



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Jean-Loup Chappelet

**Vers un modèle tridimensionnel du management
public et de la politique publique**

suivi de

Le nouveau modèle de gestion publique suisse

Working paper de l'IDHEAP 1/2018
Unité Management public et systèmes d'information



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

**Vers un modèle tridimensionnel du management public
et de la politique publique**

suivi de

Le nouveau modèle de gestion publique suisse

Jean-Loup Chappelet

Working paper de l'IDHEAP 1/2018

Unité Management public et systèmes d'information

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel de l'UNIL: <https://serval.unil.ch/>

Vers un modèle tridimensionnel du management public et de la politique publique

Jean-Loup Chappelet, IDHEAP, Université de Lausanne

Résumé

Cet article conceptuel propose un nouveau modèle tridimensionnel pour mieux distinguer le management public de l'analyse des politiques publiques, deux approches classiques de l'action publique. Ce modèle, orienté management public, s'inspire de six modèles bidimensionnels classiques de la littérature qui sont présentés, mais qui ne distinguent pas aussi clairement les préoccupations des managers publics de celles des analystes des politiques publiques. Il met en avant six critères importants (comme l'efficacité et l'efficacités) pour juger de la valeur du management public mené par les quatre principales parties prenantes propres aux systèmes démocratiques et qui sont associées au modèle proposé. Un deuxième modèle, esquissé à la fin de l'article et construit sur le premier, permet de clairement distinguer les prestations publiques (*ouputs*) des résultats attendus de politiques publiques (*outcomes*) tout en les mettant en relation avec les objectifs affichés de l'action publique, les besoins des administrés et les moyens ou ressources pouvant être mis en œuvre. Les deux modèles proposées permettent de clarifier les responsabilités du manager public, de celles du ministre (exécutif), du député (législatif) et de l'administré (peuple) dans la conduite de l'action publique.

Mots-clés

Prestations, objectifs, besoins, moyens, efficacité, efficacité, économie, acceptabilité, opportunité, qualité.

Abstract

This conceptual article presents a three dimensional model to help better distinguish public management from public policy analysis, two classical approaches to public affairs. This public management model is inspired by six well-known two dimensional models used in the literature which do not so clearly distinguish the main focus of public managers and of public policy analysts. It emphasizes six important criteria (such as efficiency and effectiveness) to judge the value of public management carried by the four main democratic system stakeholders associated to the proposed model. A second model, presented at the end of the article and building on the first model, clearly distinguishes the public outputs of management from the public outcomes of policy while relating these outputs and outcomes to public service objectives, citizen's needs and available means. Both models help clarify the public managers' responsibilities from those of the (executive) ministers, the members of parliament and the citizens in the conduct of public affairs.

Key words

Ouputs, objectives, needs, means, efficiency, effectiveness, economy, acceptability, opportunity, quality.

L'expression « management public » apparaît en Francophonie à la fin des années 1970 à la suite de son développement aux Etats-Unis (Poncelet 1979, Laufer et Burlaud 1980, Germann 1987). Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig fondent en 1983 la revue « Politiques et management public », soulignant ainsi le lien entre politique et management au service de l'action publique. Le mot « management » est d'ailleurs accepté par l'Académie française dès 1973. Avec le succès du néolibéralisme de Friedman et Hayek, l'expression « management public » devient très populaire dans les années 1990 en Europe et dans le reste du monde sous l'appellation anglophone de « New Public Management (NPM) » (par exemple, Hood 1991), aussi utilisée telle quelle en français (par exemple, Bezes 2007). Elle tend aujourd'hui à être supplantée par l'expression de « gouvernance publique » (par exemple, Schedler, Sonderegger et Müller 2011) ou de « gouvernance démocratique » proposée par la Banque mondiale (Bellina, Magro et de Villemeur 2008). Le management public avait lui-même fait de l'ombre à la « politique publique » et ses branches d'analyse et d'évaluation (par exemple, Müller 1990) qui, dès la fin de la deuxième guerre mondiale, domine la discipline « administration publique ». Cette discipline est prônée dès la fin du 19^e siècle par Woodrow Wilson (1887) et, plus généralement, la science administrative (Chevalier 1994) ou science de l'Etat qui vient du droit public (en résumant à l'extrême l'histoire de ces disciplines).

De nombreux modèles (c'est-à-dire, représentation graphique de concepts et de leurs liens) ont été proposés pour clarifier ces différentes approches. Six seront brièvement exposés ci-dessous. Cet article vise à proposer un nouveau modèle qui fait une synthèse de ces différentes approches tout en apportant un éclairage qui met en lumière les dimensions cruciales de l'action publique, ainsi que les principales parties prenantes du management public et de l'analyse des politiques publiques. Ce modèle se veut valable dans toute démocratie libérale où les administrés (particuliers ou organisations) ont leur mot à dire au travers d'un système représentatif (exécutif et législatif) et/ou de démocratie directe (du peuple). Il s'applique donc à l'étude du management public dans de nombreux pays qui pratiquent ce système dit démocratique, à quelque niveau que ce soit (local, régional, national, voire international). En conclusion, un deuxième modèle relatif à l'analyse de politique publique complète le premier modèle managérial et montre graphiquement le lien étroit entre management et politique publics.

Cet article conceptuel est organisé en quatre parties. La première présente brièvement, de façon critique, cinq modèles bidimensionnels (dans le plan) d'analyse de la performance de l'administration publique. La deuxième partie identifie quatre parties prenantes importantes du management public (manager public, ministre, député et administré) qui le distingue du management tout court (qui se préoccupe surtout des actionnaires et des clients) et met en avant un « triangle du manager public » inspiré du triangle de contrôle de gestion publique, sixième modèle conceptuel pris en considération dans cet article. La troisième partie propose, par analogie, des triangles propres aux trois autres parties prenantes principales de l'action publique. En assemblant les quatre triangles précités, la troisième partie propose un nouveau modèle sous forme d'un tétraèdre (solide à quatre faces), baptisé « tétraèdre du management public », et identifie ses six arêtes comme autant de critères importants pour le management public. Finalement, ce modèle est complété pour faire ressortir la différence entre management public et politique publique au service d'une action publique optimale, sous la forme d'un hexaèdre (solide à six faces) qui s'appuie sur le « tétraèdre du management public ». Une conclusion précise les apports de ces modèles tridimensionnels (dans l'espace) par rapport aux modèles bidimensionnels exposés dans les premières et deuxièmes parties.

1. Quelques modèles d'action publique

Pollitt et Bouckaert (2004 : 106) présentent un modèle classique (*input-output model*) très utilisé dans la littérature et qui a pour but, dans leur ouvrage, de permettre le commentaire de réformes managériales du secteur public (cf. figure 1). Il incorpore les objectifs et les besoins (liés aux problèmes socio-économiques qui se présentent aux pouvoirs publics et/ou pour lesquels un programme fait d'objectifs concrets est mis en place) et les résultats attendus des prestations publiques (résultats ou *outcomes* intermédiaires ou finaux). Il met aussi en avant les rapports entre ces différentes notions : efficacité, efficacité, économie ou pertinence (*relevance*, en anglais, dans le modèle), utilité et durabilité, tout en avertissant que ces termes n'ont pas toujours la même signification selon les auteurs. Nous adoptons ici les définitions de Pollitt et Bouckaert (2004) pour ces différents rapports précités. Dans un texte ultérieur, ces auteurs redessinent et rebaptisent ce modèle « cadre conceptuel de la performance [publique] » (Pollitt et Bouckaert 2011 : 16). Ils y ajoutent les rapports économie (*economy*) et effectivité du coût (*cost effectiveness*). Tout en utilisant ce modèle, Pollitt et Bouckaert (2011: 17) montrent ses limites et difficultés pour juger de la performance du secteur public. Le rapport entre besoins (*needs*) et moyens ou ressources (*inputs*) n'est pas identifié.

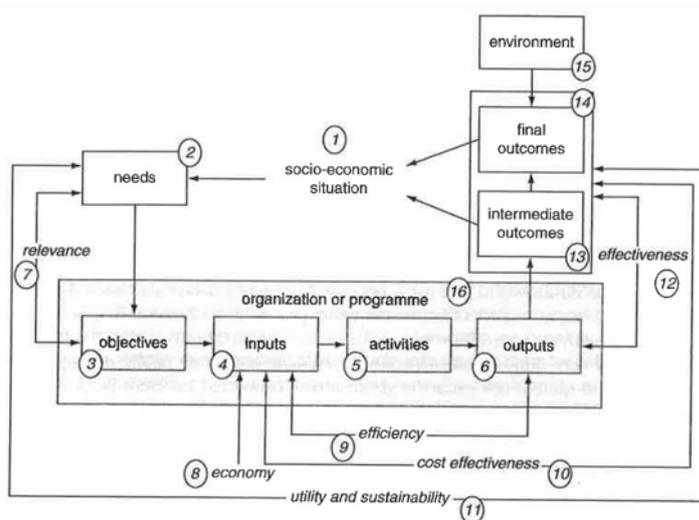


Figure 1 - Modèle input/output/outcome (Pollitt et Bouckaert 2011 : 16)

Ruëgg-Sturm (2004 : 24) développe le modèle dit de Saint-Gall autour de la chaîne de valeur bien connue de Michael Porter qui produit les prestations de l'organisme étudié vu comme un grand processus qu'il s'agit de manager. Il plonge cette chaîne de valeur dans un environnement PEST (politique, économique, social et technologique) dans lequel agissent les parties prenantes suivantes : gouvernement, médias, employés, clients, investisseurs, concurrents et fournisseurs, qui ont leur propre chaîne de valeur dont les prestations affectent l'environnement PEST. Ce modèle bidimensionnel voit toutes ces prestations, notamment publiques du « gouvernement » (une des parties prenantes identifiées, sans mention du législatif), comme autant d'inputs qui aident à produire les outputs de l'organisme étudié. En ce sens, il ne distingue pas le management public du management général et ne voit pas la nécessité d'analyser différemment les politiques publiques.

Knoepfel, Larrue et Varone (2006 : 261) proposent un autre modèle intitulé « objets et critères d'évaluation », centré sur l'analyse des politiques publiques, dans un ouvrage aussi préoccupé, conformément à son titre, par le pilotage des politiques publiques et donc par leur management. Ce modèle met en relation les éléments constitutifs d'une politique publique, depuis le problème social à résoudre jusqu'aux résultats (impact final) auprès des bénéficiaires de cette politique, en passant par les activités des acteurs consommant des ressources (ou moyens, selon une autre terminologie qui sera utilisée dans notre modèle), des prestations (*outputs*) et des effets/impacts (ou *outcomes*) intermédiaires auprès de « groupes cibles ». Le modèle définit cinq « critères » d'évaluation d'une politique publique : pertinence (rapport entre objectifs et problème social), effectivité (rapport entre objectifs et impacts), efficacité (rapport entre impacts et résultats), efficience productive (rapport entre moyens et prestations ou *cost effectiveness* selon Pollitt et Bouckaert 2011 :16) et efficience allocative (rapports entre moyens et résultats). Les auteurs estiment qu'il faut d'abord se poser la question – politique – de la pertinence, de l'effectivité, de l'efficacité, de l'efficience allocative et de l'efficience productive (à résoudre le problème social), puis seulement ensuite la question – managériale – de l'allocation optimale des moyens pour résoudre ce problème.

