

Sonia Weil
Matthias Finger

**La Nouvelle Gestion Publique
et la Réforme des Parlements**

Working paper de l'Idheap 6/2001
UER: Management des entreprises publiques

La Nouvelle Gestion Publique et la Réforme des Parlements

Sonia Weil¹
Matthias Finger²

UER: Management des entreprises publiques

Working paper de l'IDHEAP no 6/2001
mai 2001

© 2001 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

¹ Collaboratrice scientifique, IDHEAP, Lausanne.

² Professeur, Management des Entreprises Publiques, IDHEAP, Lausanne; email: mfinger@isp.fr

Résumé

Ce texte présente les récentes réformes de type Nouvelle Gestion Publique dans la Confédération et les cantons de Bâle-Ville, Valais, et Zürich. Il compare les différentes démarches, notamment pour ce qui est du rôle du parlement. Il conclut à une crainte, à notre avis infondée, des parlementaires de perdre du pouvoir à l'avenir.

Summary

This paper presents the recent reforms in the area of New Public Management at the Federal level, as well as in the cantons of Basle (City), Valais, and Zurich. It compares the different approaches, especially in regards to the role of the parliament. It concludes that there is a general fear, especially among parliamentarians, to lose power.

Zusammenfassung

Dieser Text präsentiert die neuesten Reformen vom Typ New Public Management auf Bundesebene, sowie in den Kantonen Basel-Stadt, Wallis, und Zürich. Er vergleicht die verschiedenen Angehensweisen, insbesondere im Bezug auf die Rolle des Parlaments. Der Rapport identifiziert eine gewisse Angst, dass das Parlament in Zukunft an Macht verlieren wird.

L'objectif de ce texte est d'apporter un éclairage sur la mise en oeuvre de la nouvelle gestion publique et sur les réformes du Parlement dans certains cantons suisses, ainsi qu'à la Confédération. Le choix de l'échantillon correspond à un souci de diversité. En effet, si les quatre cas poursuivent les mêmes buts, les mises en oeuvre présentent une large palette de solutions sur mesure.

Les informations contenues dans ce texte ont été rassemblées essentiellement au moyen d'entretiens téléphoniques avec des personnes clés des services administratifs et parlementaires examinés. Elles sont appuyées par des documents spécifiques ainsi que par les évaluations disponibles. Les descriptions des quatre cas ne sont pas standardisées. Pour éviter les répétitions, certaines informations livrées dans un exemple ne sont pas reprises dans les autres (p.ex. détails techniques des enveloppes budgétaires et mandats de prestations, mentionnés dans la description de la Confédération et correspondant en gros aux fonctionnements dans les cantons). De plus, pour respecter l'aspect qualitatif de la recherche, les descriptions sont formulées selon les priorités amenées par les informateurs et informatrices ainsi que dans les documents mêmes. En ce sens, le texte correspond à une photographie actuelle de la situation dans laquelle se trouvent les exemples choisis.

1. Introduction

La nouvelle gestion publique (NGP) a fait son entrée en Suisse au début des années 1990. Depuis, seize cantons ont initié des projets de NGP; tous sauf Zurich se trouvent encore dans une phase pilote. Le moment est particulièrement propice pour une comparaison des différentes expériences, car beaucoup d'administrations sont ou seront prochainement soumises à une évaluation (interne ou externe) dans le but de définir les démarches à suivre.

Les évaluations déjà effectuées au cours de derniers quatre ans se concentrent sur un certain nombre de services publics qui semblent former une sorte de noyau dur de la NGP en Suisse. Il s'agit des cantons d'Argovie, de Lucerne, de Soleure, du Valais, de Zurich ainsi que la Confédération.³

Chaque canton a ses caractéristiques propres dans la mise en place de la NGP, notamment dans la définition des instruments de gestion spécifiques. Mises à part ces différences à un niveau relativement détaillé, on distingue néanmoins un dénominateur commun dans tous les systèmes:

- Ils distinguent tous entre les trois acteurs gouvernement, administration et Parlement.
- L'instrument principal pour ces acteurs est le contrat.
- Ils définissent des objectifs et des indicateurs pour contrôler la qualité et la quantité des prestations publiques afin de rendre celles-ci plus performantes.
- Ils visent à améliorer l'orientation client.

Les descriptions suivantes de la NGP dans les cantons de Bâle-ville, du Valais et de Zurich ainsi qu'à la Confédération se concentrent sur le rôle (compétences et obligations) du Parlement ainsi que sa collaboration avec le gouvernement. Des considérations générales, communes à l'ensemble des administrations en question,

³ Seul canton non alémanique analysé, le canton de Vaud fait l'objet d'une étude comparative avec Zurich pour définir les facteurs de succès ou d'échec d'une réforme. Voir Ehrensperger (1999).

figurent à la fin du document. Pour faciliter la consultation, les observations principales sont résumées dans un tableau synoptique à la fin.

2. Confédération

Depuis 1996, la Confédération poursuit un modèle de holding. Il s'agit d'une structure comprenant 4 cercles concentriques: selon leurs activités et leur mandat politique, les unités d'organisation sont attribuées à l'un des cercles. Les deux premiers cercles concernent l'administration générale de la Confédération, soit la Chancellerie et les sept départements. Au centre se situent essentiellement les services centraux et ministériels qui assument des tâches transversales de pilotage et de coordination politiques. Le deuxième cercle comprend les services de l'administration gérés par mandats de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB). Ces offices définissent leurs (groupes de) produits et se basent sur une comptabilité analytique, tout en restant intégrés dans l'administration fédérale (ex. MeteoSuisse, Office fédéral de topographie, stations de recherches). C'est ici que se situe l'essentiel de la réforme NGP. Le troisième cercle regroupe les „agences“ de l'administration décentralisée. Celles-ci disposent d'une base légale et de comptes propres ainsi qu'en règle générale d'une propre personnalité juridique (ex. domaine des EPF, Institut de la propriété intellectuelle). Dans le quatrième cercle se trouvent les entreprises de droit privé ou bénéficiant d'une base légale spéciale qui exécutent des tâches publiques et dont la Confédération possède la totalité ou la majorité (La Poste, CFF, Entreprises d'armement, Swisscom).

