain programme de la législature déjà.

Il se prononce sur le lien entre programme de la législature et plan financier pour la législature au ch. B.

Dans son message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 639), le Conseil fédéral a d'ailleurs déjà signalé les liens étroits qui existent entre divers projets interdépartementaux importants, tels que l'examen des tâches, la stratégie pour le développement durable et la politique de la croissance (FF 2008 645).

B. Coordonner entre elles les tâches et les ressources du pilotage stratégique (ch. 5.4.3 du rapport CPA)

En matière de coordination de tâches et de ressources, le Conseil fédéral a déjà pris toute une série de mesures. Depuis qu'il a approuvé la révision partielle du 5 décembre 2008 (RO 2008 6455) de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC; RS 611.01), les projets financiers pluriannuels de grande portée doivent être coordonnés au niveau de leur planification, des délibérations et de leur adoption (art. 7, al. 2, OFC).

L'introduction d'une règle explicite concernant l'échelonnement temporel du programme de la législature et des projets financiers pluriannuels et périodiques a permis de renforcer les processus et les instruments de la planification à moyen terme et d'améliorer les conditions techniques qui permettent d'élaborer une politique financière et matérielle durable et cohérente. La nouvelle disposition vise les trois objectifs suivants: premièrement, les projets financiers doivent être coordonnés le mieux possible avec les objectifs du programme de la législature; deuxièmement, ces projets doivent être soumis au Parlement peu de temps après le message sur le programme de la législature; troisièmement, les nouveaux élus doivent pouvoir formuler leur opinion politique après les élections fédérales de 2011. La nouvelle réglementation s'applique aux projets pluriannuels et périodiques qui sont de grande portée. De l'avis du Conseil fédéral, cette dernière condition est remplie à partir d'un financement de 500 millions de francs. Le montant et la périodicité de ce type de

financement doivent pouvoir être contrôlés. Les huit domaines suivants sont notamment concernés:

- poursuite du développement de la politique agricole
- promotion de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI)
- convention de prestations et financement de l'infrastructure des CFF
- crédit-cadre concernant les contributions d'investissement destinées aux entreprises ferroviaires concessionnaires (ETC)
- poursuite de la collaboration technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement
- poursuite de l'aide humanitaire internationale
- poursuite du financement de mesures économiques et commerciales dans le cadre de la coopération au développement
- crédit-cadre concernant la poursuite de la collaboration avec les Etats d'Europe de l'Est et la CEI.

L'introduction d'un délai réglementaire maximum de six mois entre le message relatif au programme de la législature et les messages relatifs aux projets financiers de grande portée aligne les processus de planification et fait que le programme de la législature et les projets de financement sont élaborés en étroite corrélation et de façon largement simultanée. Par conséquent, les messages relatifs aux projets de financement peuvent être soumis au Parlement peu de temps après le message relatif au programme de la législature, au début de la première année de la législature en question, et, après leur adoption, déployer leurs effets à compter de la deuxième année. Avec la nouvelle coordination temporelle, il sera possible de soumettre au Parlement un train de mesures cohérent qui tiendra compte des aspects globaux aussi bien que sectoriels et des exigences financières aussi bien que matérielles.

Dans le cadre de son commentaire sur le prochain programme de la législature 2011 à 2015, le Conseil fédéral s'exprimera également sur l'amélioration de la coordination entre le programme de la législature et le plan financier de la législature.

C. Clarifier le pilotage annuel des objectifs (ch. 5.4.4 du rapport CPA)

Le Conseil fédéral entend s'en tenir aux procédures en vigueur concernant les objectifs des départements et de la ChF. Le priver de la possibilité de prendre connaissance de ces objectifs et, le cas échéant, de les modifier, équivaldrait à renforcer la départementalisation des activités gouvernementales. Le Conseil fédéral renvoie en outre à la communication que les deux commissions de gestion lui ont adressée en 2007 et dans laquelle elles avaient souligné l'importance des objectifs annuels du Conseil fédéral et des départements, de même que celle du rapport relatif à leur degré de réalisation. Elles soulignaient également le fait que les informations fournies par les objectifs et par le rapport de gestion des départements et de la ChF sont particulièrement importantes pour l'exercice de la haute surveillance parlementaire. Le Conseil fédéral juge donc essentiel de veiller lui-même, en tant que collègue, à la cohérence dans ce domaine.