Staes et Thijs (2006) résument le modèle CAF (Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques – *Common Assessment Framework*) visant à mesurer la qualité dans le secteur public et qui est issu du modèle plus général EFQM (*European Foundation for Quality Management*). Le CAF vise à aider les organisations publiques à développer leur management sur la base de l'amélioration de neuf « éléments » ou processus à gérer : cinq relatifs aux « facteurs organisationnels » (leadership, ressources humaines, stratégie et planification, partenariats et ressources, gestion des processus et du changement); quatre liés aux « résultats » (auprès du personnel, des citoyens/clients, de la société, des performances clés) qui, en retour, renforcent les facteurs organisationnels (moyens ou *inputs*) via l'innovation et l'apprentissage de l'organisme. Aujourd'hui des milliers d'organismes publics européens utilisent ce modèle d'auto-évaluation qui ne s'intéresse pas directement aux prestations (*outputs*), mais aux résultats (*outcomes*), l'orientation résultats étant le premier des huit principes d'excellence du CAF. Ce modèle n'en demeure pas moins un modèle de mesure et d'amélioration de la performance et du management publics basé sur des objectifs définis au niveau de la stratégie et de la planification, ainsi que des moyens (ressources humaines et partenariats notamment) qui sont mis en œuvre. On retrouve dans ce modèle CAF les notions de moyens, objectifs, prestations et besoins qui sont mises en avant dans le modèle tridimensionnel du management public présenté ci-dessous.

Schedler et Eicher (2013 : 380) avancent un modèle qui combine rationalité politique et rationalité administrative, de la conception à l'exécution d'une politique, des objectifs à leur atteinte et à l'évaluation de leur efficacité. Ces deux rationalités se rencontrent sur l'idée d'une traduction d'une rationalité vers l'autre, prenant en compte les effets d'un programme d'action publique. Les auteurs de ce modèle mettent en avant plusieurs facteurs critiques de succès : création de coalitions, processus d'échanges discrets, formation de l'opinion, souci de l'image dans la population, intégration des groupes d'intérêt concernés (pour la rationalité politique) et (pour la rationalité administrative) légalité, légitimité démocratique, image auprès de la politique (pour s'assurer l'allocation de ressources), efficacité et efficience, protection de sa propre marge de manœuvre. Les auteurs critiquent leur propre modèle en affirmant : « Cette imbrication plus ou moins étroite des deux systèmes (administration et politique) démontre que le modèle dichotomique présenté ci-dessus n'est pas suffisamment solide. » (p. 380)

Le triangle du contrôle de gestion (DIRE 2002), déjà présenté par Santo et Verrier (1993 : 68), a été appliqué notamment lors de la mise en œuvre par l'administration centrale française de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) de 2001 qui visait idéalement à passer d'une logique budgétaire de moyens à une logique managériale de résultats (Rochet 2010, Rochet, Keramidas et Tiberghien 2010). Ce modèle lie objectifs fixés, moyens mis en œuvre et résultats obtenus comme trois sommets d'un triangle dont les côtés représentent l'efficacité, l'efficacités et ce qu'on pourrait appeler l'« économicité » (et que les auteurs nomment généralement la pertinence), pour respecter l'acronyme des « 3 E » bien connu dans la littérature anglophone. (L'économicité vise à mesurer si les mêmes objectifs peuvent être atteints avec des moyens différents, voire réduits.) Chacune de ces dimensions prise isolément est réductrice (Bartoli 2005). Si les objectifs ne sont pas atteints, est-ce la faute de l'inefficacités des prestations ou de la mauvaise économicité ou insuffisance des moyens, ou encore de l'inefficacités ?

En résumé, ces six modèles bidimensionnels font apparaître des notions importantes mais présentent des défauts. En particulier, ils arrivent difficilement à représenter la différence entre management public (orientation prestations) et politique publique (orientation résultats), deux approches importantes d'une action publique optimale. Afin de progresser, il semble nécessaire de se pencher sur les principales parties prenantes de l'action publique dans les systèmes démocratiques qui diffèrent sensiblement des parties prenantes de l'action commerciale privée.

2. Quatre parties prenantes principales du management public

Depuis Freeman (1984), la « théorie » des parties prenantes (*stakeholders*) s'est beaucoup développée en management, notamment en management stratégique (Freeman 1984). Elle s'applique aussi au management public (par exemple, Fouchet 1999 ; McAdam et al 2005) et aussi à l'analyse des politiques publiques, son concept d'« acteurs » étant similaire à celui de partie prenante au sens de Freeman. Les définitions de parties prenantes sont multiples, mais on peut les circonscrire aux groupes ou personnes « qui peuvent affecter ou sont affectés par la réalisation des objectifs de l'organisme. » selon la caractérisation de Freeman (1984).

Avec cette définition, les parties prenantes peuvent donc être très nombreuses. Mais, du point de vue de l'action publique, on peut identifier quatre parties prenantes particulièrement importantes qui peuvent être désignées en utilisant un langage le plus neutre possible: les managers publics (qui travaillent dans l'administration publique et ont un pouvoir de décision), les ministres (membres d'exécutifs gouvernementaux), les députés (membres de législatifs) et les administrés (particuliers ou organisations y compris entreprises, éventuellement organisés dans, ce qu'on nomme, la société civile). D'autres parties prenantes pour l'action publique, comme les médias, les lobbies, peuvent être identifiés mais peuvent aussi être rattachés à la société civile. Il est évident que les quatre principales parties prenantes mentionnées ci-dessus jouent un rôle dans tous les systèmes politiques démocratiques, rôle plus ou moins marqué selon les systèmes (par exemple, en Suisse, les administrés, s'ils peuvent voter, ont un pouvoir important dans le cadre du système dit de « démocratie directe »). Ces quatre parties prenantes principales jouent un rôle important pour la gestion de l'administration, ce qu'ont souligné de nombreux auteurs (par exemple, Pollitt 1993 ; Emery et Giaque 2005) sous le terme de managérialisme, c'est-à-dire la tendance des ministres, des députés et, parfois, des

administrés (aux travers de referendums et, éventuellement, d'initiatives) à se mêler de « micro manager » l'administration.

Même si le triangle du contrôle de gestion, présenté ci-dessus, concerne toutes les parties prenantes de l'action publique, il concerne au premier chef les managers publics (Santo et Verrier 1993 : 66) qui sont directement impliqués dans le management de l'unité chargée d'obtenir des résultats en fonction des objectifs et des moyens fixés de façon ultime par « le politique » (ministres et députés). Ce serait encore plus clair si ce triangle faisait le lien entre objectifs, moyens et prestations (plutôt que résultats), les managers publics étant (ou devant être) directement impliqués dans le management de leur unité qui doit produire ces prestations. On obtient ainsi un « triangle du manager public » (cf. figure 2) qui reprend les trois côtés du triangle de contrôle de gestion (efficacité, efficacie et économie). Les prestations (*outputs*) sont les services publics qui sont fournis aux administrés par l'administration en fonction d'objectifs (souvent fixés dans la loi ou par un programme législatif) et de moyens (*inputs*) attribués par le budget.

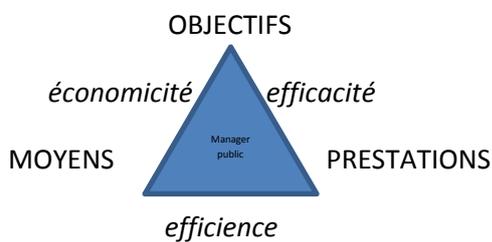


Fig. 2 - Le triangle du manager public

Ce triangle correspond à trois rôles principaux que devrait tenir un manager public : manager opérationnel, manager stratégique et préparateur du budget de son unité. Le management opérationnel correspond au souci d'efficacie, c'est-à-dire de « bonne » utilisation des moyens (sans gaspillage), le management stratégique au souci d'efficacité des prestations par rapport aux « bons » objectifs fixés et la préparation du budget des moyens, notamment humains et financiers, correspond à une des fonctions du management popularisées par Gulick (1937) et d'autres avec le « B » de l'acronyme POSDCoRB (*Planning, Organizing, Staffing, Deciding, Coordinating, Reporting, Budgeting*), à savoir la budgétisation qui est arrêtée avec le ministre concerné et proposée aux députés qui décident au final en tenant de l'économie des moyens par rapport aux objectifs.

3. Le tétraèdre du management public

Par analogie au triangle du manager public, on peut imaginer trois autres triangles correspondant aux trois autres parties prenantes principales de l'action publique, de la façon suivante.

Le triangle du ministre – c'est-à-dire membre d'un exécutif national, régional ou local – (figure 3) lie trois sommets : objectifs, prestations et besoins, ce dernier sommet étant, en principe, particulièrement important pour un membre d'exécutif qui doit théoriquement se préoccuper des besoins de ses administrés, parfois électeurs. (Les managers publics se préoccupent aussi des besoins, mais ces derniers sont d'abord le souci des ministres et députés dans un système représentatif.) Le triangle du ministre met en avant trois dimensions capitales de l'action publique : efficacité, opportunité et qualité. En effet, au-delà de l'efficacité partagée avec le triangle du manager, on peut

juger, par rapport aux besoins perçus ou exprimés, de ce que l'on peut appeler l'« opportunité » des objectifs et de la « qualité » des prestations pour désigner deux nouvelles dimensions de l'action publique. Ce dernier critère est peu présent dans les modèles présentés ci-dessus sauf dans le modèle CAF (issu des démarches qualité), alors que la qualité dans le secteur public fait l'objet d'une nombreuse littérature (par exemple, Emery 2009). Les besoins des administrés sont mis en avant dans le modèle de Pollitt et Bouckaert (2004 : 106), mais pas dans les autres présentés dans la première section.

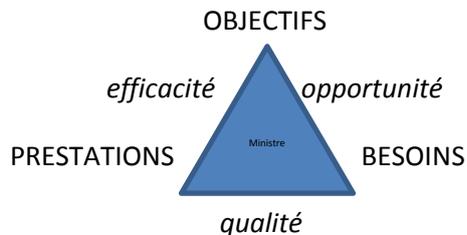


Fig. 3 - Le triangle du ministre

Ce triangle correspond à trois rôles principaux que devrait tenir un ministre : manager, stratège et politique (membre d'un gouvernement). Un ministre doit, en effet : 1) manager et assumer la responsabilité ultime de l'unité administrative placée sous sa responsabilité et de l'efficacité des prestations qu'elle délivre ; 2) fixer la stratégie et faire évoluer les objectifs en fonction des besoins des administrés et d'opportunités qui se présentent ; et 3) assurer la responsabilité politique de son ministère (et se faire éventuellement élire ou réélire), notamment en fonction de la qualité (perçue) des prestations délivrées aux administrés qui évaluent leur gouvernement.