En coordination, s'est également déroulé un projet de réorganisation du gouvernement et de l'administration (RGA), officiellement terminé à fin 2000. Ce projet a essentiellement mené à une distribution plus équilibrée des tâches entre et au sein même des départements fédéraux. C'est en fait lui qui a servi de chapeau à l'organisation des cercles mentionnés plus haut et qui a ouvert la brèche à la GMEB⁴. En outre, la gestion du personnel connaît des changements importants: le budget du personnel n'est plus géré par les postes, mais par les coûts, et la nouvelle Loi sur le personnel de la Confédération a été adoptée en votation populaire en novembre 2000.

2.1. Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB)

Le Conseil fédéral a lancé le projet pilote GMEB le 3 avril 1996. Depuis lors, onze offices/services fédéraux en appliquent les principes; d'après l'évolution attendue, la GMEB concernera en 2003 sept pour cent du personnel de l'administration générale (soit 2600 sur 38'000 employé-e-s). Une évaluation complète du projet sera terminée en 2001 et permettra de prendre les décisions nécessaires pour l'avenir. Les services GMEB ont l'obligation d'effectuer une économie unique de 10% répartie sur quatre ans.

Le mandat de prestations est valable pour une période de quatre ans. Il est établi par l'unité d'organisation sur la base du plan d'entreprise. Il est ensuite décidé par le Conseil fédéral et mis en consultation aux commissions parlementaires prévues à cet effet. Le mandat de prestation est ensuite concrétisé annuellement dans une convention de prestations passée entre le département et le service concerné.

⁴ Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RO 1997 2022)

L'enveloppe budgétaire est une partie du compte financier. Elle est calculée sur la base de la comptabilité analytique de l'unité d'organisation. Les montants sont inscrits selon les groupes de produits de l'unité d'organisation, et non plus selon les rubriques. Le Parlement décide annuellement des montants des recettes et dépenses également par groupe de produits pour chacune des unités d'organisation concernées, en autorisant des dépenses supplémentaires pour autant que les recettes augmentent d'un montant au moins équivalent.⁵ Les rapports d'activité, formulés à l'intention du département, du Conseil fédéral et du Parlement, se basent sur le controlling de l'unité d'organisation (ratios, indicateurs, avancement, écarts etc.) et donne la relation entre les prestations et les coûts. On distingue entre les rapports de prestations deux à quatre fois par année destinés au département (controlling du département), le rapport annuel avec rapport de gestion pour le Conseil fédéral et le Parlement ainsi que le message du compte d'Etat, qui se réfère à l'enveloppe budgétaire et les groupes de produits à l'intention du Parlement et du public.

La mise en oeuvre de la GMEB implique l'introduction d'un compte de coûts et prestations, basé sur les principes d'économie d'entreprise. Pour des raisons de simplification du processus de budgétisation, les budgets globaux sont cependant intégrés dans le compte d'Etat: suite à un exercice de transposition spécifique, le Parlement alloue les moyens financiers aux offices GMEB de la même manière que pour le reste de l'administration.

Il existe une réglementation pour le report de crédits et l'exploitation de réserves pour récompenser le personnel, exécuter des tâches supplémentaires ou différer des activités planifiées. Finalement, une des spécificités de la GMEB est la comptabilisation interne de prestations entre les divers services administratifs. Celle-ci se base sur un mode d'emploi très détaillé. La mise en pratique est cependant encore lacunaire.

Pour ce qui est de l'évaluation des prestations publiques, on distingue quatre éléments différents: *input* (finances, ressources), *output* (prestations, p.ex. le calcul des rentes), *impact* (p.ex. l'effet des rentes sur les rentiers) et *outcome* (p.ex. l'effet des rentes sur la société). Les indicateurs à ce jour portent essentiellement sur les deux premiers éléments. Des efforts sont en cours pour promouvoir une approche plus qualitative et globale permettant de prendre en compte également les éléments suivants.

2.2. Réforme du parlement

L'influence de la NGP est encore essentiellement confinée aux commissions spécifiques. Comme le démontre l'évaluation intermédiaire du projet GMEB, celui-ci n'a pas encore eu d'incidences sur le plénum. En ce sens, une réforme du Parlement analogue à celle dans les cantons n'a pas encore eu lieu.

Une sous-commission parlementaire GMEB dans chaque chambre est chargée de l'examen des budgets globaux et des comptes. Comprenant deux délégué-e-s de la Commission de gestion et deux délégué-e-s de la Commission des finances, elle en assure la coordination. Une sous-commission législative parlementaire a été

⁵ Actuellement, certaines réflexions vont dans le sens de renoncer à l'avenir même à une attribution selon les groupes de produits. La nouvelle solution envisagée serait de généraliser le budget encore plus, en distinguant uniquement les dépenses globales et les subventions. En contrepartie, les unités d'organisation GMEB devraient livrer davantage d'informations concernant leur compte de coûts et prestations.

instituée dans chaque chambre pour l'examen politique des mandats de prestations. Elle comprend une personne déléguée de la commission GMEB.

3. Canton de Bâle-ville

Le projet pilote PuMa (Public Management) a été lancé en 1997 pour introduire les éléments de la NGP dans l'administration. A ce jour, une unité d'organisation par département ainsi que l'ensemble du département des finances dès 2001 (au total 15 services sur 200) sont gérés par mandats de prestations et budgets globaux. Ceux-ci sont formulés pour la durée d'une année et structurés selon les groupes de produits identifiés dans les services concernés. Les bases légales sont livrées dans la Loi sur les finances du 16 avril 1997 ainsi que la Loi sur l'introduction en essai du Public Management (PuMa) du 19 novembre 1997. Initialement prévu pour une durée de trois ans, le pilote a été prolongé de deux ans; il est supervisé par un Comité du Conseil d'Etat. Une première évaluation aura lieu en 2002/03.

Le système PuMa ne prévoit aucune obligation d'économies supplémentaires, les coupes budgétaires ayant eu lieu au milieu des années 90 dans l'ensemble de l'administration. La réutilisation de reliquats causés par des facteurs endogènes est déterminée cas par cas par la Commission spéciale PuMa. Il n'existe pas de réglementation détaillée à cet effet. Déjà avant 1997, Bâle-ville a introduit des mandats de prestations et enveloppes budgétaires dans des services de l'administration qui ne sont pas compris dans le projet PuMa a proprement parler. Les Universités, les hôpitaux et les musées sont déjà gérés au moyen de ces instruments.

3.1. Réforme du Parlement

Avec un certain décalage par rapport aux changements dans l'administration, la réforme du Parlement se trouve en ce moment en plein essor. Sur la base de travaux effectués depuis 1999 dans diverses sous-commissions de la Commission de réforme du Grand Conseil et en étroite collaboration avec le gouvernement au sein d'un groupe de travail mixte, certaines décisions ont été prises en novembre 2000 pour entreprendre les mesures suivantes:

Instauration de commissions spécialisées permanentes dans les domaines suivants: justice et sécurité / santé et affaires sociales / éducation, culture et sport / environnement et énergie / construction, aménagement et transports / économie et redevances.

Nouvelle orientation des tâches de la Commission des finances et de la Commission de gestion:⁶

- La Commission des finances conserve son rôle de surveillance budgétaire. Conjointement avec les nouvelles commissions spécialisées, elle traite non seulement le budget et les comptes, mais également le plan politique à moyen terme ainsi que le rapport annuel. Il est de son devoir d'assurer la vue d'ensemble pour toutes les activités de l'Etat. En ce sens, son rôle est élargi vers une activité plus qualitative et politique.

⁶ La "fusion" des deux commissions n'a pas été considérée, par crainte d'une "supercommission" trop puissante.

- La Commission de gestion garde sa fonction de haute surveillance. Cependant, comme le rapport annuel est également examiné par la Commission des finances et les commissions spécialisées, elle doit concentrer ses efforts sur l'examen et la clarification d'événements particuliers et se consacrer à des questions interdépartementales. Les commissions spécialisées peuvent solliciter son soutien dans des questions spécifiques. L'examen du budget et des comptes n'est pas de la compétence de la Commission de gestion.

Nouveaux instruments de planification gouvernementale et d'intervention parlementaire:

- Le nouvel instrument proposé pour la planification gouvernementale à moyen terme est celui du *plan politique*, valable pour le pilotage de l'ensemble de l'activité de l'Etat. Il s'agit d'une planification pour une période de quatre ans, actualisée annuellement et comprenant à la fois les éléments budgétaires et les prestations. Le plan politique est porté à la connaissance du Grand Conseil après examen dans les commissions spécialisées.
- Le nouvel instrument de la *déclaration parlementaire* livre au Parlement le moyen d'exprimer son opinion politique dans le cadre du traitement de certaines affaires ainsi que dudit plan politique. Il s'agit d'une déclaration politique sans effets contraignants pour le gouvernement. Un autre instrument, le *mandat de planification*, sera débattu au début de l'année 2001: il devrait permettre au Grand Conseil d'exiger du gouvernement des modifications dans le budget suivant.⁷
- D'autres instruments d'intervention à plus court terme, permettant une prise d'influence sur le processus budgétaire, sont actuellement en phase d'élaboration.

Le plan politique:

- Le plan politique est établi pour une période de quatre ans et revu annuellement. Le premier sera élaboré en automne 2001 pour la période 2002-2005. Afin d'éviter un dédoublement des procédures, le plan politique intégrera le rapport sur la législature; il contiendra donc une partie "classique" et une partie PuMA. Cette dernière ne sera pas organisée par unité d'organisation, mais par contenus politiques.
- En principe, le plan politique est soumis uniquement à la connaissance du Parlement, c'est-à-dire de toutes les commissions thématiques PuMa ainsi qu'à la Commission de gestion et la Commission des finances (le rôle de ces dernières n'est cependant pas encore définitivement déterminé). L'influence immédiate du Parlement continuera donc de s'exercer essentiellement à travers la négociation de l'enveloppe budgétaire. Des amendements sont toutefois possibles à travers le mandat de planification mentionné auparavant - avec effet sur l'(les) année(s) suivante(s). Cette méthode aurait été adoptée pour inciter le Parlement à s'orienter vers une planification à moyen terme.
- Le plan politique ne formule que les domaines généraux de tâches avec les effets attendus; il n'indique rien sur les prestations. Ainsi, il s'inscrit au niveau supérieur de la cascade d'instruments de management suivante:

⁷ Nouvel état des lieux en février 2001: l'introduction dès 2002 du plan politique de 4 ans ainsi que du mandat de planification a été acceptée par le Grand Conseil en janvier 2001. La déclaration parlementaire n'a cependant pas été retenue.

Optique effets	Domaine de tâches
Optique prestations et effets	Groupes de produits
Optique prestations	Produits: Objectifs opérationnels de l'enveloppe budgétaire

Alors que les groupes de produits et les produits sont munis d'indicateurs d'effets dans le budget global,⁸ la nature des indicateurs n'est à ce jour pas encore déterminée pour le plan politique. Une table des matières du futur plan politique n'est pas encore disponible.

Traitement des enveloppes budgétaires: l'adoption des enveloppes budgétaires se base sur la loi PuMa mentionnée plus haut. Le Grand Conseil décide du budget global de chaque unité d'organisation PuMa selon une répartition dans les groupes de prestations spécifiques - en rapport avec les objectifs déclarés. Les enveloppes budgétaires restent intégrées dans le compte financier de l'Etat; conformément à leur mode d'adoption, elles y figurent par unité d'organisation, réparties selon les groupes de prestations. Cependant, pour la forme, le compte d'Etat présente parallèlement une répartition des enveloppes budgétaires selon les rubriques financières valables pour le reste de l'administration.

3.2. Pilotage des réformes

La réforme de l'administration et du gouvernement est dirigée par un Comité gouvernemental appuyé par un service de coordination. En outre, un groupe de travail mixte réunissant des membres du Parlement et du gouvernement a été chargé de se consacrer au développement des instruments de planification à moyen terme.

Au Grand Conseil, le pilotage est réparti entre une Commission PuMa et une Commission de la réforme. Environ un tiers des membres participent aux deux commissions. Certains membres appartiennent également à la Commission des finances.

4. Canton du Valais

La réforme dans le canton du Valais (réforme de l'administration, de la justice et de l'activité gouvernementale et parlementaire) a été décidée 1994, suite à une motion parlementaire. La première phase, connue sous la désignation de Administration 2000, consistait en une analyse des prestations (y compris coûts et bénéfices) de l'ensemble de l'administration, dans le but d'anticiper le choc des réductions budgétaires. Terminée en juin 1995, elle a mis à jour un potentiel d'économie de dix-huit pour cent sans réduction des prestations. Ceci a permis de mettre 450 postes à disposition. La moitié de ces postes a été réduite, l'autre moitié affectée à de nouvelles tâches.

⁸ Les enveloppes budgétaires 2001 sont mises à disposition dans l'Internet: www.puma.bs.ch > *Instrumente von PuMa* > *Globalbudgets 2001* > *liste des différents services*. Un survol de ces documents permet de constater que les indicateurs formulés sont essentiellement axés sur des données quantitatives (p.ex. 90% des demandes/cas sont traités dans un délai de 30 jours), sur la qualité des prestations (90% des cas sont traités sans erreurs) ainsi que sur la satisfaction des usagers (p.ex. 80% des client-e-s jugent les prestations au moins bonnes sur une échelle de 4 niveaux).

A côté de trois autres projets poursuivis ensuite (Justice 2000, Education 2000 et Institutions 2000), le projet Administration 2000 (= Réforme de l'Etat et de l'administration) a été articulé en deux phases suivantes: 2. Conception et instrumentalisation, 3. Mise en pratique. Cette troisième phase, en cours actuellement, concerne l'introduction des instruments de la NGP dans six unités d'organisation pilotes, représentant un tiers du budget cantonal. Ainsi, une clause d'expérimentation adoptée par le Grand Conseil en 1996 a permis d'établir des contrats politiques pour les six unités d'organisation sélectionnées; ces six contrats individuels (comprenant enveloppes budgétaires, objectifs politiques et mandats de prestations) ont été acceptés par le Grand Conseil pour la période 1998-2001. L'application de ces contrats s'effectue dans le cadre d'un concept de management de la qualité, exigeant l'introduction d'un système de controlling, de documentation, d'information et d'évaluation des politiques publiques. En même temps, la norme ISO 9001 PM a été introduite dans divers services. Une évaluation du projet pilote sera disponible en 2001.

Le controlling parlementaire courant a lieu deux fois par an lors de l'examen du budget et de celui des comptes; le Parlement traite chacune des six unités d'organisation individuellement, dans le cadre des affaires de leur département respectifs. Lors de ces deux processus, le Parlement a la possibilité de modifier l'exercice en cours avec effet immédiat. Un examen plus qualitatif des prestations publiques a lieu tous les quatre ans, soit au début et à la fin des contrats politiques.

4.1. Pilotage des réformes

Du côté de l'exécutif, le projet de réforme est mené et accompagné par un comité du gouvernement (pilotage stratégique) ainsi que par le Centre de management public fondé en 1995 (pilotage des opérations). Du côté du Parlement, le projet est attribué à une Commission Réforme 2000 qui poursuit deux objectifs: l'accompagnement du projet pilote Administration 2000 ainsi que l'adaptation du Parlement valaisan à la NGP (projet Parlement 2001). La commission comprend deux délégué-e-s de la Commission de gestion et deux délégué-e-s de la Commission des finances. Elle veille aux deux processus de controlling principaux à l'intention du Grand Conseil, soit l'examen des enveloppes budgétaires et l'examen des comptes. Le controlling est ensuite repris au Grand Conseil, la Commission des finances s'occupant plutôt du budget et la Commission de gestion plutôt des comptes.

Les enveloppes budgétaires sont valables pour une période de quatre ans. Grâce aux bases légales fixées, elles dérogent aux principes de spécificité et d'annualité. Pour chacune des six unités d'organisation concernées, les enveloppes budgétaires restent intégrées dans le budget de l'Etat, où elles ne sont cependant plus spécifiées par rubriques, mais par groupes de prestations. (Simultanément, les montants correspondant aux enveloppes budgétaires restent toutefois indiqués par rubriques dans la comptabilité financière.) Chaque année, le Parlement débat sur la prochaine tranche. Les adaptations et modifications, se répercutant sur les contrats de prestations valables pour 4 ans, sont faites annuellement dans le cadre de la procédure budgétaire au Grand Conseil, respectivement lors des deux procédures de controlling, à savoir le budget et les comptes. Dans ce contexte, on distingue entre les facteurs automatiques, concernant normalement l'ensemble de l'administration (p.ex. l'indexation des salaires), et les facteurs stratégiques,

correspondant à une modification des objectifs dans le mandat politique. En ce qui concerne la réutilisation des réserves budgétaires, le Valais distingue entre les reliquats causés par des facteurs endogènes et ceux dûs à des facteurs exogènes (p.ex. inflation). Les premiers sont reportés au 2/3, les seconds ne sont pas reportés. Etant donné que enveloppes budgétaires sont partagées en tranches annuelles, les reports se font également sur une base annuelle. Cependant, à la fin de la période de quatre ans de l'enveloppe budgétaire, le sort des reliquats doit être négocié dans le cadre du contrat politique suivant.

4.2. Management de la qualité

Le Valais connaît trois niveaux d'instruments de management, sous forme de contrats qui comprennent les objectifs et les indicateurs correspondants.

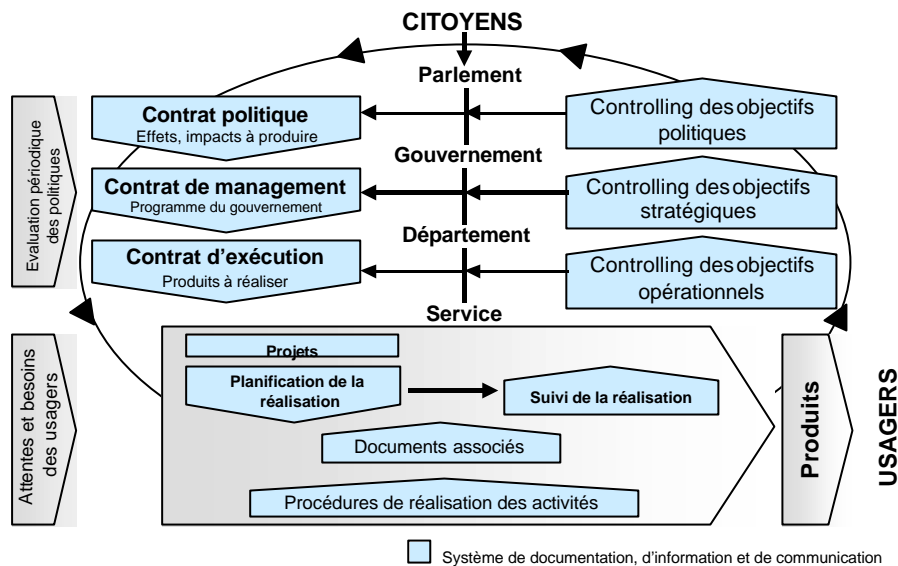
1- Niveau politique	2- Niveau stratégique	3- Niveau opérationnel
Contrats politiques entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat (4 ans)	Contrats de management entre le gouvernement et chaque département (4 ans)	Contrats d'exécution entre les chefs de département et les chefs de service (2 ans)
Objectifs politiques	Programmes de prestations et financement	Produits
Critères de qualité et de performance	Critères de qualité et de performance	Critères de qualité et de performance opérationnels

En particulier aux niveaux 1 et 2, les critères de qualité et de performance sont définis par la formule QEEER, qui spécifie 5 dimensions-clef: Qualité (attentes et besoins des citoyens), Effectivité (impacts à produire), Efficacité (résultats à atteindre), Efficience (ressources à utiliser) et Régularité (respect des dispositions légales).

Dans le cadre du management de la qualité, le controlling intervient aux différents niveaux afin de piloter et d'assurer, selon les compétences et les règles propres du Parlement, du gouvernement et de l'administration, la définition et le suivi (amélioration permanente) de l'action politique et de la gestion administrative.

Source: Theytaz 2000

Système de management de la qualité de l'Etat du Valais



Centre de management public – Etat du Valais - 2000

4.3. Réforme du Parlement

Dans le cadre du projet Parlement 2001, une modification de la Constitution a été acceptée en votation populaire le 24 septembre 2000. Sur cette base, la Commission Réforme 2000 a formulé une initiative parlementaire en vue de la modification de la Loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs, portant essentiellement sur les points suivants:

- adaptation du rythme et de la durée des sessions, y compris modification du nombre de lectures et planification semestrielle des affaires du Grand Conseil,
- réorganisation des commissions, comprenant la fusion éventuelle de la Commission de gestion et la Commission des finances, et
- formation d'un service du Parlement adapté.

La révision de la loi sera traitée au Grand Conseil en 2001.

5. Canton de Zurich

Le projet de réforme wif! (Wirkungsorientierte Führung der Verwaltung) a été lancé en 1996, après une année de préparation. Les objectifs sont d'orienter la gestion administrative vers des objectifs à plus long terme, d'augmenter le pilotage des prestations publiques, d'en améliorer l'efficacité et l'efficience ainsi que de promouvoir l'orientation-client. La ligne directrice du projet est le "dénouement" de la gestion politique-stratégique et la gestion des opérations et de l'entreprise.

Autrement que dans les autres cantons, il y eut dès le départ une mise en oeuvre définitive du projet, ne comprenant ni essais, ni pilotes. Les bases légales requises ont rapidement été livrées par une loi cadre concernant la réforme de l'administration, largement acceptée en votation populaire (80%).

Les quelque 50 offices répartis dans les sept directions qui sont déjà gérés selon la NGP sont liés à un mandat de prestations et un budget global correspondant valables pour une année, que le gouvernement soumet au Parlement. A un niveau inférieur, le cadre fixé est concrétisé dans un contrat annuel passé entre les directions et les unités administratives individuelles. Depuis peu cependant, la planification est élargie à une échelle de 4 ans: le *plan consolidé de développement et des finances* (Konsolidierter Entwicklungs-und Finanzplan, KEF) est l'instrument principal dont dispose le gouvernement pour la gestion stratégique et opérationnelle des activités de l'administration. Le plan est actualisé annuellement et porté à la connaissance du Parlement.

Les budgets globaux figurent dans une partie spécifique intégrée dans le compte financier de l'Etat. Ils sont indiqués par unités d'organisation, selon leurs groupes de prestations. Bien que la comptabilité dans les unités d'organisation NGP s'effectue encore selon les rubriques traditionnelles, la répartition selon ces rubriques ne figurent plus dans le compte d'Etat. L'adoption annuelle des budgets globaux pour les unités d'organisation NGP se base sur la loi financière, modifiée en conséquence. Cette loi est actuellement en révision en vue de l'ancrage de la NGP dans l'ensemble de l'administration.

L'application de ces nouveaux instruments de NGP n'est pas liée à la prescription d'économies financières quantifiées. Pour ce qui est de la réutilisation des écarts positifs, on distingue entre ceux causés par des facteurs exogènes et ceux engendrés par des facteurs endogènes: les premiers ne sont pas reportés. Les seconds peuvent être réutilisés selon la répartition suivante: une moitié peut être attribuée directement au personnel, l'autre moitié réutilisée à des fins d'entreprise.

5.1. Structure et controlling du plan quadriannuel

Comme il a été mentionné plus haut, le plan quadriannuel (KEF) du gouvernement est porté à la connaissance du Parlement. L'influence du Parlement est exercée à travers les budgets globaux. Une implication directe est possible à l'aide du nouvel instrument de la motion de prestations (voir plus bas). Le plan quadriannuel comprend une structure à trois niveaux: les groupes principaux de prestations, les groupes de prestations et les prestations. Des indicateurs d'effet sont formulés pour chacun des échelons. Cependant, le succès d'un service est avant tout mesuré d'après son *output*; les moyens d'introduire des évaluations politiques plus qualitatives sont encore à l'examen.

Les indicateurs qui figurent dans le plan quadriannuel 2001-2004 du canton de Zurich⁹ sont organisés selon trois paramètres: l'effet/l'effectivité (*Wirkung/Effektivität*), la prestation/l'efficacité (*Leistung/Effizienz*) ainsi que l'utilisation des ressources financières (*Wirtschaftlichkeit*). Pour illustrer cette approche, un extrait du groupe de prestations "Prévention et promotion de la santé" de la Gesundheitsdirektion:

⁹ Le KEF est disponible dans l'Internet: www.wif.zh.ch.

Indicateurs	Etat 1999	2000	2001	2002	2003	2004
effet/effectivité						
- maintenir degré de publicité de la campagne médiatique	37%	50%	50%	50%	50%	50%
- réduction de nouveaux cas de sida	85	90	90	80	80	75
- maintien stable cause de décès cancer	2583	2600	2600	2600	2600	2600
prestation/efficacité						
- rapport périodique sur la santé de la pop. zurichoise	+			+		+
- rapports intermédiaires ponctuels		+	+		+	
utilisation des ress. financ.						
- Couverture cant. des déficits (en Fr.) par individu de la pop.	1.25	2.20	2.30	2.30	2.35	2.35

5.2. Réforme du Parlement

En novembre 1998 a suivi la révision partielle de la loi concernant le Conseil cantonal: elle a livré au Parlement des instruments importants pour augmenter ses possibilités de pilotage politique, optimiser son activité de surveillance de l'administration et du gouvernement, augmenter son efficacité et concentrer son activité.

Outre certaines améliorations dans le déroulement et la coordination des travaux au sein du Parlement et notamment entre les commissions (réorganisation du Bureau et des secrétariats, modification de la durée des débats, modification des interventions parlementaire et du procédé de consultation), la réforme du Parlement zurichois a notamment porté sur les points suivants:

- Dans leur activité de surveillance, les Commissions des finances, de la gestion et de la justice ont été dotées de droits de consultation et d'interrogation élargis.
- Une Commission de la réforme parlementaire a été instaurée.
- Des commissions spécialisées permanentes ont été créées pour l'examen politique des propositions et budgets globaux. Les domaines de spécialisation sont les suivants: éducation et culture / énergie, environnement et transports / justice et sécurité publique / planification et construction / sécurité sociale et santé / Etat et commune / économie et redevances.
- Un nouvel instrument appelé *motion de prestations* (Leistungsmotion) a été introduit, avec effet sur l'année suivante: celui-ci oblige le gouvernement à calculer les conséquences d'un niveau de prestations alternatif pour le budget global suivant ou bien à adopter un certain objectif de prestations dans un budget global.

5.3. Pilotage des réformes

La réforme du gouvernement et de l'administration est pilotée par un Comité du Conseil d'Etat paritaire, comprenant trois membres de l'exécutif et trois parlementaires. Ce comité est appuyé par une direction de projet et un état-major. Comme il est mentionné plus haut, la réforme du Parlement est pilotée par une Commission de la réforme propre. Les deux entités travaillent en coordination.

En ce qui concerne l'examen des budgets globaux, c'est surtout la Commission des finances qui s'en charge. La Commission de gestion joue un rôle secondaire dans le processus NGP.

6. Comparaisons

A l'exception de la question des gains et pertes de compétences, développée plus bas dans ce chapitre, les points clefs figurent dans le texte et dans le tableau synoptique; pour plus de transparence, ils sont cependant brièvement résumés dans ce qui suit.

- *Evaluation, adaptation et modification du budget:* Dans les quatre exemples examinés, la réforme de l'administration se base essentiellement sur la mise en place d'enveloppes budgétaires, également appelées budgets globaux. Soit ces enveloppes sont fixées annuellement, soit elles correspondent à une tranche annuelle d'un budget de quatre ans (VS). Elles sont établies par le gouvernement et soumises à l'approbation du Parlement. Celui-ci se voit confronté à une évaluation du budget non plus rubrique par rubrique, mais en règle générale par groupes de produits. La pratique montre que les budgets n'ont pas été modifiés en cours d'année.
- *Durée de validité des contrats politiques:* Les contrats politiques entre le gouvernement et le Parlement sont valables soit pour une année (BS et ZH), soit pour quatre ans (Conf., VS). Dans le premier cas de figure, les acteurs de la réforme sont toutefois en train de développer un instrument supplémentaire de planification pour une période de quatre ans, permettant une approche politique à moyen terme.
- *Fixation et évaluation d'objectifs de politique publique:* Les évaluations effectuées jusqu'à présent sur la NGP montrent que les réformes portent le risque d'un décalage des compétences politiques vers le gouvernement et l'administration. Ceci est dû d'une part à un manque d'expérience des parlementaires, habitués à s'occuper plutôt de détails de rubriques que d'objectifs politiques globaux. On remarque également que la discussion NGP se confine souvent aux commissions spécifiquement instituées pour les besoins de la réforme (celles-ci entretiennent quant à elles des rapports intensifiés avec les services de l'administration). Souvent, le plénum n'a pas la capacité ou les compétences de se consacrer aux nouveaux instruments de gestion. Les parlements cantonaux examinés dans ce texte ont néanmoins reconnu la nécessité de participer davantage aux changements, voire de se soumettre eux-même à un processus de modernisation. Preuve en sont la création de commissions spécialisées permanentes ainsi que le développement de nouveaux instruments d'intervention parlementaires dans le but d'influencer les aspects politiques des activités de l'administration. En ce qui concerne l'évaluation des politiques publiques, élément crucial de la

NGP, celle-ci se fait essentiellement par le controlling des indicateurs fixés pour les groupes de produits. Les résultats de l'administration sont portés à la connaissance du Parlement ou des commissions NGP dans le cadre des rapports annuels.

- *Examen du budget et des comptes, rôles et collaboration de la Commission des finances et de la Commission de gestion:* Les fonctions de la Commission des finances (CdF) et de la Commission de gestion (CdG) varient fortement d'un cas à l'autre. A la Confédération, la coordination entre les deux commissions est assurée aussi bien pour l'examen des enveloppes budgétaires que pour l'examen des comptes au sein de la Commission GMEB. Le Valais connaît également une représentation des deux au sein de la Commission de réforme. Les tâches y sont cependant réparties: la CdF se consacre plutôt aux budgets, la CdG plutôt aux comptes. On parle toutefois d'une fusion possible des deux commissions. A Zurich, les tâches sont inversées: la CdF examine les budgets et les comptes, la CdG joue un rôle secondaire dans le cadre de la NGP. A Bâle-ville, la fonction de la CdF est encore renforcée par un rôle stratégique et politique, celle de la CdG plutôt spécialisée sur des activités particulières.
- *Adoption des enveloppes budgétaires:* Les enveloppes budgétaires sont partout adoptées annuellement par unité d'organisation NGP, selon les groupes de prestations spécifiques. Elles restent cependant intégrées dans le compte financier d'Etat, où, le plus souvent, elles figurent une seconde fois pour information selon les rubriques financières valables pour le reste de l'administration.
- *Réutilisation et redistribution des écarts positifs:* Dans les quatre cas examinés, le report de réserves budgétaires dues à une bonne gestion des tâches est possible. Les solutions diffèrent, mais sont en règle générale fortement réglementées (à part à Bâle-ville) - selon les utilisateurs de la Confédération même trop réglementée. Normalement, une partie des reliquats est réutilisée pour récompenser le personnel.
- *Controlling des politiques et prestations publiques:* Les quatre cas examinés connaissent une déclinaison des objectifs politiques vers la formulation de groupes de prestations et de prestations individuelles. Aux différents niveaux des structures instaurées, on distingue différents indicateurs ou critères de qualité et de performance. Si l'exemple valaisan, avec son approche de management de la qualité et un engagement parlementaire exceptionnel, semble être le plus global, il n'existe cependant encore nulle part de lien idéal entre le contrôle des prestations publiques et une évaluation intégrée des objectifs politiques. Les évaluations annuelles ou quadriennales portent encore davantage sur la livraison des prestations que sur les effets à moyen et long terme de ces prestations sur la société - mis à part l'introduction de sondages concernant la satisfaction des usagers. Ce fait est d'ailleurs généralement reconnu; il est cependant également admis que l'instauration d'un système d'évaluation politique intégré prendra le temps nécessaire. Partout, les travaux avancent de manière plutôt *bottom up* et pragmatique.
- *Gains et pertes de compétences - en guise de conclusion:* Dans le but de mieux répartir les compétences opérationnelles et stratégiques au sein de l'Etat, la NGP affecte sans aucun doute l'équilibre du triangle que se répartissent les

trois acteurs gouvernement, Parlement et administration. A ce sujet, les évaluations disponibles ainsi que les personnes interrogées pour les besoins du présent texte observent entre autres une crainte parmi les membres du Parlement de perdre leur pouvoir au profit d'un gouvernement et d'une administration plus forts. D'une part, il faut remarquer que c'est sans doute grâce à ce malaise que les Parlements s'attèlent à leur propre réforme. Toutefois, les raisons de cette crainte méritent d'être regardées de plus près. Les observations qui suivent tentent une explication sur la base des données disponibles sur la question.

Du côté du Parlement, la réaction de certains membres du Parlement est surtout due au fait que les détails budgétaires ne sont plus à l'ordre du jour dans le traitement des budgets globaux et des mandats de prestations; la NGP exige à présent des parlementaires des compétences financières et stratégiques accrues ainsi que des connaissances plus approfondies des prestations publiques. Or, bien qu'on note partout une augmentation des contacts directs entre le Parlement et les services de l'administration NGP, ces contacts ont essentiellement lieu dans le but de clarifier des questions budgétaires; les discussions stratégiques et politiques concernant les prestations n'y ont toujours lieu que très rarement. (En ce sens, la crainte analogue de certains membres du gouvernement d'être court-circuités semble ne pas être fondée.) De même, la pratique montre que les modifications requises par le Parlement au sujet des propositions de l'administration et du gouvernement sont également très rares. Le canton du Valais semble former la seule exception dans ce domaine, le Parlement y étant la force promotrice des réformes.

Une autre raison à la crainte des membres du Parlement est que la NGP est encore, dans la plupart des cantons et à la Confédération, l'apanage d'un groupe restreint de parlementaires, à savoir surtout ceux et celles qui sont membres des commissions spéciales. Ce fait résulte surtout du caractère pilote des réformes NGP. Une meilleure implication du plénum à l'avenir devrait permettre de mieux ancrer le changement et d'éviter le clivage qui menace de s'aggrandir entre les initiés et les non-initiés.

Cependant, le malaise parlementaire trouve sa source également dans certains facteurs du côté de l'administration et du gouvernement. D'une part, les indicateurs financiers de l'administration ne sont pas encore tout à fait au point; en particulier, la distinction entre les indicateurs de prestations et les indicateurs d'effets semble poser certains problèmes. Dans la même veine, il est reconnu que le système de rapports doit également être amélioré pour rendre le controlling plus efficace; vu la diversité des nombreux rapports effectués à différents niveaux et dans les différents domaines, une standardisation s'impose. Il est donc compréhensible que l'augmentation de l'information, unanimement reconnue, ne soit toujours forcément perçue comme étant synonyme de transparence.

En ce qui concerne le gouvernement, les évaluations déplorent partout un manque d'engagement de sa part dans les processus de NGP. N'étant apparemment pas encore en mesure de se concevoir comme partenaires contractuels dans le "jeu" NGP, les membres exécutifs - à l'exception de quelques meneurs reconnus assumant leur rôle de charnière - sont encore ancrés dans leur fonction traditionnelle de chefs de département, au lieu d'assurer au niveau gouvernemental une plus-value dans la qualité des prestations publiques.

Du côté de l'administration, on observe avant tout une forte motivation parmi les fonctionnaires dirigeants impliqués dans les processus de NGP. Il semblerait que ce soient eux qui aient le plus profité des changements effectués jusqu'à présent.

Quant au personnel, son avis est partagé: s'il est motivé par la nouvelle orientation sur les résultats et sur les clients, il se trouve cependant plus fortement sous pression.

A la lumière de ces observations, il apparaît que beaucoup de facteurs négatifs perçus aujourd'hui sont dûs à des défauts de jeunesse du système NGP - défauts finalement inhérents à tout changement culturel. Vu que presque toutes les administrations ont introduit la NGP en projet pilote et que toutes ont la volonté de se soumettre à une évaluation qualitative à la fin de la première phase de mise en oeuvre, il y a tout lieu de s'attendre à une nette amélioration de la situation dans la phase à suivre. D'après les rapports d'évaluation disponibles, ces améliorations devraient porter essentiellement sur les aspects suivants: formation continue pour les parlementaires, engagement accru des gouvernements dans leur fonction de direction, augmentation du champ d'action en matière de gestion du personnel, amélioration des discussions sur les objectifs à atteindre, meilleure intégration des services/tâches transversaux (finances, personnel). C'est ainsi que la NGP devrait muer d'un projet de gestion à un projet de politique publique.

7. Sources de documentation

Evaluations:

Balthasar, A.; Thom, N. et al. (Herbst 2000): *Evaluation FLAG. Vorläufige Gesamtbeurteilung; Bericht zuhanden der Steuergruppe FLAG*; Eidg.

Finanzdepartement/Universität Bern/Interface Luzern

Ehrensperger, Marc (1999): *Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreformen*; Cahier de l'IDHEAP 183

Rieder, S. & Farago, P. (25.8.2000): *Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich. Ein Vergleich des Projektstandes 1999*; Interface, Luzern & Ladert Farago Davatz & Partner, Zürich

Documents:

Confédération

- [www.personal.admin.ch / themen / flag](http://www.personal.admin.ch/themen/flag)

Bâle-ville

- Zwischenbericht der Reformkommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt [...] betreffend Parlaments-, Regierungs- und Verwaltungsreform nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (20. Dezember 1999)
- Zweiter Zwischenbericht der Reformkommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zu einer Revision des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 und der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 (8. September 2000)
- Dritter Zwischenbericht der Reformkommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zu einer Revision des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 und der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 (18. Dezember 2000)
- Ratschlag und Entwurf: New Public Management, NPM: Mittelfristige Planung ("Politikplan"): Inhalt und Regelung in Gesetz betreffend Aenderung des Gesetzes betr. die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 22. April 1976 (Organisationsgesetz, OG) (19. Dezember 2000)
- www.puma.bs.ch

Valais

- Initiative parlementaire législative au nom de la Commission Réformes 2000, par son président Charly Zurbriggen et son rapporteur Jacques Dubuis concernant "Parlement 2001" (12.05.2000) 4.140
- Der Grosse Rat des Kantons Wallis: Bericht betreffend die provisorische Unterstützung der parlamentarischen Initiative "Parlement 2001", Szeptembersession 2000
- Stellungnahme des Staatsrates zur Parlamentarischen Initiative betreffend die Abänderung des GORBG "Parlament 2001", 7.6.2000
- Le management de la qualité dans le secteur public: Approches et expériences valaisannes, par Stéphane Theytaz, Centre de management public, Etat du Valais; *Management & Qualité* no 4, décembre 2000

Zurich

- www.wif.zh.ch