D. Respecter la marge de manœuvre dont dispose le Conseil fédéral pour le pilotage stratégique (ch. 5.4.5 du rapport CPA)

Le Conseil fédéral partage le point de vue exposé au ch. 5.4.5 du rapport du CPA. D'une part, le Parlement doit accorder au Conseil fédéral une certaine marge de manœuvre pour son activité gouvernementale stratégique et exercer de façon mesurée ses droits parlementaires de haute surveillance sur les activités du gouvernement. D'autre part, le Conseil fédéral étudiera dans le cadre de la réforme du gouvernement les mesures qui pourraient lui permettre d'utiliser efficacement la marge de manœuvre dont il dispose dans l'exercice de son activité gouvernementale.

3 Optimisation du pilotage stratégique dans l'hypothèse d'une modification des bases légales

E. Optimisation dans le cadre de la séparation constitutionnelle des pouvoirs (ch. 5.5.1 du rapport CPA)

Une analyse plus approfondie est nécessaire pour déterminer dans quelle mesure une modification des bases légales permettrait d'optimiser le pilotage stratégique par le gouvernement et le Parlement; une proposition plus concrète devra préciser les lignes directrices de cette modification.

En règle générale, les mesures qui présupposent une adaptation des lois requièrent un horizon temporel allant du moyen terme au plus long terme, contrairement à ce que demandent les réformes qui peuvent être mises en œuvre dans le cadre légal en vigueur.

F. Politique cohérente, légitimée et bénéficiant d'une assise solide (ch. 5.5.2 du rapport CPA)

La Constitution fédérale (Cst.) ne précise pas la forme que doit prendre la participation du Parlement au pilotage stratégique. Elle prévoit que l'Assemblée fédérale participe aux planifications importantes des activités de l'Etat (art. 173, al. 1, let. g, Cst.) Conformément au droit antérieur appliqué pour la dernière fois en 2000 à l'occasion des délibérations relatives au programme de la législature 1999 à 2003, le Parlement participait à la planification en «prenant connaissance» du programme gouvernemental. Cette forme de participation ayant été considérée comme insatisfaisante, la LParl a été modifiée par l'introduction de l'arrêté fédéral simple relatif au programme de la législature. Conformément à la LParl, le Conseil fédéral devait soumettre à l'Assemblée fédérale au début de la législature «un rapport sur le programme de la législature, accompagné d'un projet d'arrêté fédéral simple relatif aux objectifs» (art. 146, al. 1, LParl, dans la version en vigueur jusqu'au 30 novembre 2007). Le 25 février 2004, le Conseil fédéral soumettait son premier rapport à l'Assemblée fédérale, comme le prévoyait la loi modifiée. Aucun arrêté relatif au programme de la législature 2003 à 2007 n'ayant pu être adopté, la loi a fait l'objet d'une nouvelle adaptation. La LParl et le règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RS 171.13) ont été modifiés de telle sorte qu'une majorité parlementaire variable, en fonction des thèmes abordés, puisse donner des directives contraignantes au Conseil fédéral pour fixer les objectifs législatifs à poursuivre et les projets législatifs à préparer (RO 2007 3773 5231). Dans cette perspective, on a renoncé au

vote final. La compétence décisionnelle du Parlement a en outre été élargie, dans la mesure où ce dernier peut se prononcer non seulement sur les objectifs en général, mais aussi sur les mesures concrètes nécessaires pour les atteindre. Ces modifications ont été appliquées pour la première fois au programme de la législature 2007 à 2011 et elles ont donné satisfaction (cf. arrêté fédéral du 18 septembre 2008 relatif au programme de la législature 2007 à 2011, *FF 2008 7745*).

G Pilotage stratégique conjoint, dans le respect des compétences du Parlement et du Conseil fédéral (ch. 5.5.3 du rapport CPA)

Les impératifs d'une direction efficace et efficiente de l'Etat posent des limites à la coopération entre les pouvoirs – ou à leur interaction réciproque – dans la mesure où les décisions doivent être prises à temps et les compétences clairement attribuées. Le Conseil fédéral est favorable à une répartition claire des compétences entre les pouvoirs. Il est d'avis que l'art. 180 Cst. lui confère la tâche de réaliser une planification d'ensemble cohérente et que le Parlement peut fixer différemment les priorités des planifications importantes lorsqu'il le juge nécessaire (art. 173, al. 1, let. g, Cst.).