Le triangle du député – c'est-à-dire membre d'un législatif national, régional ou local – (figure 4) lie trois sommets : objectifs, moyens et besoins, sans mentionner les prestations fournies par l'administration qui devraient moins être la préoccupation des députés que la fixation d'objectifs (de prestations) au travers de textes législatifs et l'attribution de moyens budgétaires. Les trois côtés du triangle font apparaître les critères d'économicité, d'opportunité et d'acceptabilité (des moyens attribués) qui doivent être jugés, au final dans un système représentatif, par le parlement (les députés) après considération de ces critères par les managers, et les ministres. L'acceptabilité (qui se traduira par des levées d'impôts ou taxes ou paiement d'émoluments, et/ou par des réaffectations de ressources en fonction de besoins) est fondamentale dans un système démocratique, mais rarement mise en avant dans les modèles d'action publique.

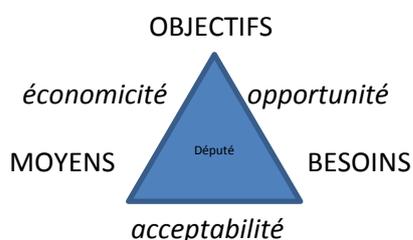


Fig. 4 - Le triangle du député

Ce triangle correspond à trois rôles principaux que devrait tenir un député : législateur, contrôleur (du gouvernement et de l'administration) et représentant des citoyens (ANQ 2015). Un député doit, en effet, voter (et parfois élaborer/amender) des lois et autres textes législatifs, contrôler leur bonne

application (haute surveillance du gouvernement et de l'administration qui rapportent au Parlement) et, bien entendu, représenter ceux qui l'ont élu, notamment « ses » administrés.

Le triangle de l'administré (figure 5) lie trois sommets déjà définis : prestations, moyens et besoins, que l'on retrouve dans les autres triangles mais qui sont particulièrement importants pour les administrés qu'ils soient des particuliers ou des organisations bénéficiaires, éventuellement membres de la société civile. De même, on retrouve (figure 5) les critères/paramètres d'efficacité, de qualité et d'acceptabilité qui sont importants pour les administrés et déjà présents dans les autres triangles, ce qui nous permettra de lier ces triangles entre eux ci-dessous (figure 6).



Fig. 5 - Le triangle de l'administré

Ce triangle correspond à trois rôles principaux que devrait tenir un administré : usager, contribuable et citoyen (Smith et Huntsman 1997). Un administré peut, en effet, bénéficier des prestations publiques en tant qu'usager, tout en les finançant parfois avec ses contributions (impôts/taxes ou émoluments), en tant que membre de la société civile et, s'il a le droit de vote, en tant que citoyen.

Mis ensemble, ces quatre triangles (figures 2 à 5) forment ce que l'on peut appeler le « tétraèdre du management public », un solide à quatre faces et quatre sommets : besoins, objectifs, moyens et prestations qu'il s'agit d'optimiser d'un point de vue managérial (figure 6), les quatre faces correspondant aux principales parties prenantes de l'action publique : manager, ministre, député et administré.

Un « bon » management public pourrait être défini comme celui visant à optimiser les critères représentés par les six arêtes du tétraèdre (en plus des classiques « 3 E ») : efficacité, efficacité, économie, opportunité, qualité et acceptabilité, sachant que des compromis doivent être faits par les quatre principales parties prenantes entre ces six critères, tout en ayant à l'esprit les quatre sommets. Comme le soulignait un député suisse, ancien manager public (chef d'un service cantonal) : « On peut être confronté à des éléments irrationnels qui vont au-delà du cadre d'analyse » des triangles des parties prenantes (Maire 2014).

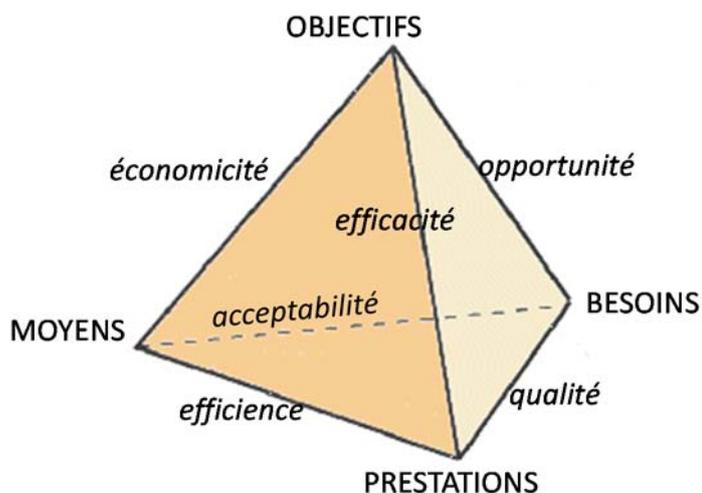


Fig. 6 - Le tétraèdre du management public

Ce modèle a l'avantage de reprendre la plupart des concepts des six modèles présentés ci-dessus plus quelques autres particulièrement importants, mais aussi d'articuler ces différents concepts dans l'espace, en trois dimensions, au lieu du plan utilisé jusqu'alors (en deux dimensions). Il ne prend toutefois pas en compte le concept de résultats (*outcomes*) qui concerne plus la politique publique que le management public et qui sera abordé dans la dernière partie de l'article.

Le tableau 1 résume les définitions des 4 sommets et 6 arrêtes utilisées dans le modèle.

Tableau 1 – Principales définitions

Concept	Traduction chez Pollitt et Bouckaert 2011	Définition
OBJECTIFS	OBJECTIVES	Buts managériaux à atteindre selon la loi et/ou la politique publique
MOYENS	INPUTS MEANS	Ressources humaines, financières et autres attribuées par le projet de budget et le budget finalement voté
PRESTATIONS	OUTPUTS	Produits (en général, services) de l'Administration pour l'administré
BESOINS	NEEDS	Manques identifiés de produits/services de l'Administration pour atteindre des objectifs
efficience	efficiency	Rapport entre moyens et prestations
efficacité	effectiveness	Rapport entre prestations et objectifs
�conomicit�	economy	Rapport entre objectifs et moyens
opportunité	relevance	Des objectifs par rapport aux besoins
acceptabilité	*	Des moyens par rapport aux besoins
qualité	quality	Des prestations par rapport aux besoins

*Rapport non défini dans le modèle de la figure 1 (Pollitt et Bouckaert 2011 : 16).

Il est aussi possible de donner une représentation du modèle dans un plan (cf. figure 7).

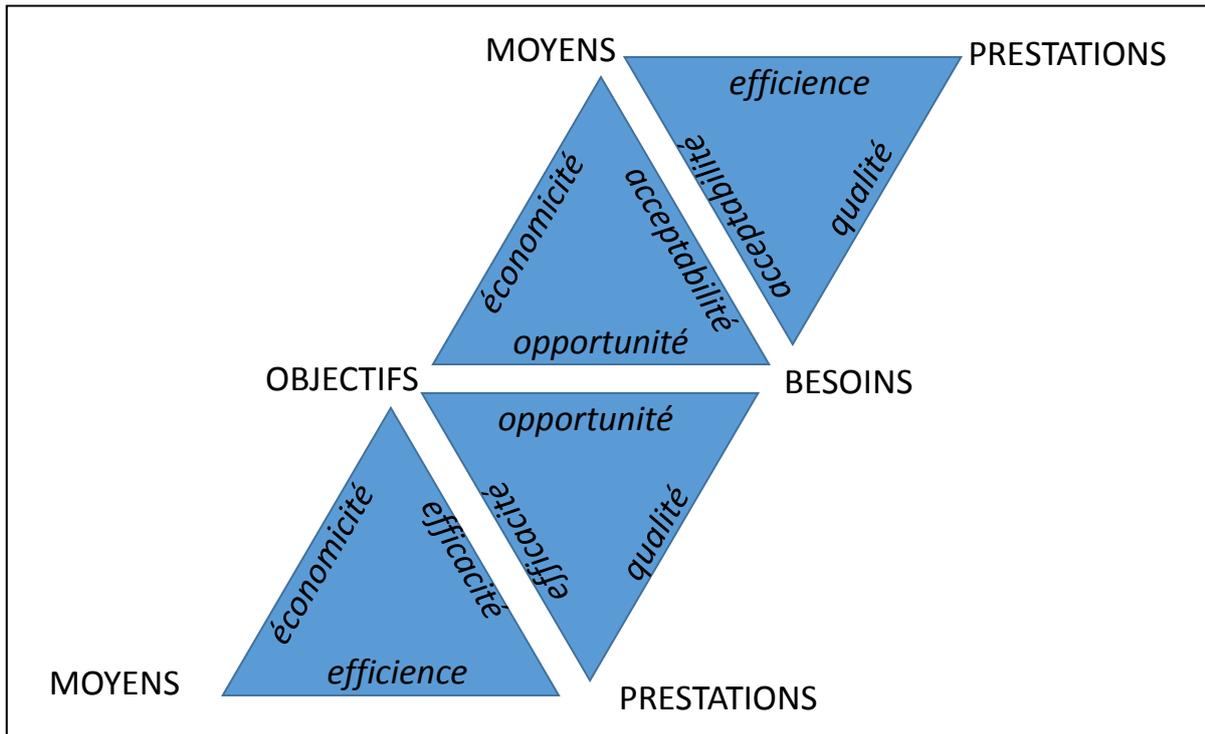


Fig. 7 – Les quatre triangles du manager public, du ministre, du député et de l’administré dans le plan

Dans ce qui suit, nous présentons un exemple basé sur le projet de budget (moyens financiers et humains/postes RH) de la République et Canton de Genève (un des 26 Etats souverains de la Suisse) qui est soumis par l’exécutif cantonal au parlement cantonal depuis 2013 selon 17 politiques publiques ou grands domaines d’action du Canton (par exemple, l’économie), découpés en 62 programmes ou groupes homogènes de prestations (par exemple, « L04 surveillance du marché du travail », dans la politique publique « Economie ») (RCG 2015). Ces programmes comprennent 176 prestations de l’administration. Chaque programme (ou politique publique) est doté de priorités politiques traduites en plusieurs objectifs managériaux assortis d’indicateurs visant à mesurer l’efficience, l’efficacité ou la qualité des prestations fournies par l’administration cantonale.

Par exemple, pour la politique « économie », un des objectifs du gouvernement cantonal, en 2015, était de « renforcer le dispositif de surveillance du marché du travail » (RCG 2015 : 268). Cet objectif politique se traduit par quatre objectifs managériaux avec indicateurs : 1) contrôle des dispositions légales en matière de conditions de travail ; 2) réduire le travail au noir ; 3) traitement rapide des demandes d’autorisations de travail pour les étrangers ; 4) contrôles pour la sécurité au travail. Ces objectifs sont mesurés sur quatre ans (2014-2017) avec des indicateurs et des cibles à atteindre pour 2017.

Le tableau 2 présente le premier objectif du programme « Surveillance du marché du travail » de la politique publique « Economie » de la République et Canton de Genève tel que défini dans son projet de budget 2016 (RCG 2015 : 284-285). Cet objectif est mesuré à l’aide de trois indicateurs respectivement d’efficience, d’efficacité et de qualité (RCG 2015 : 62), au sens des définitions données

ci-dessus. On voit que les indicateurs fixés pour 2016 (par le projet de budget) sont largement inférieurs à ceux atteints en 2014 (selon les comptes clôturés). En d'autres termes, si les comptes 2016 atteignent ou dépassent les indicateurs fixés dans le projet de budget 2016, le management du programme L04 de la politique publique « Economie » a été « bien » managé en 2016. L'efficacité, l'efficacite et la qualite sont même en augmentation par rapport à 2014 (les comptes 2015 ne sont pas disponibles au moment de la rédaction de cet article).

Tableau 2 – Objectifs et indicateurs du programme « Surveillance du marché du travail »

1 Faire respecter les dispositions légales en matière de conditions de travail dans les entreprises	Type d'indicateur	Projet budget 2016	Budget 2015	Comptes 2014	Cible 2017
1.1 Nombre de contrôles effectués, selon l'accord de prestations du SECO	efficacité	1600	1100	1907	1600
1.2 Nombre de contrôles effectués par inspecteur	efficience	128	138	233	128
1.3 Taux de récidive des infractions	qualité	5%	5%	2,26%	5%

Source : RCG 2015, p. 284-285 (extrait). SECO = Secrétariat d'Etat (fédéral) à l'économie

Les besoins, mentionnés dans le projet budget 2015 (page 268), sont de défendre les besoins du canton en matière de main d'œuvre étrangère (légale) tout en maintenant l'ouverture du marché du travail genevois et en se protégeant « contre la sous-enchère salariale et la concurrence déloyale ». Ces différents éléments peuvent se résumer par le tétraèdre suivant (figure 8).

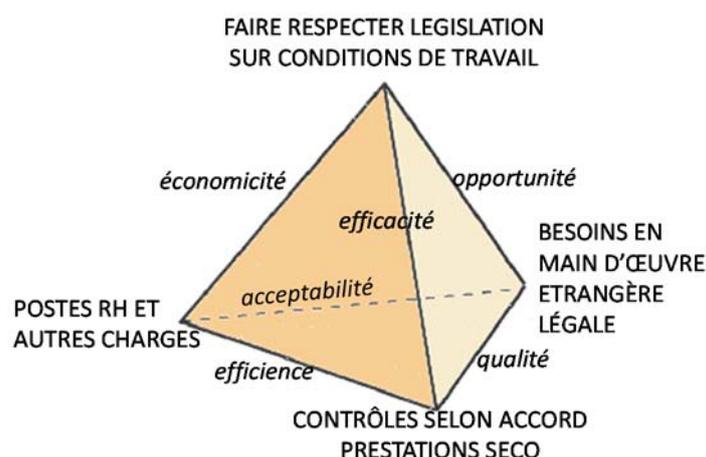


Fig. 8 – Le tétraèdre appliqué à la prestation « contrôles selon accord prestations SECO »

4. Modèle tridimensionnel pour la politique publique

Pour prendre en compte les résultats (*outcomes*) intermédiaires ou finaux d'une politique publique, il convient de faire apparaître le concept de « résultats » dans un autre modèle que celui présenté ci-dessus mais qui se basera sur le tétraèdre du management public puisqu'il est nécessaire de manager et piloter une politique en vue d'une meilleure action publique, c'est-à-dire de lier les approches management public et politique publique. Ceci est fait ici grâce à un hexaèdre, c'est-à-dire un solide à 6 faces et 5 sommets : besoins, objectifs, moyens, prestations et résultats (figure 9). Au cœur de cet hexaèdre se trouve le triangle de l'administré (particulier ou organisation) qui doit être au centre des préoccupations de toute action publique, notamment s'il est bénéficiaire de prestations publiques.

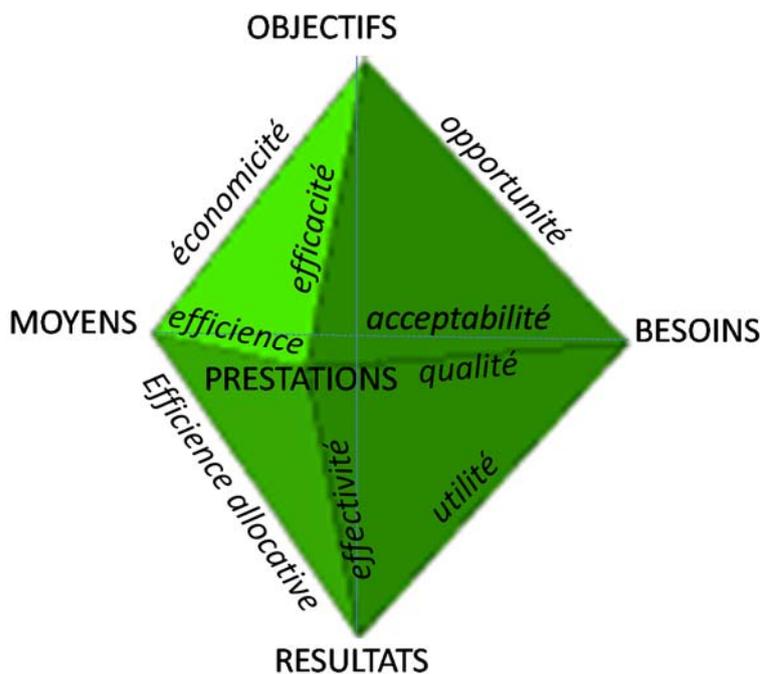


Fig. 9 – L'hexaèdre de la politique publique

On retrouve dans cet hexaèdre les différentes arêtes du tétraèdre plus trois nouvelles arêtes pointant vers les résultats. Le rapport entre moyens et résultats peut être appelé « efficience allocative » (selon Knoepfel, Larrue et Varone 2006 : 256). L'expression « efficience productive » (selon Knoepfel, Larrue et Varone 2006 : 258) ou « efficience » tout court (selon Pollitt et Bouckaert 2004 : 106) sera réservée au rapport entre moyens et prestations comme dans le tétraèdre du management. Reste le rapport entre besoins et résultats que l'on nommera « utilité » en reprenant le terme de Pollitt et Bouckaert (2004 : 106 et 2011 : 17). Le terme « effectivité » (ou *effectiveness or extent of impact*) sera réservé au rapport entre prestations (*outputs*) et résultats (*outcomes*) comme le suggère Pollitt et Bouckaert (2011 : 16), l'efficacité restant le rapport entre objectifs et prestations.

La figure 10 applique l'hexaèdre des politiques publiques à la politique « Economie » et au programme « surveillance du marché du travail » du Canton de Genève.

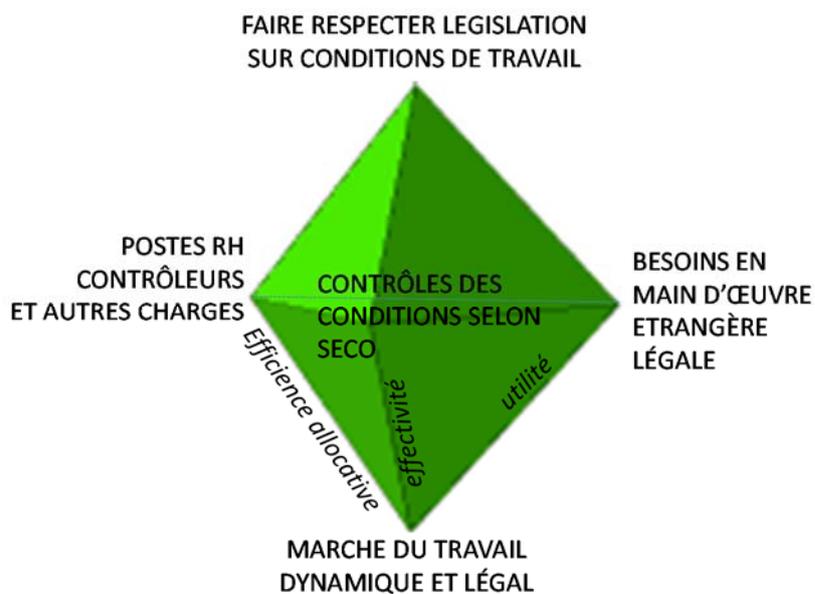


Fig. 10 – Hexaèdre d’une partie de la politique publique Economie (surveillance du marché du travail)

Conclusion

Le modèle du tétraèdre du management public met en avant le triple rôle de chacune des quatre parties prenantes principales. Il apporte quelques ajustements et comparaisons avec six autres modèles qui sont sensés schématiser l’action publique et, en particulier, les liens étroits entre management public et politique publique. Il est un sous ensemble du modèle tridimensionnel de l’hexaèdre des politiques publiques qui combine les deux approches (managériale et politique) qui vont de pair.

Au-delà du glissement sémantique actuel d’administration publique à gouvernance publique, le management public et/ou la politique publique restent en effet au cœur des préoccupations de ceux qui s’intéressent à l’action publique. Les critères proposés tant par le tétraèdre que l’hexaèdre vont au-delà de l’efficacité et de l’efficacités si souvent rabâchées. Ils ajoutent : économicité, opportunité, acceptabilité, qualité (pour le management public), efficacité allocative, utilité et efficacité (pour les politiques publiques). Tous ces rapports sont sûrement difficiles à calculer, mais leur mesure et donc leur utilité pourra être précisée par de futures recherches¹. Leur valeur heuristique devra être testée avec d’autres exemples pratiques que celui donné dans cet article. Ils sont toutefois le gage d’une vision holistique de l’action publique dans un système démocratique et d’une performance optimale du management public et de la politique publique menée.

¹ La méthode DEA (*Data Envelopment Analysis*) permet une mesure de l’efficacité dans le secteur public.

Références bibliographiques

- ANQ 2015) « La fonction de député », *Site internet de l'Assemblée nationale du Québec*. www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fonction-depute (consulté le 11 novembre 2016).
- Bartoli A. (2005) *Le management dans les organisations publiques*. Paris : Dunod, 2^e édition.
- Bellina S., Magro H. et de Villemeur V. (dir.) (2008) *La gouvernance démocratique : un nouveau paradigme pour le développement ?* Paris : Karthala.
- Bezes P. (2007) « Construire des bureaucraties wébérienne à l'ère du New Public Management ? ». *Critique internationale*, 35, pp. 9-29.
- Chevalier J. (1994) *Science administrative*. Paris : Presses universitaires de France QJ.
- DIRE (2002) *Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat, éléments de méthodologie*. Paris : Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, juin.
- Emery Y. et Giaque D. (2005) *Paradoxes de la gestion publique*. Paris : L'Harmattan.
- Emery Y. (2009) « Apports essentiels du management de la qualité au renouveau du modèle bureaucratique ». *La Revue de l'innovation dans le secteur public*, Vol. 14(3), article 2.
- Fouchet R. (1999) « Performance, service public et nouvelles approches managériales ». *Politiques et management public*, 17(2), pp. 35-49
- Freeman R. E. (1984) *Strategic Management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- Germann R. E. (1987) « L'amalgame public-privé: l'administration para-étatique en Suisse ». *Politiques et management public*, 5-2, pp. 91-105.
- Gulick L. (1937) "Notes on the Theory of Organization" in *Papers on the Science of Administration*, pp. 191-1955. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Hood C. (1991). "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*. 69. pp. 3–19.
- Knoepfel, P., Larrue, C. et Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich: Ruediger Verlag.
- Ladner A. et al. (2013) *Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne : PPUR.
- Laufer R. et Burlaud A. (1980) *Management public: gestion et légitimité*. Paris : Dalloz.
- McAdam R., Hazlett S. A. et Casey C. (2005) "Performance management in the UK public sector: addressing multiple stakeholder complexity". *International Journal of Public Sector Management*, 18(3), pp. 256-273.
- Maire J.-A. (2014) « Logiques politiques et administratives dans la conduite d'une organisation publique », *intervention lors du cours Management des organisations publiques*, Lausanne : IDHEAP, 2 mai.

- Muller P. (1990) *Les politiques publiques*. Paris : Presses universitaires de France QSJ.
- Pollitt C. (1993) *Managerialism and the public services*, 2nd edition. Oxford : Blackwell.
- Pollitt C. et Bouckaert G. (2004) *Public Management Reform*. Oxford : Oxford University Press.
- Pollitt C. et Bouckaert G. (2011) *Comparative public management reform: a comparative analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Poncelet M. (1979) *Le management public*. Montréal : Les presses de l'Université du Québec.
- Rochet C. (2010) *Politiques publiques : de la stratégie aux résultats*. Bruxelles : De Boeck.
- Rochet C, Keramidis O, Tiberghien B, (2010), «Management des services publics et pilotage de la performance: Vision en contre-plongée de la LOLF», *Revue Pyramides*, n°19, Septembre.
- Ruëgg-Sturm J. (2004) *Management : le nouveau modèle de l'université de Saint-Gall*. Bern : Haupt.
- RCG (2015) *Projet de budget 2016*. Genève : République et Canton de Genève, Tome 1.
<http://ge.ch/finances/projet-de-budget-2016> (consulté le 11 novembre 2016).
- Staes P. et Thijs N. (2006) « Le management de la qualité : un instrument de réglementation Européenne 'par le bas' », *Revue française d'administration publique* 2006/3 (no 119), pp. 493-513. DOI 10.3917/rfap.119.0493
- Schedler K. et Eicher A. (2013) « Rapports entre l'administration et la politique » in *Manuel d'administration publique suisse* (Ladner A. et al Eds.). Lausanne : PPUR, pp. 369-385.
- Schedler K., Sonderegger R. et Müller R (2011) *Public Corporate Governance: Handbuch für die Praxis*. Bern: Haupt.
- Smith G. E. & Huntsman C. A. (1997) "Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centred Perspective." *Public Administration Review*, Vol. 57, No 4 (July/August), pp. 309-318.
- Wilson W. (1887). "The Study of Administration." *Political Science Quarterly*. Vol. 2, No. 2 (June), pp. 197-222.

Le nouveau modèle de gestion publique suisse

Jean-Loup Chappelet, IDHEAP, Université de Lausanne

Résumé

Cet article présente le nouveau modèle de gestion publique (NMG) mis en œuvre dans l'administration fédérale suisse depuis 2017 et son prédécesseur le modèle GMEB (Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire), ainsi que son application à l'Office fédéral de la topographie swisstopo.

Mots-cés

Prestations, enveloppe budgétaire, management public, effectivité, efficience allocative.

Le besoin de recherches et d'enseignements universitaires en administration publique a été pleinement reconnu en Suisse dans les années 1980 avec la création, en 1981, de l'IDHEAP (Institut de hautes études en administration publique) par parallélisme pour le secteur public avec ce qui s'appelle aujourd'hui l'IMD (*Institute for Management Development*) créé, trente ans plus tôt, par le même visionnaire, Enrico Bignami, pour les besoins d'entreprises privées comme la multinationale suisse qu'il dirigeait alors, à savoir Nestlé (Marion 2004). Les années 1990 voient fleurir en Suisse, comme dans de nombreux autres pays, la Nouvelle gestion publique (NGP, traduction plus ou moins officielle en Suisse de *New Public Management*). On peut même dire que la Suisse est un des principaux lieux d'expérimentation des nombreuses approches managériales inspirées par cette NGP aux niveaux local, cantonal et fédéral (Steiner, Ladner & Reist, 2014). Au début du 21^e siècle, le paysage de la gestion et du management des organisations publiques suisses a beaucoup évolué sous le coup de ces nouvelles approches même si toutes n'ont pas été couronnées de succès (Emery & Giaouque 2008).

En 2017, la Confédération suisse a introduit un Nouveau modèle de gestion (NMG) pour mieux gérer l'administration fédérale et « permettre d'accroître la transparence et de faciliter le pilotage à tous les niveaux. » (AFF 2017). Ce modèle est censé être applicable à toutes les unités administratives fédérales. Il convient donc de mieux le connaître, voir comment il est appliqué en pratique et d'imaginer s'il peut inspirer une nouvelle façon de gérer l'action publique non seulement fédérale, mais aussi dans les cantons et les communes suisses, comme l'a fait en son temps l'omniprésent mouvement de la NGP. Le NMG sera-t-il le « Swiss way of management » dans le secteur public pour reprendre le titre d'un ouvrage bien connu dans le secteur privé suisse (Bergmann 2000) ?

Pour répondre en conclusion à cette interrogation, nous ferons tout d'abord un bref historique des approches induites par la NGP dans l'administration fédérale, notamment le modèle GMEB, qui inspire le nouveau modèle. Nous décrivons ensuite les particularités de ce Nouveau modèle de gestion (NMG) et en quoi il est « nouveau » par rapport à d'autres approches suisses et étrangères. Enfin nous examinerons le cas particulier d'un office de l'administration fédérale qui a été un des premiers à l'appliquer, comme il fut un des pionniers d'un modèle précédent (GMEB), à savoir l'Office fédéral de topographie, connu sous le nom de swisstopo.

Le modèle GMEB et les approches inspirées par la NGP dans l'administration fédérale

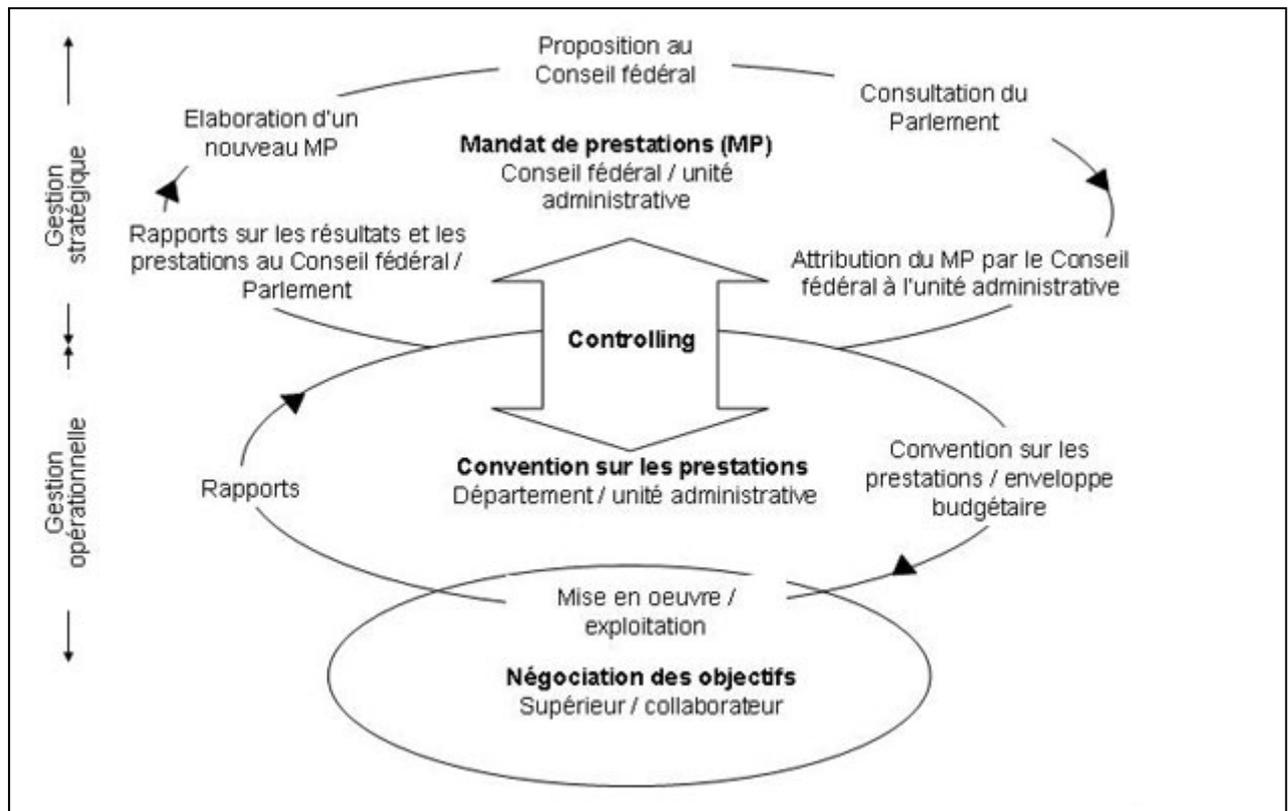
Alors que les premières vulgarisations et applications du New Public Management apparaissent en Suisse aux niveaux locaux et cantonaux (par exemple, Delley 1994 ; Schedler 1995), la Confédération (Etat fédéral suisse) lance en 1997 le programme GMEB (Gestion par Mandat de prestations et Enveloppe Budgétaire) ou FLAG (Führen mit LeistungsAuftrag und Globalbudget) en allemand pour mieux gérer l'Administration fédérale (AF) avec une orientation vers des performances mesurables. Après une phase pilote, le programme GMEB a été appliqué à une vingtaine d'unités administratives fédérales dès 2002. AFF (2006) donne une vue d'ensemble du programme et des offices qui l'appliquaient alors.

En 2009, la Confédération publie une évaluation globalement positive de cette expérience de grande ampleur conformément aux engagements pris devant le Parlement lors de l'institutionnalisation du modèle à l'occasion d'une révision de la LOGA (Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration) et de la LFC (Loi sur les finances de la Confédération), en 2004. Douze ans après ces premières applications, environ un tiers des unités de l'AF applique le modèle GMEB dont l'Office fédéral du sport, l'Office fédéral des routes, et l'Office fédéral de topographie (swisstopo) pour n'en citer que trois parmi les 23 unités concernées, représentant environ un sixième de l'AF et 30% de ses dépenses.

Le modèle GMEB repose sur l'élaboration par chaque unité administrative concernée d'un mandat de prestations qui précise les objectifs à atteindre par l'unité pour les années qui viennent et les critères à atteindre pour ces objectifs. Après que le Conseil fédéral (gouvernement) et le Parlement aient confirmé les objectifs stratégiques, les prestations à fournir et l'enveloppe budgétaire, le mandat est confié à une unité administrative pour être réalisé opérationnellement sous forme d'une convention annuelle de prestations. La figure 1 illustre le fonctionnement du modèle GMEB. Elle est inspirée du modèle de Schedler (Schedler et Eicher 2013 : 380) qui résume toute une série d'approches NGP ou NPM en Suisse pour combiner gestion politique et gestion administrative en traduisant une rationalité vers l'autre au travers des prestations d'une unité.

Ce modèle permet au département auquel appartient l'unité et à son chef (un des sept ministres suisses, membre du Conseil fédéral) de recevoir régulièrement les informations dont il a besoin pour juger de l'atteinte des objectifs et, si nécessaire, corriger la gestion de l'unité, puis pour revoir le mandat de prestations à son terme (généralement après 4 ans) en liaison avec l'unité. En Suisse, les ministres sont en effet les chefs de l'ensemble des unités administratives de leur département, en particulier de la dizaine d'offices qui y sont généralement regroupés. La conversion de la rationalité politique en rationalité administrative effectuée par la GMEB (figure 1) s'arrête néanmoins aux prestations. Elle ne va pas jusqu'à évaluer les résultats visés par l'action publique. Nous verrons que le Nouveau Modèle de gestion (NMG), mis en œuvre depuis 2017 et présenté ci-dessous, s'y attaque.

Figure 1 : Fonctionnement du modèle GMEB



(source : www.flag.admin.ch/f/themen/1-3-1modell.php)

Selon le site dédié de l'administration fédérale, les quatre principes suivants sont mis en œuvre par le modèle GMEB (www.flag.admin.ch/f/themen/1-1-4entstehung.php) :

- « - Séparation de la gestion stratégique et de la gestion opérationnelle, mise en place d'instruments de gestion;
- Transformation d'une gestion axée sur les ressources (gestion de l'*input*) en une gestion axée sur les prestations (gestion de l'*output*);
- Transformation des unités administratives en centres de prestations assumant une responsabilité des résultats accrue et bénéficiant d'une autonomie d'exploitation étendue;
- Introduction d'éléments relatifs au marché et à la concurrence. »

L'auto-évaluation conduite en 2009 (CF 2009 : 7152) concluait que les unités administratives où la GMEB a été introduite sont satisfaites et ne voudraient pas revenir au modèle antérieur car la GMEB leur permet de disposer d'une planification intégrée plus transparente des moyens et des tâches qui permet un *controlling*² par les organes compétents. Les départements, qui sont responsables des

² Selon le *Glossaire des termes d'évaluation* de l'Office fédéral de la santé publique publié en 2005 (page 5), « Le *controlling* est une tâche centrale de gestion destinée à fournir une base solide d'information pour aider à

unités administratives, sont également satisfaits et trouvent que la GMEB facilite leur management politique. Comme un nouveau modèle comptable de la Confédération était simultanément mis en place, les départements trouvent néanmoins qu' « il existe donc encore un important potentiel d'amélioration » pour mieux lier GMEB et ressources financières. »

Une grande majorité des parlementaires sont également satisfaits même si certains (Rey 2005) trouvent que la GMEB « renforce la position du Conseil fédéral et de l'administration au détriment de la souveraineté budgétaire du Parlement. » Ils insistent, pour mieux contrôler les dépenses, sur le respect strict des principes de la spécialité³ des lignes budgétaires et de l'annualité. Le groupe socialiste propose toutefois d'approfondir l'utilisation du modèle GMEB, notamment en vue de mieux prendre en compte les effets attendus au-delà des dépenses réalisées.

L'auto-évaluation (CF 2009) constate notamment que, au-delà de l'efficacité, l'efficacités et l'économicité de l'AF est mieux prise en compte grâce à la GMEB:

« La fixation d'objectifs sur la base de modèles axés sur l'*efficacité* a un effet motivant sur les collaborateurs, car elle leur permet de mieux mesurer l'importance de leur contribution aux performances de leur office. Le développement de l'orientation vers les résultats et les objectifs est une tâche permanente de la gestion de l'administration et du personnel, y compris en dehors du modèle GMEB;

– *économité*: les collaborateurs des unités GMEB estiment qu'ils sont plus conscients des coûts que ceux des secteurs non GMEB. Pour autant, l'examen de l'évolution des ressources ne met en évidence aucune différence significative. C'est pourquoi il y a lieu d'accorder une plus grande attention à l'application d'indicateurs concrets de l'*économité*;

– enveloppe budgétaire: la marge de manœuvre laissée aux unités administratives en matière de gestion opérationnelle est l'un des grands avantages de la GMEB. Or, cette marge de manœuvre résulte essentiellement du principe de l'enveloppe budgétaire, qui incite par ailleurs les unités à exécuter leurs tâches de façon économique [*ou efficiente*]. L'enveloppe budgétaire ne déploie toutefois pleinement ses effets que combinée avec des indicateurs mesurables. »

On retrouve dans cette citation et dans l'approche GMEB les fameux 3 E (Efficacité, Efficacités et Economicité (ou, parfois, pertinence) ou, en anglais, Efficiency, Efficacy and Economy) du « triangle du contrôle de gestion » (MFP 2002) qui lie objectifs, moyens et prestations (et réalisations intermédiaires ou, en anglais, *intermediate outcomes*) et met en avant trois mesures de la performance commençant par un « E ». (cf. figure 2).

la prise de décision. Il oriente tout le processus de planification et de gestion d'une organisation. Il inclut la sélection, la collecte, l'analyse et l'interprétation des données pertinentes par rapport aux buts et objectifs de l'organisation et aux procédures mises en place pour atteindre ces fins. L'analyse prend en compte les indicateurs quantitatifs et qualitatifs définis pour mesurer l'atteinte des différents ensembles d'objectifs. » (Le *controlling* est un terme anglophone utilisé en Suisse, mais qui se équivalut en anglais à « performance management »).

³ La spécialité est un des grands principes des finances publiques (avec ceux d'annualité, d'unité, d'universalité et de sincérité). Elle consiste à ce que chaque crédit d'un projet de budget public ait une destination claire, ce qui fait que l'exécutif ou l'administration ne peut la modifier sans l'aval du législatif.

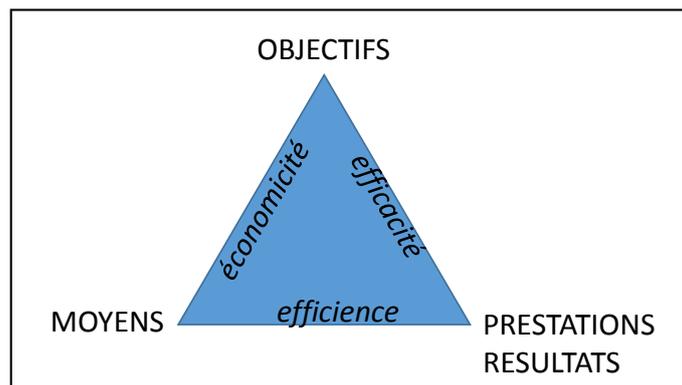


Fig. 2 - Le triangle du contrôle de gestion

La GMEB reflète la tendance générale observée au tournant du siècle pour ces modèles intégrés de management public qui lient ces trois sommets du triangle de gestion. Les modèles orientés prestations et résultats (*Wirkungsorientierte Verwaltung* en allemand) sont aujourd'hui très répandus dans les administrations des cantons suisses et à l'étranger. Ils sont très similaires à des modèles de management dans le secteur privé, sauf que dans les entreprises (privées) les managers n'ont pas à partager leurs responsabilités avec des exécutifs et législatifs, voire des citoyens (cf. le « tétraèdre du management public » qui lient les quatre faces de ce solide aux quatre parties prenantes principales du management public chez Chappelet, 2013 ou dans l'article précédent de ce Working paper). On peut résumer ainsi leurs cinq principales caractéristiques :

- Orientation vers les tâches et *prestations* à réaliser par l'administration pour son *efficacité*
- Coordination des tâches et des *moyens* (via budgets)
- Enveloppes budgétaires par groupes de prestations pour donner plus d'autonomie et responsabilité aux unités administratives dans la réalisation de leurs tâches sur la base d'*objectifs*
- Attribution de mandats de *prestations* à l'administration
- Mesure de la performance au travers du contrôle de gestion et des évaluations.

A la suite de l'auto-évaluation de la GMEB en 2009, le Parlement a suivi le Conseil fédéral en 2010 dans sa volonté de généraliser le modèle GMEB à l'ensemble de l'AF en le refondant en un nouveau modèle plus axé sur les résultats que sur les prestations et mieux lié aux moyens financiers qui resteront attribués de manière globale. « Dans cette optique, planification et comptes rendus seront redéfinis de fond en comble pour se conformer à une approche intégrée axée sur les résultats. Les moyens et les prestations seront rapprochés de façon visible, et les crédits du domaine propre de l'administration seront globalisés. La conduite politique se focalisera davantage sur les objectifs à moyen terme, mais le budget annuel restera la référence financière décisive. » (Communiqué du Conseil fédéral du 20 novembre 2013 : www.efd.admin.ch/efd/fr/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-51039.html). Ce nouveau modèle de gestion (NMG) est présenté dans la section qui suit.

Le nouveau modèle de gestion (NMG) fédéral

A la suite de l'introduction d'un nouveau modèle comptable fédéral, l'AF a éprouvé le besoin d'améliorer la gestion budgétaire en l'orientant, au-delà de la réalisation de prestations et de leur efficacité, sur l'accomplissement de résultats effectifs en fonction d'objectifs politiques, autrement dit de faire du *performance budgeting (and auditing)* comme cela se pratique de plus en plus dans les entreprises privées.

Cette approche, baptisée Nouveau modèle de gestion (NMG) ou *Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung* (NFB) en allemand, a été introduite en 2017. Elle s'appuie sur la GMEB et accompagne le contrat de prestations et le budget traditionnel d'un « Plan intégré des tâches et des finances » (PITF) qui est une nouvelle façon de présenter le budget d'une unité donnée selon ses groupes de prestations et leurs enveloppes budgétaires avec les objectifs politiques à atteindre, ainsi que les indicateurs et valeurs cibles pour les quatre années à venir. Les départements et unités administratives conviennent ensuite d'une convention de prestations avec les objectifs opérationnels relatifs à leurs projets et groupes de prestations (de un à cinq maximum, en principe), accompagnés de deux enveloppes budgétaires (l'une pour leurs charges, l'autre pour leurs revenus). En d'autres termes, la partie politique du mandat de prestations figurera dans le budget assorti d'un PITF – permettant ainsi un meilleur contrôle du Parlement–, tandis que la partie opérationnelle sera incluse dans la convention annuelle de prestations passée entre l'unité et son département –pour un meilleur contrôle par le chef de département–. Le mandat de prestations selon la GMEB comprenait des informations concernant à la fois le pilotage politique et le pilotage opérationnel qui sont désormais bien distingués.

L'approche NMG repose sur cinq documents/instruments (CF 2013) :

- Le Plan financier de la législature (PFL) établi, avec le programme (politique) de législature, par le Conseil fédéral au début d'une législature du Parlement pour fixer les priorités à 8-10 ans, notamment en matière de dépenses budgétaires à prévoir. (Le Parlement est élu pour 5 ans.)
- Le budget (annuel) de la Confédération complété, pour chaque unité administrative, d'un PITF (Plan intégré des tâches [à accomplir] et des finances [attribuées à cet effet]) qui décrit les projets pluriannuels en cours, les groupes de prestations avec leurs objectifs et valeurs cibles à atteindre. Ce document est soumis au Parlement qui peut l'amender selon les règles prévues par la loi sur le Parlement ou la loi sur les finances.
- Une convention de prestations par unité, conclue chaque année entre le Chef (politique) de département et le Chef (administratif) de l'unité qui en fait partie, pour fixer les objectifs annuels à atteindre par rapport aux groupes de prestations et projets mentionnés dans le PITF.
- Des enveloppes budgétaires et des règles qui permettent de constituer des réserves et/ou de transférer des crédits d'un groupe de prestations à l'autre (comme dans la GMEB).
- Une comptabilité analytique de l'administration fédérale qui assure la connaissance des coûts des prestations et permet de contrôler les comptes.

La figure 3 résume les rapports entre ces différents instruments de gestion et de planification du NMG (source : AFF, *Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale NMG*, Administration fédérale des finances, n.d.: page 2). Le NMG insiste donc sur le pilotage (politique) des tâches (opérationnelles) au travers de la procédure budgétaire qui reste annuelle.

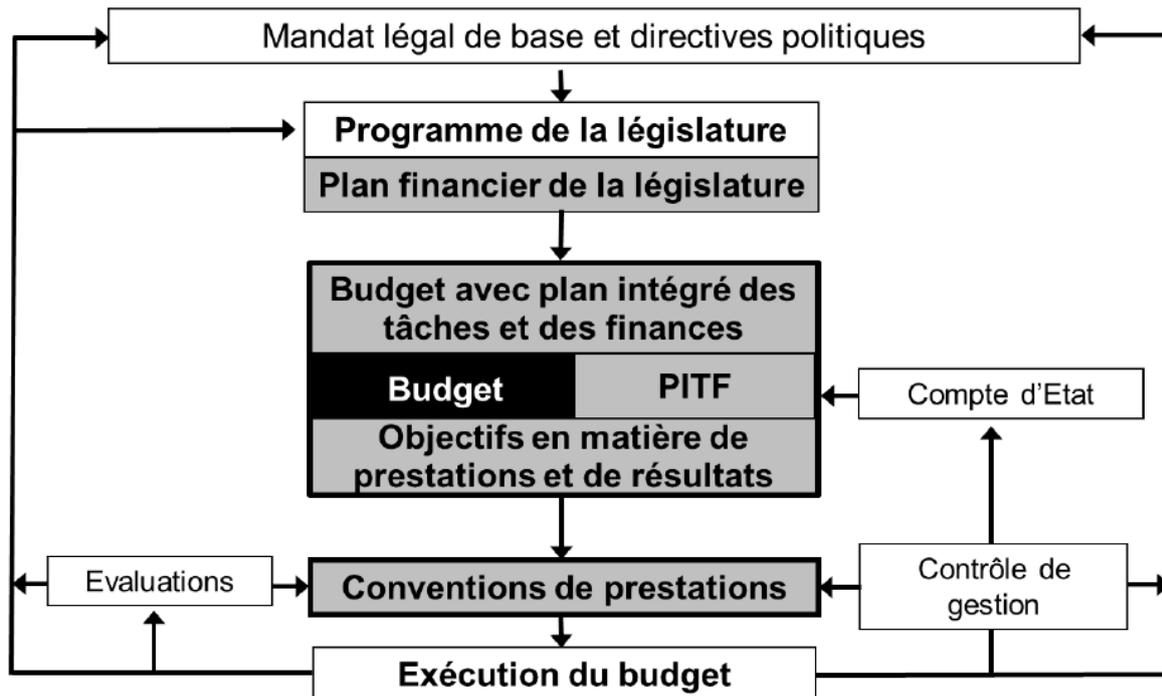


Figure 3 – Rapports entre les différents instruments de gestion et de planification du NMG

(Source : AFF, n.d. : 2)

« Le NMG repose sur le catalogue des prestations de l'ensemble des unités administratives. Les prestations sont décrites à l'aide de différents paramètres, tels que la quantité, la qualité, les délais, les coûts ou la satisfaction des bénéficiaires des prestations. Chaque unité administrative doit généralement identifier un à cinq groupes de prestations. Au total, l'administration fédérale affichera ainsi environ 140 groupes de prestations. Ce degré de détail vise à éviter que les acteurs politiques ne se perdent dans de trop longues listes d'articles et de prestations, et à garantir que les directions d'office puissent encore reconnaître leurs activités et mettre en œuvre efficacement les directives des acteurs politiques. » (CF 2013).

L'introduction du NMG était un objectif du programme de la législature 2011-2015. Pour faciliter cette introduction en 2016-2017, l'Administration fédérale des finances a mis à disposition une formation en ligne. La réforme s'inspire d'expériences dans les cantons suivants ayant introduit des enveloppes budgétaires généralisées ou des plans pluriannuels intégrés des tâches et des finances : Argovie, Berne, Grisons, Lucerne, Soleure, Zoug et Zurich.

Le modèle NMG devrait permettre d'abandonner le double modèle de pilotage (selon le modèle GMEB dans une vingtaine d'unités et selon le modèle traditionnel dans les autres) pour un modèle de gestion identique et homogène dans toute l'AF. Il devrait améliorer la marge de manœuvre des unités administratives et la transparence. En cas d'économies, les unités administratives seront autorisées à constituer des réserves financières sous certaines conditions comme dans le modèle GMEB. On passera progressivement d'une culture de gestion axée sur les ressources à une culture axée sur les objectifs et les résultats finaux pour la société.

Cette évolution peut être schématiquement représentée par un « losange de la performance publique » (cf. figure 4) où apparaissent deux nouvelles dimensions de la performance : l'effectivité (en anglais : *effectiveness or extent of impact*) et l'efficacité allocative (*allocative efficiency*).

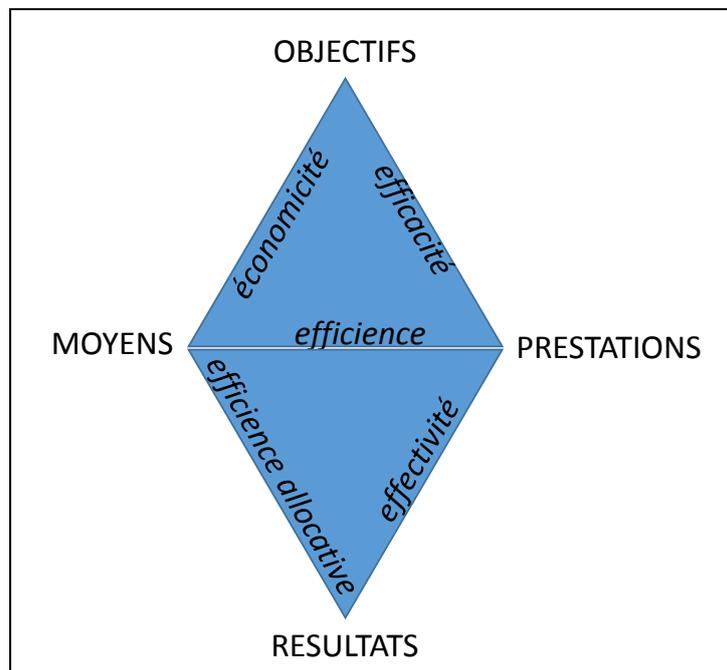


Figure 4 – Losange de la performance publique

L'effectivité –c'est-à-dire le rapport entre prestations et résultats– mesure l'effet produit sur le réel, par exemple par les prestations d'une politique publique sur le problème sociétal à résoudre (Pollitt et Bouckaert 2004 : 17). L'efficacité allocative –c'est-à-dire le rapport entre moyens ou ressources (*inputs*) et résultats finaux (*final outcomes*) (cf. Knoepfel et al 2006 : 256)– concerne l'allocation optimale de moyens ou ressources pour obtenir des résultats, alors que l'efficacité tout court (parfois appelée « efficacité technique » ou « efficacité productive », ou *productive economy*) se concentre sur le coût unitaire des prestations (si possible le plus bas possible). Le triangle du haut de la figure 4 relève plutôt de la gestion publique (opérationnelle) tandis que celui du bas relève de l'analyse des politiques publiques, les deux triangles combinés constituant ce qu'on pourrait appeler le « losange de la performance publique ».

Le modèle NMG couronne une série de réformes introduites au niveau fédéral depuis la fin des années 1990, à la suite de la vague de NGP et NPM, en vue de mieux suivre les objectifs, les prestations et les résultats de l'AF. Le modèle GMEB constituait un premier pas pour une vingtaine d'offices fédéraux au début du 21^e siècle, à la suite de l'adoption de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) qui prescrivait notamment la gestion au moyen d'objectifs et de priorités à tous les niveaux. Le mécanisme du frein à l'endettement⁴ et le nouveau modèle comptable de la Confédération ont transformé la gestion du budget fédéral à partir de la même époque. La gestion de

⁴ Le frein à l'endettement est un dispositif budgétaire dont le but est de garantir un équilibre des comptes sur un cycle conjoncturel complet. Adopté en Suisse au niveau fédéral en 2000 pour une mise en œuvre à compter de 2003, il sert de modèle pour l'Allemagne, à partir de 2009. Il vise à enrayer les déficits budgétaires structurels et la croissance de la dette.

l'informatique (au travers de l'évolution de la technologie), ainsi que du personnel (par exemple par l'abolition du statut de fonctionnaire fédéral et l'introduction d'éléments de salaire liés aux prestations) se sont aussi vues profondément transformées. Les objectifs d'efficience et d'efficacité mis en avant par le modèle GMEB étaient aussi poursuivis par des réformes comme la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ou le transfert de tâches de la Confédération à des entreprises et établissements autonomes. Le Nouveau modèle de gestion (NMG) et son orientation résultats devraient permettre de progresser vers un meilleur management du ménage fédéral d'autant plus que la Constitution fédérale (article 170) demande depuis 1999 une évaluation des programmes de l'Etat donc des résultats finaux de l'action publique.

Le cas de swisstopo

L'Office fédéral de topographie (swisstopo) est responsable de la description, de la représentation et de la disponibilité durable des géodonnées spatiales de la Suisse (par ex. cartes nationales, modèles d'altitude et de paysage, images satellites, orthophotos⁵ du territoire). Swisstopo était un office pilote du modèle GMEB dès ses débuts en 1997. A partir de 2017, il est un des premiers offices fédéraux à appliquer le nouveau modèle de gestion (NMG). Par rapport aux instruments de la GMEB, le NMG introduit notamment des commentaires sur les facteurs contextuels et les résultats à atteindre globalement (garantir les géodonnées suisses), des indicateurs avec délais, une section sur la stratégie et les projets importants de l'office, ainsi qu'un nouveau niveau de détail pour les prestations, le personnel et l'informatique.

Les pages du budget de la Confédération 2018 avec PIFT relatives à swisstopo commencent par une liste des projets en cours en 2018, puis donnent un « aperçu du compte de résultats et du compte des investissements (y compris imputations des prestations) » pour 2016 et 2017 avec budget 2018 et projections pour 2019 à 2021 selon le plan financier, accompagné d'un commentaire (Budget 2018 du DDPS avec PITF 2019-2021, tome 2A, pages 335-342). Swisstopo vend en effet des prestations et dispose donc de revenus non négligeables (de plus de CHF 23 millions pour 2017 avec des charges de près de 90 millions. Les investissements sont très faibles sur la période). Viennent ensuite les pages consacrées aux groupes de prestations.

Swisstopo propose, pour 2018 comme pour 2017, trois groupes de prestations :

1. Topographie et cartographie
2. Mensuration et géocoordination
3. Service géologique national

Chacun de ces trois groupes fait l'objet d'une description sur une page dans le PIFT qui accompagne le budget de la Confédération. Cette page décrit brièvement le mandat de base avec commentaires relatif à ce groupe, suivi d'un tableau commenté des revenus et charges de fonctionnement et

⁵ Une orthophoto est une image aérienne numérique en couleur d'une zone de territoire prise de façon à ce que les influences de l'inclinaison de la caméra et du relief du terrain soient neutralisées.

d'investissement, d'un tableau des objectifs (décomposés en prestations) avec critères à atteindre, accompagné d'informations contextuelles chiffrées.

La figure 5 donne tous les objectifs fixés dans le PIFT 2018 avec prestations à fournir et critères à atteindre (avec unité de mesure) pour le groupe de prestations 1 : Topographie et cartographie.

OBJECTIFS						
	C 2016	B 2017	B 2018	PF 2019	PF 2020	PF 2021
Mensuration nationale topographique: les données sont régulièrement mises à jour et adaptées aux nouveaux besoins des utilisateurs						
- Orthophotos: surface de la Suisse mesurée par an (% , min.)	34	30	30	30	30	30
- Modèles altimétriques: surface de la Suisse mesurée par an (% , min.)	19	15	15	15	15	15
- Modèle topographique du paysage: surface de la Suisse mesurée par an (% , min.)	21	15	15	15	15	15
- Élaboration d'un modèle de surface de l'ensemble du périmètre (%)	-	22	34	44	57	67
Mensuration nationale cartographique: les données sont régulièrement mises à jour et la production est convertie à la forme numérique						
- Cartes nationales: surface de la Suisse mesurée (% , min.)	18	15	15	15	15	15
- Mise en œuvre du modèle cartographique numérique MCN 1:25 000: surface de la Suisse numérisée par an (% , min.)	34	49	66	83	100	-
Satisfaction de la clientèle: les clients considèrent que ces prestations sont de très bonne qualité						
- Satisfaction des clients en termes d'offre/de qualité (échelle 1 à 5)	-	-	-	4,15	-	-
INFORMATIONS CONTEXTUELLES						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Géodonnées livrées (nombre)	3 125	3 325	3 837	4 309	4 148	3 560
Mégapixels fournis par l'infrastructure fédérale de données géographiques (nombre, mio)	86,600	162,000	225,400	321,500	329,600	509,400
Impressions PDF sur la base des services de l'IFGD (nombre, mio)	1,294	1,602	1,879	2,238	2,531	3,393
Cartes imprimées vendues (nombre, milliers)	698	581	603	513	408	494
Satisfaction de la clientèle (échelle 1 à 5)	-	-	-	-	4,14	-

Figure 5 – Objectifs et données contextuelles du groupe de prestations 1 de swisstopo
(C= comptes, B= budget, PF= plan financier)

Le document PIFT se conclut par les postes concernés du budget de la Confédération (recettes et dépenses) pour comparaison avec les trois années précédentes et projections pour les années futures (ici 2018-2021) et exposé des motifs sur une page des recettes et des dépenses. Il permet donc une planification pluriannuelle sur quatre ans. Les contrats de prestation au sein du département restent établis sur une base annuelle (ces documents sont partiellement confidentiels, mais reprennent grosso modo les données quantitatives du PIFT sur l'année passée et les quatre années à venir). L'établissement de ces documents est facilité par le fait que swisstopo a des prestations concrètes (cartes, orthophotos, etc.) qui peuvent être facilement quantifiées (dénombrées). On remarquera toutefois qu'un indicateur qualitatif (de satisfaction de la clientèle) est aussi mesuré.

Les données financières proviennent du logiciel de gestion comptable SAP. Le reporting s'effectue annuellement dans le cadre du processus budgétaire et par trimestre à l'intérieur du département. Les Commissions des finances et de gestion du Parlement, ainsi que la Commission spécialisée (pour swisstopo, la Commission de l'éducation, de la science et de la culture) assurent le pilotage politique. Les conséquences de la bonne ou mauvaise réalisation des objectifs ne sont pas (encore) envisagées contrairement à d'autres pays où des incitatifs ou des sanctions sont prévus en cas de dépassement ou de non-atteinte des critères fixés.

Ce modèle participe d'une forte volonté de mieux lier le budget fédéral avec les prestations (*output*) et les résultats (*outcomes*) des unités administratives. Il n'est pas sans rappeler les objectifs de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) introduite en France en 2001 pour moderniser la gestion de l'Etat français et fixer des objectifs quantifiés pour les différents ministères. Le but étant de passer d'une logique budgétaire de moyens ou ressources à une logique managériale de résultats, même si ce but a été difficilement atteint (Rochet 2010 ; Petitbon et Ledenvic 2011).

Conclusion

Cet article a retracé l'introduction du Nouveau modèle de gestion (NMG) dans l'administration fédérale suisse depuis ses origines jusqu'à son application, dès 2017, dans toutes les unités administratives fédérales, notamment à swisstopo.

Le NGM met en avant, au-delà des prestations publiques à fournir, les résultats à atteindre tant au niveau opérationnel que politique (ou stratégique) en liaison avec le principal moyen d'action de l'Etat, à savoir son budget financier (qui détermine aussi le nombre de postes de travail qui peuvent être engagés pour réaliser ces objectifs au travers de prestations et de résultats immédiats). L'analyse du NMG permet aussi de dégager en plus des critères classiques d'efficience, d'efficacité et d'économicité, les critères d'effectivité et d'efficience allocative (figure 4) qui devraient être plus souvent pris en compte par les managers publics (les « 5 E »).

Sans être totalement original, le NMG a le mérite d'être mis en œuvre à grande échelle dans toute l'AF et de combiner pratiquement la gestion opérationnelle (qui revient aux managers des offices fédéraux et, en Suisse, à leurs sept chefs de département qui sont ministres) avec la gestion stratégique ou politique (qui revient finalement au Parlement et, parfois en Suisse, au peuple au travers de potentiels referendums et initiatives, sauf dans le domaine financier qui reste de la responsabilité du Parlement qui voit son pouvoir de contrôle renforcé par le PITF). Nous sommes donc bien en présence d'un véritable *Swiss Way of Public Management*, en tout cas au niveau fédéral, dont on suivra avec intérêt la mise en œuvre dans les années qui viennent.

Références

AFF (2006) *Les bons chemins réduisent les distances*. Berne : Programme GMEB : Administration fédérale des finances.

AFF (2017) *Nouveau modèle de gestion NGM*, feuille d'information disponible sur le site internet du Département des finances de la Confédération : www.efd.admin.ch/efd/fr/home/themen/finanzpolitik/nouveau-modele-de-gestion-de-ladministration-federale--nmg-/fb-neues_fuehrungsmodell_bv.html (consulté le 30 septembre 2017).

AFF (n.d.) *Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale NMG, simple, transparent, efficace*. Berne : Administration fédérale des finances.

Bergmann, A. (2000) *Swiss way of management ou les évidences cachées des entreprises suisses*. Paris : ESKA.

CF (2013) *Documentation de base : le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG)*, Conseil fédéral : Berne, 20 novembre.

CF (2009) *Rapport sur la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire –Evaluation et suite de la procédure* (Rapport d'évaluation GMEB 2009), Message du Conseil fédéral au Parlement, Berne, 4 novembre.

Chappelet, J.-L. (2013) Le tétraèdre du management public in *Manuel d'administration publique suisse*, Ladner, A. et al (Eds.), Lausanne : PPUR.

Delley, J.-D. (1994) *Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat, pour une réforme du service public*, Domaine public, Lausanne.

DIRE (2002) *Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat, éléments de méthodologie*. Paris : Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, juin.

Emery, Y. & Giaucque, D. (2008) *Repenser la gestion publique : bilan et perspectives en Suisse*. Lausanne : PPUR.

Knoepfel, P., Larrue, C. et Varone, F. (2006) *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich : Ruediger Verlag.

Marion, G. (2004) Bignami, Enrico. *Dictionnaire historique de la Suisse*, Berne.

MFP (2002) *Le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat. Éléments de méthodologie*. Paris : Ministère de la fonction publique.

Pollitt, C. et Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform*. Oxford : Oxford University Press.

Petitbon, F. et Ledenvic, P. (2011) *Manager public : vos solutions au quotidien*. Paris : Editions d'organisation.

Rey, J.-N. (2005) Bulletin officiel – Parlement CH, Conseil national, Session de printemps 2005 Quatorzième séance, 16 mars 2005, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=8576

Rochet, C. (2010) *Politiques publiques: de la stratégie aux résultats*. Bruxelles : DeBoeck.

Schedler, K. (1995) *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, Bern: Haupt.

Schedler, K. et Eicher, A. (2013) „Rapport entre l’administration et politique » in *Manuel d’administration publique suisse* (Ladner, A. et al, Eds.). Lausanne : PPUR : 369-385.

Steiner, Reto, Andreas Ladner & Pascal Reist (Eds.) (2014). *Reformen in Kantonen und Gemeinden*, Bern: Haupt.