Il estime inapproprié de confier au Parlement le soin d'élaborer les objectifs et les grandes lignes politiques sur lesquels le Conseil fédéral doit ensuite se fonder pour planifier les points essentiels, les mesures et les finances à moyen terme. La planification politique, qui fixe les objectifs politiques et stratégiques, est une fonction essentielle du pouvoir exécutif: indispensable à un Etat moderne, elle constitue une tâche gouvernementale du Conseil fédéral, ce que confirment d'ailleurs l'art. 180 Cst. et les art. 1 et 6, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). La planification politique ainsi comprise sert d'instrument de détection et de coordination précoces et fait partie de la conduite de l'Etat exercée par le pouvoir exécutif. Faire adopter la planification dans sa totalité par le Parlement conférerait à celle-ci une force légale incompatible avec sa nature même. De l'avis du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale dispose déjà d'un ensemble d'instruments suffisants pour participer au pilotage stratégique, sous la forme de l'arrêté fédéral simple relatif au programme de la législature.

La procédure appliquée au prochain programme de la législature 2011 à 2015 sera modifiée en ce sens que l'identification des potentialités et des risques ainsi que des tendances d'avenir dans tous les domaines politiques essentiels, qui forme la base de l'analyse contextuelle de la situation, relèvera certes en premier lieu des sept départements et de la ChF, mais sera complétée par le Center for Security Studies de l'EPFZ dans une perspective scientifique. La procédure descendante appliquée aux quatre derniers programmes de la législature, dans laquelle le Conseil fédéral entamait le processus de planification sur la base d'une séance spéciale et dirigeait donc la procédure dès le début en arrêtant les projets et les objectifs, a été étendue à un cercle d'experts externes. Cette procédure comporte des phases clairement structurées et repose sur les approches méthodologiques diverses de scientifiques de renom (approche dite de la «triangulation méthodologique»).

Le Conseil fédéral juge inadéquate la proposition avancée au ch. 5.5.3 du rapport du CPA, aux termes de laquelle le Parlement pourrait, le cas échéant, étayer son opinion politique au moyen d'interventions politiques. Il rappelle que l'ancien instrument de la «motion sur les grandes lignes» a été supprimé et remplacé par l'arrêté fédéral (Initiative parlementaire «Loi sur le Parlement», *FF 2001 3432*). Vouloir

compléter à nouveau le système actuel avec un instrument de cet ordre serait contradictoire. La suppression de la «motion sur les grandes lignes» a en outre permis d'empêcher que des préférences momentanées ou partisans ne prennent une importance démesurée par rapport à l'examen de l'ensemble de la planification.

H. Pilotage intégré par le biais des effets, des tâches et des ressources (ch. 5.5.4 du rapport CPA)

Le Conseil fédéral optimise depuis longtemps le pilotage intégré des tâches et des ressources. Concrètement, il s'est attaqué à la réorganisation du programme de la législature, à la coordination et à la synchronisation du programme de la législature avec les projets financiers pluriannuels, ainsi qu'à l'examen, d'ici fin 2010, de trois options pour l'optimisation de la conduite de l'administration (Rapport d'évaluation GMEB 2009, FF 2009 7151).

I. Recentrage sur l'essentiel des informations stratégiques destinées à la conduite des activités de l'Etat au moyen d'instruments de pilotage, de communication et d'analyse adaptés à chaque niveau et coordonnés (ch. 5.5.5 du rapport CPA)

L'élaboration des bases pour les objectifs et les lignes directrices politiques par le Parlement et la préparation subséquente de la planification à moyen terme des priorités politiques, des mesures et des finances par le Conseil fédéral n'est pas judicieuse et n'est donc pas retenue. Le Conseil fédéral estime que la détection précoce et la planification politique jouent un rôle central dans la conduite exercée par le pouvoir exécutif. Avec l'arrêté fédéral relatif au programme de la législature, l'Assemblée fédérale dispose déjà d'un instrument suffisant pour participer au pilotage stratégique (à ce sujet, cf. également le point G).

Comme évoqué aux points B et H, le Conseil fédéral a déjà pris et mis en œuvre plusieurs mesures visant à optimiser l'intégration des tâches et des ressources.

4 La Chancellerie fédérale, service d'état-major pour le pilotage stratégique de la politique (ch. 5.6 du rapport CPA)

La ChF constitue l'état-major général du Conseil fédéral et assiste de ses conseils le président de la Confédération. Dans ce rôle, elle conseille et assiste le Conseil fédéral dans les domaines de la planification, de la préparation des séances, de l'élaboration du rapport du Conseil fédéral sur les grandes lignes de la politique gouvernementale et du rapport de gestion, de l'organisation, de la coordination interdépartementale, de la conduite et du contrôle de l'administration fédérale, ainsi qu'en matière d'information, comme le prévoit l'art. 32 LOGA.

La demande aux termes de laquelle le Conseil fédéral est prié de renforcer le rôle de la ChF comme service d'état-major en matière de pilotage stratégique sera étudiée dans le cadre des propositions relatives à la réforme du gouvernement.

Veillez agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 avril 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova